

grad. ricanbio
ENRICO CATELLANI

Senatore

OMAGGIO DELL'ISTITUTO

IL CENTENARIO DELLA DOTTRINA DI MONROE

DALLA NUOVA ANTOLOGIA

1° Dicembre 1923

BIBLIOTECA
ARDIGO'

D

Busto
52/22

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
PADOVA

ROMA

DIREZIONE DELLA NUOVA ANTOLOGIA

Piazza di Spagna (S. Sebastiano 3)

1923

Bibl. Ardigo D Be. 52/22

BIBLIOTECA
ARDIGO'

D

Busta

52/22

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
PADOVA

I.

La dottrina di Monroe.

Nel 1823 la Francia e l'Inghilterra si trovavano in una condizione di *accordo discorde* analoga a quella che doveva riprodursi un secolo dopo. Le suscettibilità britanniche son ridestate ora dall'azione francese in Germania, che, dall'Inghilterra non approvata, ma non a tempo impedita, prospetta in un prossimo avvenire il costituirsi, alla sinistra del Reno, d'un imperialismo non meno minaccioso per gli interessi britannici, di quello che, costituitosi già alla destra di quel fiume, ha determinato nel 1914 la partecipazione della Gran Bretagna alla guerra.

Allora l'Inghilterra era allarmata dall'intervento francese in Spagna che l'opinione pubblica britannica riprovava per ragioni ad un tempo sentimentali e pratiche. Nel maggio 1823 quell'intervento francese era deliberato: come l'Austria aveva ristabilito l'ordine in Italia, così la Francia doveva ristabilirlo in Spagna, secondo il desiderio dello stesso Re Ferdinando VII manifestato per mezzo del Re di Napoli alle corti di Parigi, di Vienna e di Pietroburgo ed accolto favorevolmente, soprattutto dallo Czar Alessandro. L'intervento francese, prima dissimulato in soccorsi ai realisti spagnuoli, poi apertamente si effettuava; e subito dopo si iniziavano accordi fra le Potenze della Santa Alleanza, per estenderlo anche alla America Latina, facendo seguire alla restaurazione della potestà regia nella Spagna, la restaurazione della Sovranità metropolitana nelle sue colonie ribelli.

La rivoluzione di quelle colonie era cominciata come un movimento di resistenza lealista, quando i legittimisti spagnuoli, insopportanti del dominio napoleonico, ispiravano da Siviglia la resistenza dei coloni americani alla dominazione straniera. Era stata poi incoraggiata, con intento antiborbonico, dal proclama del Re Giuseppe Bonaparte del 1809; ed aveva finito per riaffermarsi e per trionfare con coscienza di autonomia e con intento neo-nazionale; e, seguendo l'esempio degli Stati Uniti, per trasformare le provincie coloniali spagnuole in altrettanti Stati, di fatto ormai indipendenti, benchè non ancora riconosciuti.

Riuscito felicemente l'intervento del legittimismo francese in Spagna, era naturale che i grandi Stati continentali Europei pensassero ad estenderlo alle colonie Spagnuole, sia per far valere anche

in America il principio legittimista, sia per poter pattuire adeguati compensi a favore delle Potenze che avessero aiutato la Spagna anche in quella restaurazione.

L'Inghilterra, nel far dichiarare per mezzo di Wellington al Congresso di Verona che non avrebbe partecipato all'intervento armato in Spagna, era stata ispirata soprattutto dai suoi principi costituzionali, e da quella dottrina liberale che aveva già dissuaso il suo Governo dall'aderire alla Santa Alleanza. Nella sua contrarietà per l'intervento in America era invece ispirata soprattutto dalla sollecitudine dei suoi interessi politici ed economici. Ma la opposizione a quel minacciato intervento è stata più pronta ed esplicita da parte del Governo degli Stati Uniti, e fu chiaramente enunciata dal presidente Monroe nel suo Messaggio al Congresso del 2 dicembre 1823. Il presidente dava così espressione concreta alla politica di opposizione all'intervento europeo in America, concordata prima col Governo Inglese; ed enunciava i principi fondamentali di tale politica in quei §§ 7, 48 e 49, che, staccati poi, nella dottrina e nella tradizione della politica americana, dal resto del Messaggio, e coordinatamente applicati e sviluppati durante un secolo di storia, furono insieme definiti, e sono insieme conosciuti e citati, come *la Dottrina di Monroe*.

Nel § 7, riferendosi ai negoziati della Spagna e della Francia con la Russia ed al pericolo che questa, in compenso dell'aiuto concesso alla Spagna, volesse estendere il proprio dominio lungo la costa del Pacifico dalla Alaska alla California, il Presidente affermava essere questa « una opportuna occasione per affermare, come un principio essenziale per i diritti e gli interessi degli Stati Uniti, che i continenti americani, per effetto della condizione di libertà e di indipendenza assunta ed assicurata, non debbano d'ora innanzi esser più considerati come suscettibili di future colonizzazioni da parte di qualsiasi Stato Europeo ». Seguitava il Messaggio con la trattazione di argomenti d'ordine interno, dopo la quale, tornando alle relazioni esteriori, esprimeva simpatia per i Greci nella lotta da essi intrapresa per l'indipendenza. Accennando poi alla infelice condizione della Spagna e del Portogallo, così precisava nei §§ 48 e 49 la politica del suo Governo nei rapporti con l'Europa e con la eventuale politica estera degli Stati Europei. « Degli eventi dell'Europa, donde deriviamo le nostre origini, siamo stati sempre *ansiosi ed attenti spettatori*...; ma nelle guerre fra Stati Europei, combattute per cause che li riguardano, non abbiamo mai preso parte, nè il farlo potrebbe conciliarsi con la nostra politica... Perciò deriva per noi, dalla sincerità e dalle relazioni amichevoli esistenti fra gli Stati Uniti e quelle Potenze, l'obbligo di dichiarare che ogni tentativo di estendere il loro sistema a qualsiasi parte di questo emisfero, sarebbe da noi considerato come pericoloso per la pace e per la sicurezza nostra ».

« Non ci siamo ingeriti, nè ci ingeriremo nelle colonie o dipendenze Europee, ora esistenti; ma considereremmo ogni intervento diretto ad opprimere i paesi dei quali abbiamo riconosciuto l'indipendenza, come una manifestazione non amichevole verso gli Stati Uniti d'America ».

E parlando più particolarmente delle condizioni della Spagna e del Portogallo, aggiungeva: « La nostra politica rispetto all'Europa è di non intervenire, considerandovi i governi di fatto come legittimi; ma rispetto a questi continenti, le circostanze sono del tutto diverse. È impossibile che gli alleati estendano il loro sistema a qualsiasi parte dei due continenti americani senza mettere in pericolo la nostra sicurezza e il nostro benessere ».

Tre punti fondamentali erano dunque formulati nel Messaggio del 2 dicembre 1823, che insieme costituiscono la dottrina designata col nome del Presidente che la enunciava:

1° Gli Stati Uniti non avrebbero potuto più tollerare che territori, anche non ancora colonizzati, del continente Americano (intendendo così tanto l'America del Nord quanto quella del Sud e le isole adiacenti) fossero oggetto di colonizzazione da parte di Stati Europei. Inibizione dunque agli Stati Europei di stabilire o di estendere domini coloniali in America per conquista, per cessione pacifica, o per occupazione, oltre i limiti dei territori attualmente posseduti. E per contro riserva del futuro acquisto e sviluppo delle parti non ancora colonizzate del continente americano, ai soli Stati già costituiti in quel continente. Principio questo che, in breve volger di tempo, doveva conservare una importanza esclusivamente storica per effetto della completa partizione, fra Stati e colonie, di tutto il continente americano; e del quale si ebbe più tardi soltanto una applicazione estensiva, col divieto della cessione di qualunque territorio coloniale americano, da uno ad altro Stato europeo.

2° Non intervento degli Stati Uniti nella politica internazionale europea; ed esigenza di non intervento nella politica internazionale Americana e negli affari interni americani, sia collettivamente che singolarmente, degli Stati Europei. Anche questa norma doveva modificarsi poi nella interpretazione, così da non limitare la libertà d'azione americana nei conflitti eventuali con uno Stato europeo, ma da far sì che gli Stati europei, nei conflitti con uno Stato americano, non potessero liberamente agire per la difesa dei loro diritti e dei loro interessi, senza urtare, o nelle fasi diplomatiche del conflitto, o nella lotta sostenuta per la sua definizione, contro le inibizioni, o per lo meno le ingerenze degli Stati Uniti.

3° Divieto di ogni tentativo di attrarre in tutto o in parte il continente americano nel giuoco della politica internazionale europea. Anche nell'applicazione di questo principio, la condizione degli Stati Uniti diventò privilegiata per effetto del successivo sviluppo della loro potenza. Trasformatasi a poco a poco la politica internazionale europea in politica mondiale, e l'equilibrio europeo in equilibrio mondiale, gli Stati Uniti si trovarono progressivamente attratti alla partecipazione ad un solo sistema mondiale di Stati. Ma in tale partecipazione entrarono attivamente in modo completo e passivamente in modo incompleto; per effetto della pienezza delle facoltà esplicabili ed esplicate a sostenere dovunque i diritti propri, e della limitazione delle facoltà consentite agli Stati di Europa nel far valere dovunque nel continente Americano i loro diritti; condizione privilegiata della quale, per colpa delle Potenze europee, si finì nel 1919 col riconoscere anche una delle più importanti conseguenze nell'articolo 21 del Patto della Lega delle Nazioni.

Accennato così donde abbia preso le mosse la dottrina di Monroe, e con quale tendenza siano indirizzati i suoi sviluppi ulteriori, importa considerare quali ne siano stati i primi inizi e quali i fattori che l'hanno originariamente ispirata e rafforzata; fattori di carattere interno e di carattere internazionale.

II.

Elementi e fattori di politica Americana.

Nella sua enunciazione e soprattutto nel suo sviluppo, la dottrina di Monroe ha combinato un principio di reciproca astensione europea ed americana dall'intervento, con una inibizione fatta dall'America all'Europa, sia di continuare nel continente americano il suo sviluppo coloniale, sia di estendere a qualsiasi parte d'America il suo sistema d'alleanze. Così si iniziò la formazione di quello che un eminente diplomatico e giurista cileno, Alejandro Alvarez, definì « diritto internazionale americano », divergente dalle regole normali del diritto internazionale circa l'acquisto della sovranità territoriale, e circa l'autonomia di ogni Stato nell'indirizzo e nella gestione dei rapporti diplomatici e nel negoziare i trattati e provvedere alle garanzie della loro esecuzione. Quella dottrina conteneva così il germe di una limitazione dei poteri sovrani degli Stati d'Europa nei rapporti con l'America, e di una estensione dei diritti degli Stati Uniti nei rapporti cogli altri Stati americani, che di quella dottrina per il momento si avvantaggiavano, e che soltanto più tardi doveano sentirne il peso non meno degli Stati Europei. Ma se per una parte dei suoi fattori e delle sue norme, la dottrina di Monroe era, come del resto tutte le contestazioni del diritto di intervento, una difesa di deboli contro forti, la sua ispirazione occasionale era derivata in parte, e la possibilità della sua applicazione immediata è derivata del tutto, dalle condizioni della politica generale e dalle vicende dell'equilibrio europeo.

La prima ispirazione, che potrebbe dirsi spontanea ed istintiva, della dottrina, venne da motivi di politica interna ed ebbe manifestazioni varie fin dal periodo rivoluzionario, a cominciare dall'ammoneimento di John Adams nel 1775, perchè l'America fosse e restasse il più possibile estranea alla politica ed alle guerre europee. Nel suo Diario, lo stesso Adams riferiva poi un colloquio avuto il 18 novembre 1782 col Delegato inglese per la pace, Mr. Oswald. Alla interrogazione di quello: « Temete voi d'essere fatti strumento delle Potenze europee? », egli rispondeva: « Davvero lo temo », « E di quali Potenze europee? ». « Di tutte » era la sua risposta. E concludeva: « Io penso che nostra regola debba essere il non intervento; e che le Potenze europee non debbano desiderare il nostro intervento e perfino debbano adoperarsi per evitarlo ».

La Francia e la Spagna durante il periodo rivoluzionario aiutarono in vario modo le colonie inglesi insorte contro la madre-patria che avea tolto alla Francia l'India e il Canada ed alla Spagna Giamaica e il predominio commerciale e marittimo; ma l'una e l'altra

Potenza continuavano a considerare l'America indipendente dall'Inghilterra con criteri coloniali. L'azione di Gérard, primo rappresentante francese negli Stati Uniti, fu per questi altamente educativa sotto tale rapporto e fece persistere Washington nella persuasione, enunciata già al Congresso nel 1778, che un criterio d'assoluta indipendenza dovesse ispirare la politica estera americana. Il 10 febbraio 1784 Adams, rallegrandosi della pace conclusa fra la Russia e la Turchia, e dell'accordo definitivo raggiunto fra Inghilterra ed Olanda, scriveva al Presidente del Congresso: « Possa continuare la pace nel mondo! Ma se così non dovesse essere, nutro la speranza che saremo abbastanza saggi per restare fuori della tormenta. Mi trovo su questo punto del tutto d'accordo col barone de Nolken, ambasciatore di Svezia a Londra, che mi disse: — Credo che, quando noi europei ci salteremo al collo, voi starete a guardarci con filosofica tranquillità ».

I tentativi di ingerenza francese nei negoziati di pace anglo-americani del 1782, avevano dimostrato chiaramente che la Francia, aiutando le Colonie ribelli, non le aveva considerate con criteri meno coloniali di quelli della Gran Bretagna che aveva lottato per conservarle nella propria sudditanza. Il primo trionfo diplomatico del nuovo Stato fu la conclusione della pace coll'Inghilterra con esclusione delle ostinate ingerenze francesi e spagnuole; applicazione questa, *avant la lettre*, della dottrina di Monroe. Vergennes si lagnò con Franklin di tale esclusione, ma Franklin gli rispose con quello che il Johnson, nella sua storia della politica estera americana, definisce « un capolavoro di abile e conciliativa diplomazia ». Seguì il Trattato preliminare di pace del 30 novembre 1782, quello definitivo del 3 settembre 1783, che fu firmato da David Hartley per la Gran Bretagna, e da Adams, Franklin e Jay per gli Stati Uniti, si era proposto che l'Atto fosse firmato alla presenza dei rappresentanti austriaci e russi, per riconoscenza della offerta Austro-Russa di mediazione e degli sforzi espliciti da quegli Stati per porre termine alla guerra. Il Governo britannico, tutelando con i propri interessi anche quelli americani, vi si oppose, sostenendo che il trattato di pace interessava soltanto i due contraenti ed, oltre a questi, nessun altro Stato; e costituendo così un precedente fecondo di importantissime conseguenze, nei rapporti con quegli Stati europei, che, come aveva notato Adams nel 1782, nessun altro fine si proponevano fuori di quello di sospingere di nuovo gli *americani nel giro del loro equilibrio politico*.

Quella tendenza alla segregazione della politica americana, continuò a delinearci durante la breve vita della Confederazione: e più si accentuò dopo la adozione della Costituzione federale del 1787. Nel Congresso della Confederazione e nel suo « *Federalist* », Hamilton enunciava la necessità « di preparare l'ascendente degli Stati Uniti negli affari americani », e poi di aiutare l'America latina a scuotere il dominio spagnuolo, per poter formare, insieme cogli Stati Uniti, un sistema politico americano del tutto distinto da quello europeo. A tale concetto si informava nel 1793 il Segretario di Stato Jefferson nelle istruzioni inviate alla Agenzia Diplomatica degli Stati Uniti in Spagna, a proposito del progetto della Francia rivoluzionaria di su-

scitare la rivolta per la indipendenza delle colonie spagnuole, cominciando da quelle del Bacino del Mississippi, provocando anche la loro ammissione nella Confederazione. Egli riaffermava la necessità che gli Stati Uniti restassero liberi da ogni impegno, sia colle Colonie spagnuole sia contro di queste; e rifiutava anticipatamente anche un aumento di territorio che fosse stato conseguenza dell'azione ausiliaria di uno Stato europeo. Dalla stessa sollecitudine era ispirato poco dopo Giorgio Washington nel suo indirizzo di congedo del settembre 1796: «L'Europa ha una serie di fondamentali interessi che non sono in alcuna relazione, o sono in una relazione molto remota con i nostri. Può trovarsi perciò impegnata in frequenti controversie, le cause delle quali sono essenzialmente estranee agli interessi nostri. Perciò sarebbe un errore da parte nostra l'implicarci con vincoli artificiali nelle ordinarie vicissitudini della politica europea, e nelle combinazioni e nei conflitti delle amicizie e inimicizie europee. La nostra situazione isolata e lontana ci induce a preferire e ci rende possibile un indirizzo diverso».

Durante la guerra degli Stati Uniti indipendenti contro l'Inghilterra, tale indirizzo diverso ebbe la sua espressione negli obiettivi bellici, nei negoziati di pace e nel particolare Trattato di pace stipulato a Gand. E così nei rapporti coi territori coloniali finitimi. Nel 1810 e nel 1813 gli Stati Uniti aveano preso possesso con la forza della Florida occidentale; il 15 gennaio 1811 il Congresso, a proposito della torbida condizione delle colonie spagnuole, aveva adottato in seduta segreta una risoluzione colla quale si affermava «che non potea considerarsi senza seria inquietudine l'eventualità del passaggio di qualsiasi parte di quei territori in potere di un'altra Potenza; e che un giusto riguardo della loro salvezza poteva indurre gli Stati Uniti in determinate circostanze alla occupazione di quei territori». Nel tempo stesso una legge autorizzava il Presidente a prender possesso della Florida, o di una parte di essa, nel caso che se ne tentasse la occupazione da uno Stato che non fosse la Spagna. E nel 1817 si dichiarò che, se la Spagna non voleva o poteva ristabilire l'ordine nella Florida orientale, la condizione di questa sarebbe stata considerata come pericolosa dagli Stati Uniti, i quali si sarebbero sentiti autorizzati dalle circostanze a non tener conto della sovranità spagnuola, procedendo alla occupazione di quel territorio per tutelare la propria sicurezza.

Quando nel 1818 si acui quel conflitto diplomatico, l'offerta di mediazione britannica fra Spagna e Stati Uniti, fu da Adams declinata, perchè trattavasi di «una controversia circa affari esclusivamente americani, che non riguardava altri Stati oltre gli Stati Uniti e la Spagna, i quali soli avevano competenza per definirla. Intanto il conseguito possesso della Florida faceva spuntare negli Stati Uniti l'aspirazione a Cuba; e qui un gruppo si costituiva di fautori della annessione agli Stati Uniti, che a tal fine avviò proposte al presidente Monroe.

Canning, Segretario di Stato inglese, considerando le eventualità di una annessione di Cuba agli Stati Uniti come pericolosa per la Gran Bretagna, mandò una forte squadra ad incrociare nelle acque cubane. Allora Adams, Segretario di Stato americano, scriveva ad Hugh Nelson, ministro degli Stati Uniti a Madrid: «le isole di Cuba

e di Portorico sono naturali appendici del continente Nord-americano; e la prima è diventata oggetto di estrema importanza per la nostra Unione... così da potersi intravedere, nel futuro corso degli eventi, il giorno non lontano nel quale l'annessione di Cuba alla nostra federazione diventerà indispensabile per la stessa conservazione della nostra Unione. Vi sono leggi non meno di gravitazione politica, che di gravitazione fisica; e Cuba, staccandosi dalla Spagna, graviterà necessariamente verso l'Unione Nord-americana, mentre la unione dell'isola coll'Inghilterra sarebbe esiziale per gli interessi della Unione ».

Nel giugno del 1823 Jefferson approvava questo programma politico di espansione futura e di immediata esclusione di ogni intervento europeo in aiuto alla Spagna, dimostrandosi costante nelle idee professate trent'anni prima, e scrivendo dal suo ritiro al Presidente: « Ho stimato sempre essenziale per gli Stati Uniti l'astensione dal prendere parte attiva nelle controversie europee. Gli interessi politici europei sono del tutto distinti dai nostri; le reciproche gelosie degli Stati, l'equilibrio politico; le complicate alleanze; le forme e i principi di governo europeo ci sono del tutto estranei. Gli Stati d'Europa sono in perpetua guerra, tutte le loro energie sono prodigate nella distruzione del lavoro, della proprietà e della vita delle loro popolazioni ».

Da tutto ciò apparisce evidente che la dottrina enunciata sei mesi dopo da Monroe e da un secolo conosciuta col suo nome, non è con quel nome esattamente designata. Egli, col Messaggio al Congresso del marzo 1822, affermando il titolo dei nuovi Stati americani al riconoscimento, e chiedente i fondi necessari alla istituzione nelle loro capitali di altrettante rappresentanze diplomatiche, informava la sua condotta ad una politica che erasi venuta lentamente elaborando nella coscienza del popolo americano ed imponendo alla condotta dei suoi uomini di Stato. Col Messaggio del 2 dicembre 1823 egli ha formulato, in una sintetica manifestazione ufficiale, i vari canoni di quella dottrina; e, colla solennità di un *discorso della Corona*, la ha in una forma definitiva proclamata in faccia al mondo. Quella dottrina è restata poi, non ostante il succedersi dei Presidenti e dei partiti dominanti, un elemento costante della politica americana, appunto perchè non era la espressione di una concezione subbiettiva del suo autore, ma il risultato sintetico di uno spontaneo sviluppo storico. Il suo principio informatore era nato, ancor prima della indipendenza, col formarsi di uno spirito particolarista americano dopo la guerra dei sette anni e col prevalere del dominio britannico nel territorio nord-americano. Gli elementi di una politica estera americana ispirata da quel principio, vennero poi sviluppandosi nel periodo rivoluzionario, e più e più si determinarono per effetto delle pratiche contingenze nel corso dei primi trent'anni di esistenza della repubblica. Nella sua ispirazione originaria e nella sua prima enunciazione, quella dottrina derivava dalle necessità della difesa preventiva della giovane individualità nazionale e politica; dalla diversità degli interessi dei due continenti; dalla lontananza dei rispettivi territori e dalla necessità di tutelare i giovani Stati dal predominio delle grandi Potenze e di preservare dalla espansione

coloniale europea un territorio immenso in gran parte ancora spopolato, facendone una esclusiva riserva dei popoli che in America avevano organizzato a nuovi Stati le vecchie Colonie e che così soltanto potevano sperare di difendere la giovane e ancora debole indipendenza dal pericolo di nuove supremazie.

Perciò la dottrina è scaturita con storica necessità dalla coscienza del popolo americano; perciò, al momento opportuno, fu enunciata dal presidente Monroe al suo popolo come un programma ed all'Europa come un ammonimento perenne; perciò lo stesso Presidente vi insisteva illustrandolo così nel Messaggio del 1823:

« Separati dall'Europa dall'Oceano Atlantico, non ci riguardano nè le guerre degli Stati europei, nè le cause che le producono. L'equilibrio politico fra quegli Stati, comunque si modifichi per variar di vicende, non ci riguarda. E nel nostro interesse il mantenimento di buoni rapporti con tutte le Potenze; ma in ciò che tocca i nostri vicini, la condizione è diversa. È impossibile che gli Stati d'Europa si ingeriscano nei rapporti di quei nostri vicini, senza che noi stessi ce ne sentiamo colpiti ». E due anni dopo il Presidente John Quincy Adams rievocava gli ammonimenti del congedo di Washington e, domandandosi quali sarebbero stati nel 1826 i consigli di lui al popolo americano, alla sua autorità si appellava per invocare la rigorosa fermezza, nei rapporti coll'Europa, in una politica di non intervento tanto più energica quanto più aumentavano le risorse dell'America e il numero e l'importanza dei suoi Stati indipendenti.

III.

Elementi e fattori di politica europea.

Mentre la ispirazione prima e la graduale elaborazione della dottrina di Monroe derivava dalle origini stesse degli Stati Uniti e dalle necessità di vita e di sicurezza dei nuovi Stati Americani, la possibilità di enunciarla seriamente e di farla valere in quel momento critico della storia americana, è derivata esclusivamente dalle condizioni dell'equilibrio di Europa e dalla rivalità diplomatica fra gli Stati europei. Se l'Europa, come era stata concorde contro Napoleone, avesse concordemente agito contro gli insorti ispano-americani, gli Stati Uniti, che contavano allora, fra liberi e schiavi, 9,700,000 abitanti, non avrebbero potuto riuscire da soli a respingere e farne fallire l'intervento; ed una ripartizione dei territori coloniali spagnuoli fra Spagna, Russia, Francia e Gran Bretagna, avrebbe iniziata una nuova fase della politica coloniale europea, contro la quale la dottrina di Monroe non sarebbe stata una inibizione, ma soltanto una protesta vana, come la pretesa di isolamento cinese annullata vent'anni dopo dal trattato di Nanking e quella di isolamento giapponese annullata dieci anni più tardi per volontà dell'America dalla squadra dell'ammiraglio Perry.

Se la dottrina di Monroe ha potuto valere effettivamente, non solo per l'America come indirizzo di condotta, ma anche per l'Europa come inibizione di immediata o futura ingerenza, ciò fu dovuto

al disaccordo fra gli Stati europei, fra i quali si ritornava dopo l'intervallo napoleonico, alla lotta già culminata nella conquista inglese dell'India e del Canada ai danni della Francia, e nell'aiuto francese e spagnuolo alle colonie anglo-americane insorte contro la Gran Bretagna.

La iniziativa dell'intervento europeo nell'America spagnuola, era stata presa dall'imperatore Alessandro I di Russia, assecondato dagli altri due fondatori di quella Santa Alleanza che John Quincy Adams più tardi definiva, come potrebbero definirsi altri tentativi più recenti di governo mondiale, « a hypocritical fraud ». L'intervento in America avrebbe dovuto essere, secondo lo Czar, una conseguenza logica ed una applicazione necessaria di quella unione universale di garanzia sulla base della sovranità legittima, che nel 1818 egli aveva proposta al Congresso di Acquisgrana. Quella proposta cadde al Congresso per la opposizione del plenipotenziario inglese Lord Castlereagh; e fu pure la opposizione dell'Inghilterra che fece cadere nel 1823 il progetto d'intervento in America, diretto a farvi rispettare ed applicare i principii informatori di quella Unione.

La Gran Bretagna che, soprattutto per effetto dell'azione francese e spagnuola, non aveva potuto conservare il suo maggior dominio americano, e che avrebbe potuto partecipare più di ogni altro Stato allo sfruttamento economico di un'America latina indipendente, era indotta così da motivi ideali e dottrinali, come da motivi politici ed economici, a non volersi associare a qualsiasi azione diplomatica o militare diretta alla restaurazione dell'impero coloniale spagnuolo. E di ciò diede notizia, così prima come dopo il Congresso di Acquisgrana, alle Potenze alleate. Lo Czar però non era indotto da tale insuccesso a recedere dal suo proponimento: mosso anch'egli da due fini, quello morale di far valere nel mondo il rispetto della sovranità legittima; e quello materiale di ottenere dalla Spagna, come compenso del soccorso prestatole, l'aggregazione di gran parte del territorio spagnuolo lungo la costa del Pacifico al territorio russo dell'Alaska.

Dopo il Congresso di Verona del 1822 ed il mandato alla Francia di intervenire nella Spagna per ristabilirvi la supremazia del sovrano nel governo dello Stato, quell'intervento in America poteva presentarsi come logico sviluppo di un'azione già iniziata e riuscita in Europa. Contro quel mandato alla Francia aveva già protestato, dopo il Duca di Wellington al Congresso, anche Canning segretario di Stato. Nella impossibilità di impedire che il Congresso di Verona adottasse la mozione diretta a « porre un termine al sistema di governo rappresentativo » e la facesse valere in Ispagna, Canning cercò di creare in America un contrappeso a quella minaccia, esortando gli Stati Uniti a sollevare la questione del riconoscimento delle nuove repubbliche ispano-americane.

Quando nella primavera del 1823 si effettuò l'intervento francese in Ispagna, il governo inglese dichiarò che avrebbe conservato la neutralità purchè quell'intervento non si estendesse ad alcuna colonia spagnuola. Se ciò fosse avvenuto, quel governo dichiarava fin d'allora « che si sarebbe ritenuto libero di adottare quella qualunque

decisione che gl'interessi britannici avessero potuto richiedere ». Canning si rivolse contemporaneamente al Governo degli Stati Uniti per mezzo del ministro americano a Londra, Rush, proponendo che le due Potenze agissero d'accordo per impedire l'intervento europeo in America, ed intanto facessero d'accordo una pubblica dichiarazione dei loro intenti. Nel tempo stesso egli dichiarava che l'Inghilterra non aspirava ad alcuna parte dei territori contestati dalla Spagna in America, ma « non avrebbe potuto considerare con indifferenza il passaggio totale o parziale di quei territori sotto il dominio di qualsiasi altra Potenza ». Ed aggiungeva: « Se i nostri governi sono concordi nelle opinioni e nei sentimenti in tale questione, perchè dovremmo esitare a confidarceli reciprocamente, ed a proclamarli poi insieme in faccia al mondo? Tale dichiarazione da parte dei nostri Governi, sarebbe ad un tempo il modo più efficace e meno offensivo di render nota la nostra disapprovazione di quei progetti ».

Dopo aver domandato a Mr. Rush se si credesse autorizzato a negoziare ed a firmare una Convenzione su tale argomento, od almeno a fissare l'accordo in uno scambio di note, Canning concludeva: « Nella storia si riscontra raramente un'altra occasione nella quale da uno sforzo così lieve di due governi amici, possano derivare tanti benefici e prevenirsi tante calamità ». In tal guisa Canning continuava la politica di Lord Castlereagh al quale era succeduto nella direzione degli affari esteri, ed entrambi, seguendo tale indirizzo, avevano logicamente continuata quella politica di equilibrio che, praticata dai loro predecessori, aveva combattuto con successo il dominio coloniale e marittimo della Francia e della Spagna. L'invio americano a Londra rispondeva a Canning rilevando l'accordo completo dei due Stati nei fini, ma tenendo una prudente riserva quanto alla proposta di manifestare quell'accordo in una dichiarazione comune. « Il determinare in qual modo il mio Governo possa preferire la enunciazione di tali principi e di tali sentimenti, e la sua disapprovazione per quei progetti di riconquista, è estraneo alle mie istruzioni ed eccede i miei poteri ». Così rispondeva Mr. Rush; e concludeva di non potere se non comunicare le vedute del governo inglese al suo governo, augurandosene una favorevole risposta.

Frattanto Canning, senza attendere la risposta del governo americano, dichiarava il 9 ottobre 1823 all'ambasciatore francese che la partecipazione di qualunque altro Stato ad una impresa della Spagna contro le colonie sud-americane, sarebbe stata considerata dall'Inghilterra come il punto di partenza di una questione del tutto nuova, per la soluzione della quale l'Inghilterra si riservava di prendere le decisioni richieste dai suoi interessi. Ed aggiungeva che, « mentre non poteva far dipendere il proprio riconoscimento dei nuovi Stati da quello della Spagna, avrebbe dovuto considerare ogni intervento straniero effettuato colla forza o colla minaccia, nella contesa fra la Spagna e le Colonie, come un motivo sufficiente per determinarla senz'altro a riconoscerle come Stati indipendenti ». Tale riconoscimento, molto più sollecito di quanto quelle dichiarazioni avessero fatto prevedere, avveniva dopo soli nove giorni. Il 18 ottobre Canning tagliava, a così dire, i ponti alla propria politica americana,

facendo annunciare la nomina già avvenuta di consoli e vice-consoli inglesi *nei liberi Stati spagnuoli del sud-America*.

Di tale atto Canning si vantava più tardi (in un discorso del 12 dicembre 1826 alla Camera dei Comuni) dicendo: « Ho deciso allora che, se la Francia riusciva a comandare in Ispagna, dovesse predominare in una Spagna privata delle Indie. Perciò a ristabilire l'equilibrio del vecchio mondo, ho suscitato l'esistenza di un mondo nuovo ».

Il Presidente Monroe, avuta nell'ottobre comunicazione della corrispondenza scambiata fra Canning e Rush, si rivolse per consiglio a Tommaso Jefferson, non nascondendogli d'essere disposto ad accogliere le proposte inglesi, ed a dichiarare che « un attacco europeo contro le colonie ispano-americane sarebbe considerato dagli Stati Uniti come minaccioso per la loro stessa esistenza ». Ma Jefferson gli rispose: « Trattasi della questione più grave che io abbia dovuto considerare dopo la nostra indipendenza. Questa fece di noi una Nazione; quella determinerà il nostro valore e la via che seguiremo nel corso dei secoli. L'America deve avere un proprio sistema, diverso da quello europeo. Una nazione, *che più di ogni altra potrebbe renderci difficile il conseguimento di questo fine*, ci offre ora di associarsi a noi, di darci aiuto, di esserci guida; con quella al nostro fianco possiamo affrontare senza timore tutto il resto del mondo. Staccata la Gran Bretagna dal concerto delle Potenze europee e attratta da quello dei nostri due continenti, tutta l'Europa coalizzata non basterebbe per vincerci in questa guerra ». Perciò Jefferson consigliava di aderire in massima alla iniziativa inglese, ma di portare l'argomento al Congresso nella sua prima convocazione, considerando la possibilità che tale politica conducesse alla guerra, e la necessità costituzionale che la dichiarazione di questa abbia l'approvazione del Congresso. Anche Madison, al quale contemporaneamente Monroe si era rivolto per consiglio, rispondeva: « colla cooperazione inglese non abbiamo nulla a temere dal resto d'Europa ».

Intanto il 16 ottobre, il barone Tnyll, ministro plenipotenziario russo, informava il segretario di Stato Adams, che il suo governo avea deciso di non ricevere l'agente diplomatico a Pietroburgo già nominato dalla Colombia, nè quelli che vi fossero accreditati dagli altri nuovi Stati; ed esprimeva la speranza che gli Stati Uniti avrebbero serbato la neutralità nella lotta fra la Spagna e le Colonie ribelli. Adams gli rispondeva che la neutralità sarebbe stata osservata finchè gli altri Stati avessero fatto altrettanto; dichiarando che, se uno o più Stati se ne fossero dipartiti, tale mutamento di condizioni *sarebbe stato preso in considerazione dagli Stati Uniti con conseguenze che in quel momento non era dato di prevedere* ».

Per quasi due mesi Monroe discusse la questione col suo Gabinetto nel quale due tendenze si combattevano; quella patrocinata da Calhoun favorevole, e quella preferita da Adams contraria alla dichiarazione unica anglo-americana. Aderendo alla formula proposta da Canning l'impegno di disinteressamento territoriale avrebbe infatti obbligato anche gli Stati Uniti ad abbandonare ogni aspirazione su Cuba ed il Texas. Monroe, pur propendendo per la prima

soluzione, non la adottò per effetto della opposizione di Adams, che insisteva perchè nelle imminenti dichiarazioni il presidente si opponesse fermamente ad ogni ingerenza delle Potenze d'Europa che, se fossero intervenute con successo, avrebbero finito per dividersi l'intero continente, attribuendo alla Francia il Messico, alla Russia la California, il Perù ed il Cile, ed alla Gran Bretagna Cuba, con conseguenze disastrose per gli Stati Uniti.

Se l'esitazione degli Stati Uniti avesse avuto la conseguenza di lasciare alla sola Gran Bretagna tutto il merito di aver salvato dal riasservimento l'America del Sud, quelle colonie sarebbero diventate nello stesso momento indipendenti dalla Spagna e satelliti dell'impero britannico. Perciò Adams insisteva perchè gli Stati Uniti agissero prontamente mediante una chiara enunciazione di indirizzo politico, che non compromettesse in alcun modo le decisioni specifiche di competenza del Congresso nel caso di un conflitto. Su questa via dell'accordo sostanziale con la Gran Bretagna, non manifestato con una dichiarazione collettiva, ma fatto risultare da separate manifestazioni unilaterali, s'inoltrò più decisamente il Governo degli Stati Uniti, mediante una nota redatta da Adams il 27 novembre 1823 per il Barone Tuyl Ministro di Russia nella quale, riassunta la politica di quel Governo verso l'America del sud si dichiarava: « che gli Stati Uniti ed il loro governo non avrebbero potuto considerare con indifferenza l'azione violenta di qualunque Stato europeo che non fosse la Spagna, diretta sia a restaurare il dominio di quella sulle sue emancipate colonie d'America, sia a costituirvi governi monarchici od a trasferire qualunque possedimento spagnuolo o già spagnuolo ad un'altra Potenza ».

Così la enunciazione della politica americana si integrava in una comunicazione particolare, cinque giorni prima d'essere fatta solennemente oggetto di una manifestazione di carattere generale da parte del Presidente del Congresso. Il Messaggio considerava gli interventi espliciti in Europa come eventi ai quali ogni Stato indipendente, anche non europeo, costituito su principi diversi da quelli predominanti in Europa, doveva sentirsi interessato; e nessuno più interessato degli Stati Uniti: « ciò nonostante », aggiungeva il Presidente, « la nostra politica nei riguardi dell'Europa non muta; vale a dire resta quella di astensione da ogni intervento, corrispondendo ai giusti reclami di tutti e non tollerando offese da alcuno ». Ciò avea già dimostrato coi fatti il governo americano intraprendendo per la protezione del suo commercio nel Mediterraneo la spedizione di Tripoli, definita con sua piena soddisfazione dal Trattato di pace del 4 giugno 1805, ed affrontando nel 1812 la guerra con la Gran Bretagna per rivendicare i diritti derivanti dalla neutralità ai suoi cittadini ed alla sua bandiera marittima.

Nella condotta di questa guerra e nel negoziato di pace che vi poneva termine a Gand nel 1814, gli Stati Uniti avevano pur dimostrato di voler eventualmente agire anche colle armi in Europa soltanto per la tutela di un diritto proprio, ma non per partecipare alle competizioni degli Stati Europei. L'aver intimata tale inibizione alle monarchie continentali d'Europa e l'aver ottenuto che, per effetto

della coincidente opposizione della Gran Bretagna, quelle potenze desistessero da ogni proposito di intervento nell'America latina, ha costituito allora per gli Stati Uniti una vittoria diplomatica storicamente feconda. L'Inghilterra avea suggerita e provocata la Dichiarazione col duplice proposito che dovesse essere fatta in comune dai due Governi e che si limitasse ad una opposizione specifica all'intervento europeo allora minacciato nell'America del Sud. Il Presidente Monroe, approfittò del consenso ormai irrevocabile dell'Inghilterra, che colle antecedenti dichiarazioni si era già troppo impegnata per poter mutare condotta, per fare una Dichiarazione esclusivamente americana, e per non limitarne il contenuto alle circostanze del conflitto che allora imperversava, dandovi invece un valore sistematicamente comprensivo per tutto l'indirizzo avvenire della politica americana. In ciò risultava allora l'importanza della vittoria diplomatica del Presidente: nel poter far subire agli altri Stati una Dichiarazione che implicava inibizioni indefinite e col procedere del tempo sempre meglio effettuabili in confronto di tutti gli Stati Europei, compresa l'Inghilterra, e nella sicurezza che questa, troppo interessata allora alla indipendenza dell'America latina, e troppo compromessa dalla sua recente condotta verso la Santa Alleanza, non avrebbe potuto volgere a questa il suo appoggio od assicurare a questa la sua indifferenza, nemmeno dopo aver constatato che la Dichiarazione Americana comprometteva anche gli eventuali sviluppi futuri della sua politica americana.

Il Presidente Monroe prevenne col Messaggio ogni cooperazione britannica di quella specie, seguendo il consiglio di Adams che « fosse preferibile fare una Dichiarazione di principii direttamente alla Russia ed alla Francia, piuttosto che non procedere come una scialuppa sotto la scorta di una nave da guerra britannica ».

Inoltre, mentre Canning attendeva anche dagli Stati Uniti un impegno di astensione dalla ricerca di qualsiasi privilegio speciale, o di particolare influenza nell'America latina, ogni accenno a tali impegni alla reciprocità del disinteressamento mancava nel Messaggio del Presidente Monroe. E questo infine conteneva quella inibizione, dovuta specialmente ad Adams, di future colonizzazioni europee in America, che non solo non era voluta da Canning, ma tanto gli spiaceva da indurlo a tentare, nei riguardi dell'Inghilterra, di attenuarne la portata. Nella impossibilità di sconfessare un atteggiamento che egli stesso aveva ispirato, Canning si limitò allora a dichiarare al Governo americano che considerava tutte le parti non ancora occupate di quel continente come aperte alla colonizzazione britannica. Nè la sua riserva è riuscita del tutto vana; chè valse poi all'Inghilterra una interpretazione favorevole alla sua tesi nella delimitazione della frontiera degli Stati Uniti col Canada, specialmente nelle regioni occidentali. Ma, tolta questa importante eccezione, resta vero che la parte non voluta dall'Inghilterra della dottrina di Monroe, ebbe l'effetto di escludere da ogni futura espansione di dominio in America anche quello Stato che aveva ispirata ed appoggiata in confronto dei rivali Stati Europei la manifestazione americana, ed ora trovavasi costretto, non ostante la generalità di quella esclusione, a continuare ad appoggiarla.

IV.

Applicazione e sviluppo.

Il concetto essenziale e permanente della dottrina di Monroe è la separazione dei due sistemi, europeo ed americano; ed a ragione, sotto questo rispetto, quella dottrina è stata considerata come il coronamento dell'edificio della indipendenza americana. Prima i coloni emigrarono in America per sottrarsi alle sofferenze che pativano in Europa: oppressione politica, intolleranza religiosa, asservimento economico. Poi quei coloni sperimentano la immanenza degli stessi mali per effetto della continuata soggezione alla sovranità degli Stati d'origine; e, per sottrarvisi definitivamente, si emancipano da quella dipendenza. Ma pur dopo aver ottenuto la indipendenza politica, si sentono malsicuri per effetto della contiguità di estesi domini conservati da grandi potenze europee. Per conseguire anche questa integrazione di sicurezza, si propongono di acquistare la Luisiana e la Florida e vi riescono. Ma poichè la sicurezza non era completa se non fosse stata eliminata la possibilità d'essere coinvolti nelle guerre europee, Monroe rese completa quella salvaguardia coll'affermazione della separazione assoluta dei due sistemi politici. Ma la sua fu espressione di indirizzo politico; non impegno tassativo di azioni od omissioni determinate; sicchè, persistendo il fine da raggiungere, ma variando le proporzioni della potenza, del popolamento e degli interessi economici così negli Stati Uniti come negli altri Stati americani, mutarono anche le particolari esigenze di questi e gli atti specifici con quei fini coordinati.

Il primo sviluppo della dottrina fu l'aggiunta al divieto di nuove colonizzazioni europee in America, della opposizione al passaggio di territori americani dalla sovranità di uno a quella di altro Stato europeo, affermando che ciascuno Stato europeo possedente territori in America non potesse rinunciare alla sovranità su questi se non in favore del popolo della colonia o di altro Stato americano, e limitando così il diritto di sovranità territoriale degli Stati Europei sui loro possedimenti americani.

Anche quel divieto estensivo della originaria dottrina, ha potuto effettivamente prevalere perchè l'Inghilterra, già solidale con gli Stati Uniti nella proclamazione della dottrina, era rispetto a Cuba cointeressata anche in questo ampliamento della sua applicazione. Questo ebbe successivamente un effimero misconoscimento nella riannessione di San Domingo alla Spagna; ma fu fatta valere nel 1870 contro la cessione dell'isola svedese di San Bartolomeo ad altra Potenza europea e non fu in seguito più misconosciuta. Anzi, nel corso del secolo XIX, alla applicazione dei principi originari, venne accompagnandosi quella di sempre nuovi sviluppi ed interpretazioni estensive di quelli. Durante la guerra civile di secessione, è stata fermamente respinta, anche nei momenti più difficili, ogni offerta di mediazione europea. L'Impero Messicano di Massimiliano di Absburgo, che per effetto di un intervento europeo era sorto, non ebbe mai il riconoscimento degli Stati Uniti e coll'aiuto di questi fu rovesciato, non appena essi uscirono vittoriosi dalla bu-

fera della guerra civile. Finita egualmente la effimera restaurazione del dominio spagnolo nella repubblica dominicana, si strinsero con questa accordi per l'annessione, prima come territorio e poi come Stato; annessione che non potè effettuarsi allora per il voto contrario del Senato, ma iniziò quella politica di preminenza degli Stati Uniti in tutte le Indie occidentali, che doveva condurre non solo ad accordi analoghi a quelli con San Domingo, ma anche alla conquista di Portorico, ed allo stabilimento su Cuba di un effettivo protettorato. Così si passò a poco a poco dalla difesa contro l'imperialismo europeo, alla esplicazione di un imperialismo americano. Questo cominciò poi ad affermarsi anche nelle questioni interne dei più vicini Stati americani. Prima di tutti nel Messico, dalla secessione da questo all'annessione agli Stati Uniti del Texas ed alla conquista dei territori settentrionali messicani fino al Pacifico. Quell'azione venne definendosi come pretesa di conquista e pretesa di intervento dal Trattato di Guadalupe Hidalgo del 2 febbraio 1848 alla caduta del Presidente Diaz ed all'intervento a San Domingo nel 1916.

Affermatosi ripetutamente con le mediazioni nelle guerre fra Stati Sud-Americani, quell'intervento è stato più intenso nei conflitti fra Stati americani ed europei, come in quello col Venezuela nel 1894 e in quello successivo anglo-venezuelano per la frontiera occidentale della Guiana inglese, nel quale gli Stati Uniti vollero intervenire per accertare che la delimitazione non attribuisse alla Guiana inglese alcun tratto di territorio che già non risultasse pertinente a quella nel periodo coloniale. Ma soprattutto il progressivo sviluppo della dottrina in tutte le successive sue manifestazioni, si riscontra nella condotta degli Stati Uniti a proposito del Canale interoceanico.

Si cominciò col Trattato anglo-americano del 1850 relativo all'ordinamento di ogni futuro Canale che mettesse in comunicazione l'Atlantico col Pacifico. In quel Trattato era provveduto alla cosiddetta neutralizzazione del futuro Canale, cioè alla garanzia della sua non interrotta funzione di via di comunicazione interoceanica, anche se la Potenza o le Potenze ripuarie del Canale si fossero trovate in istato di guerra. A rendere efficace e continuativamente sicura tale immunità, v'era stabilito che tutti gli altri Stati sarebbero stati invitati ad unirsi ai due Stati contraenti nel garantirla.

Quando la Francia otteneva dalla Colombia la concessione ed iniziava la costruzione del Canale; gli Stati Uniti, pur sempre legati dal Trattato Clayton-Bulwer del 1850, al principio di un Canale la cui libertà ed immunità in pace ed in guerra dovesse essere garantita da tutte le Potenze marittime, adombravano già un programma di dominio esclusivo colla formula del Presidente Hayez: « un Canale americano sotto un controllo americano ». Il Trattato Clayton-Bulwer corrispondeva così bene al concetto della neutralizzazione e della garanzia collettiva, che di quella è una condizione indispensabile, che nel 1888 il suo testo serviva di modello per la Convenzione di Parigi e di Costantinopoli che è tuttora in vigore per il Canale di Suez, e che vi ha subito felicemente la prova del fuoco durante l'ultima guerra. Se per tanto gli Stati Uniti avessero conservato immutato quel concetto dei loro diritti ed interessi e della loro missione nella politica internazionale che aveva ispirato nel 1850 i loro ne-

goziatori quando il Trattato Clayton-Bulwer fu stipulato, non avrebbero dovuto desiderare se nonchè l'applicazione integrale delle clausole di quel Trattato, quando il Canale di Panama stava per essere completato ed aperto al commercio mondiale. Ma anche in ciò la politica degli Stati Uniti era venuta a poco a poco passando dall'obiettivo della immunità dal predominio straniero, e della garanzia di una continua funzione pacifica, a quello del predominio americano. Con tali intenti si cercò prima di far fallire l'impresa della Compagnia internazionale del Canale di Panama; e si raccolse poi la successione dopo vari ritorni al tentativo di un canale attraversante il territorio di Nicaragua, a profitto di una compagnia americana. Dopo la guerra con la Spagna, il Congresso approvò il nuovo indirizzo della politica del Canale invitando il Presidente a negoziare una modificazione del Trattato Clayton-Bulwer. Questi negoziati sortirono esito felice per merito della capitolazione dell'Inghilterra, che, dopo avere aiutato gli Stati Uniti a mettere alla porta gli Stati continentali della vecchia Europa, doveva adattarsi dopo tre quarti di secolo, a prendere di buon grado la medesima via.

Da quei negoziati usciva il primo Trattato Hay-Pauncefote che modificava quello Clayton-Bulwer sostituendo alla garanzia collettiva del Canale, la sola garanzia anglo-americana. Ma nemmeno di tanto si accontentò il Senato americano; e l'Inghilterra dovette piegarsi alle sue esigenze in un secondo negoziato, abbandonando la garanzia e la tutela del Canale esclusivamente agli Stati Uniti d'America. Il che giuridicamente equivaleva a toglier di mezzo ogni efficace garanzia della neutralizzazione del Canale, la cui sicurezza resta ormai affidata esclusivamente alla volontà ed alla forza del Governo e della marina americana di fronte ad altri Stati che, nella eventualità di una guerra cogli Stati Uniti, non troverebbero in alcun impegno preventivo da essi assunto un impedimento giuridico alla estensione anche al Canale delle loro ostilità.

Ottenuta l'anno successivo dalla Compagnia internazionale del Canale di Panama, la cessione della costruzione e dei lavori per 40,000,000 di dollari invece dei 109 che la Compagnia aveva richiesti, si volle ottenere ad ogni costo l'accordo con la Colombia il cui territorio doveva essere attraversato dal Canale domandando a quella l'abbandono a titolo di fitto perpetuo di una zona di cinque chilometri da un mare all'altro nel tratto traversato dal Canale; e l'amministrazione comune della zona da parte dei due Stati; ed offrendo una indennità di 7 milioni di dollari da pagarsi dagli Stati Uniti; e, dopo 14 anni, l'inizio del pagamento perpetuo alla Colombia di un canone annuo di 25 mila dollari. Poichè la Colombia non volle accettare tali condizioni, una fazione di cittadini dello Stato di Panama, precorrendo nel 1902 le glorie dei separatisti renani, insorse contro la Federazione colombiana alla quale il loro Stato apparteneva. Allora il Governo americano, interpretando secondo la lettera il Trattato del 1846 che l'obbligava a proteggere il territorio istmico contro ogni attacco straniero, ma non gli imponeva alcun obbligo contro rivolte interne, e che lo impegnava a tutelare in ogni caso l'immunità del territorio istmico, non volle permettere che la Colombia procedesse a sedare con la forza la insurrezione del Panama. Ed impedì a quello Stato di esercitare nel Panama quello

stesso diritto cui, quarant'anni prima, il governo di Washington si era giustamente appellato durante la guerra di secessione per ricondurre con la forza alla obbedienza federale i confederati ribelli del sud. Dopo essere riuscito ad impedire al governo colombiano di sedare la insurrezione del Panama, il governo degli Stati Uniti riconosceva ai Capi ribelli la qualità di governo legittimo del nuovo Stato indipendente del Panama. Così se lo spirito soffriva, la lettera era salva. Il Trattato del 1846 obbligava gli Stati Uniti a difendere il Canale contro ogni attacco straniero; riconosciuta la repubblica di Panama come Stato pienamente sovrano, ogni misura repressiva che la Colombia, secondo il suo diritto pubblico, vi avesse adottata come provvedimento di ordine interno, diventava per il Panama indipendente e per gli Stati Uniti, che come tale l'avevano riconosciuto, un attacco straniero, che gli Stati Uniti, per la tutela del territorio del Canale, erano *obbligati* a respingere.

Riconosciuta poi l'indipendenza del Panama, anche da tutti gli altri Stati, finì per adattarvisi il 7 aprile 1914 la stessa Colombia, accettando una indennità di 25 milioni di dollari. Intanto il Trattato col Panama del 18 novembre 1903, ratificato il 23 febbraio 1904, dava agli Stati Uniti il dominio effettivo del Canale e della sua zona, sotto forma di locazione perpetua, con assoluta facoltà di amministrazione del Canale da un mare all'altro sulla via d'acqua e sopra una zona territoriale di dieci miglia lungo tutto il suo percorso. A ciò si aggiunse la proprietà della ferrovia e la facoltà di intervento nello Stato per la tutela dell'ordine pubblico con garanzia della indipendenza di quello da ogni altra Potenza e colla attribuzione di una indennità immediata di 10 milioni di dollari e, dopo nove anni, l'inizio di un contributo annuo perpetuo di 250 mila dollari. Così si passò a poco a poco dalla invocazione della cooperazione di tutti gli Stati per la tutela del Canale, alla esclusione di tutti gli altri Stati da qualsiasi ingerenza che comunque potesse contrastarvi in pace ed in guerra il predominio assoluto degli Stati Uniti d'America.

V.

Tendenze attuali e prospettive future.

La dottrina di Monroe avea potuto affermarsi vittoriosamente anche prima d'essere stata completamente formulata dal Presidente che vi diede il nome, per effetto della coincidenza degli interessi americani con quelli britannici.

Il vero concetto essenziale e permanente della dottrina di Monroe è stato quello della separazione dei due sistemi europeo ed americano; e, sotto tale rispetto, la dottrina ha potuto ben definirsi il complemento della indipendenza americana. Ma le interpretazioni ed applicazioni successive e lo sviluppo che col mutare delle circostanze è venuto assumendo il concetto della separazione dei due sistemi, dimostrano anche in questo caso l'impero di due leggi la cui immanenza è confermata da tutta la storia delle relazioni internazionali. Non solo la stessa affermazione di quella dottrina che pareva di isolamento americano dalle vicende dell'equilibrio poli-

tico mondiale, ebbe appunto da questo la sua prima ispirazione e trasse da questo nel suo inizio il più valido aiuto pratico; ma anche gli sviluppi successivi della dottrina furono alla loro volta in parte conseguenze e in parte fattori dello stesso equilibrio. Dal suo sviluppo altri due insegnamenti derivano: che, essendo la dottrina del non intervento una difesa dei deboli e quella dell'intervento una pretesa dei forti, esse si succedono sovente nei vari stadi della storia del medesimo popolo, come i principi della tolleranza e della intolleranza nella storia delle dottrine religiose e politiche.

L'imperialismo non è, come da molti, tanto fanatici della politica quanto ignari della storia, si è anche di recente predicato, dote o malattia particolare di un popolo, o di uno Stato; ma è pretesa che germoglia nella coscienza di ogni popolo e di ogni Stato quando abbia raggiunto un grado eminente di civiltà, di potenza e di ricchezza, così da indurlo a credere benefico per il resto del mondo il prevalere morale e materiale della propria influenza. Così Roma procedette dalla condizione di città libera a quella di impero mondiale; così la Gran Bretagna dalla difesa contro l'imperialismo spagnuolo, al dominio dei mari; così gli Stati Uniti, prese modestamente le mosse da una formula che era soltanto di difesa, si avviano dopo un secolo ad applicarla con un intento che va diventando sempre più di dominio. E vi si diffonde la fede nel manifesto destino di espansione della potenza americana, come nell'impero britannico già si afferma da qualche gruppo di fanatici, la convinzione che la razza britannica sia il « Covenant People » destinato, secondo le profezie della Bibbia, ad effettuare il visibile regno di Dio sulla terra.

Così avvenne che, mentre il concetto della necessaria difesa indusse or è un secolo il Presidente Monroe a vietare alle Monarchie d'Europa ogni tentativo d'imporre il loro sistema all'America; ora si sia giunti ormai alla invocazione sempre più frequente delle stesse necessità di tutela della propria sicurezza e del proprio avvenire, per giustificare non solo l'intervento degli Stati Uniti, ma anche la violenta imposizione del volere degli Stati Uniti negli affari interni della America latina. Tale egemonia del fratello maggiore sui fratelli minori, che era del tutto estranea alla dottrina di Monroe nel momento della sua proclamazione, venne successivamente affermandosi in modo sempre più chiaro e più forte nelle fasi della sua applicazione, giungendo fino a voler investigare sui diritti concessi a privati stranieri da uno Stato americano nel libero uso dei suoi poteri sovrani. Così si fece con la risoluzione Lodge del 2 agosto 1912 contro la concessione di terreni a giapponesi nella Baja della Maddalena. In tal guisa con la opposizione alla colonizzazione agricola giapponese liberamente autorizzata nel suo territorio da uno Stato americano, e col pretesto del pericolo che potea derivarne alla politica bianca della popolazione preferita dagli Stati Uniti, si manifestava il mutamento più recente della dottrina di Monroe trasformata in dottrina di predominio negli ordinamenti interni degli altri Stati americani.

Anche la dottrina di Monroe, come tutte nel mondo, si trasforma nel suo sviluppo in condizioni mutate della esistenza e della coesistenza degli Stati. Per la difesa di una America spopolata fu invo-

cata, con la cooperazione di uno Stato di Europa, contro la minaccia di tutti gli altri; con una America del nord densamente popolata e potente d'armi e di ricchezze, è fatta valere, con esclusione dell'Europa, per la prevalenza del predominio degli Stati Uniti su tutto il continente americano; con una America latina esuberante di popolazione e di vigore, potrebbe ricondurre in avvenire gli Stati Uniti, per effetto delle stesse necessità di equilibrio e di tutela, nel vortice delle combinazioni diplomatiche mondiali e delle cooperazioni ed alleanze, senza distinzioni continentali.

L'art. 21 del Patto della Lega delle Nazioni, che dichiarava *non incompatibile* con la sua esistenza la dottrina di Monroe, ed attribuiva a questa dichiarazione unilaterale per la prima volta un solenne riconoscimento internazionale, dovrebbe essere eliminato nel caso di adesione degli Stati Uniti alla Lega, perchè ammette disuguaglianza di diritti e di obblighi. Ed è inutile e dannoso in caso diverso perchè contiene un riconoscimento ed un obbligo assunto dagli Stati della Lega verso uno Stato che a quella non partecipa. È questo certo un difetto ed una sorgente di equivoci da aggiungersi a quelli messi in luce testè da Carlo Schanzer con un magistrale studio pubblicato in questa rivista. Perchè la Società delle Nazioni veramente viva e giustamente e utilmente operi, è necessario non solo che diventi società di tutte le Nazioni, ma altresì che abbia rispetto a tutte le Nazioni e a tutte le regioni del mondo la stessa autorità e la stessa competenza.

Ma comunque sia delle sorti della Società delle Nazioni, la forza delle cose potrebbe per altre vie prevalere, modificando e perfino trasformando in un ricordo storico la dottrina di Monroe.

Nata come un proposito di isolamento della famiglia degli Stati Americani dalle vicende dell'equilibrio politico europeo, quella dottrina trovò, nelle condizioni momentanee di tale equilibrio, la possibilità d'esser fatta valere come pratica norma di rapporti internazionali americani e di non essere travolta come vana protesta di un debole isolato contro forti coalizzati. E potrà del pari essere modificata od annullata in avvenire dalle vicende dello stesso equilibrio politico, quando siano mutate le proporzioni del popolamento fra le due Americhe, quando siano più numerosi, più potenti e più agguerriti i popoli dell'Asia centrale ed orientale, e quando, nel determinare gli obiettivi e la condotta degli Stati Uniti, debba perciò prevalere sulla influenza degli elementi esclusivamente americani, quella dei più complessi fattori della politica mondiale.