

ENRICO CATELLANI

IL CANALE DI PANAMA



ROMA

TIPOGRAFIA DELL'UNIONE EDITRICE

Via Federico Cesi, 45

—
1913

DOVA
TICHE
CA

~~B~~
M. 2



A X c 53

BIBLIOTECA
DELLA FACOLTÀ
DI SCIENZE LETTERARIE

N. INV. **27589**

N. ENTR. **POV 58841**

INVENTARIO
2825

UNIVERSITÀ-PADOVA

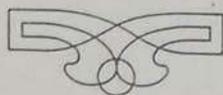
8

~~33hh~~
500

113-8

ENRICO CATELLANI

IL CANALE DI PANAMA



ROMA
TIPOGRAFIA DELL'UNIONE EDITRICE
Via Federico Cesi, 45

—
1913

—
Estratto dalla *Rivista Coloniale*
vol. I, anno VIII (1918)
—

I.

L'idea del Canale di Panama risale alla stessa scoperta del nuovo mondo. Colombo infatti era mosso dal fine di trovare ad occidente un passaggio marittimo per arrivare alle Indie. Quando fu manifesto che il continente americano scoperto dai nuovi esploratori, non era la mèta agognata, si cercò in una interruzione di quello il passaggio che permettesse di raggiungerla. Nel 1513 Balboa, accompagnato da 190 spagnuoli e da qualche centinaio di indigeni, percorreva da oriente ad occidente l'istmo e il 25 settembre contemplava, dal sommo dei monti Culebra, l'Oceano che nessun europeo avea visto prima di lui. Dato immediatamente ai suoi seguaci l'ordine di intonare un cantico religioso, Balboa prese possesso del nuovo mare in nome della Corona di Castiglia, che nel 1515 gli concedeva il titolo di « adelantado del mare del

sud » e capitano generale delle provincie di Coiba e di Panama.

La ricerca del passaggio marittimo non fu da quel momento più abbandonata, ed è stata una delle cause della rapida esplorazione di tutta la costa orientale del continente americano. Ma quando nel 1530 tale esplorazione ebbe dimostrato non esistere altro passaggio marittimo dall'Atlantico al Pacifico, oltre quello scoperto dieci anni prima da Magellano all'estremo sud del continente, si cominciò a pensare al modo di creare artificialmente quella via che non esisteva.

Al progetto si oppose fin da principio qualche pio sacerdote che lo riprovava come sacrilego, perchè l'istmo che divideva i due mari doveva considerarsi come una prova della divina volontà di tenerli divisi. Alla esecuzione del progetto si opposero più efficacemente per oltre quattro secoli le difficoltà tecniche ed economiche dell'impresa. Ma da quando fu dimostrata la vanità della ricerca di una via naturale fra i due mari, l'idea della creazione d'una comunicazione marittima artificiale non fu mai abbandonata. Già fin dal 1550, il navigatore portoghese Antonio Galvao pubblicava uno studio diretto a dimostrare che un canale avrebbe potuto essere scavato con quattro tracciati diversi nella regione istmica: Tehuantepec

Nicaragua, Panama e Darien. Nel 1551 lo storico spagnolo De Gomara presentava a Filippo II un memoriale nello stesso senso.

* * *

Sul finire del secolo seguente il progetto d'un sistema di comunicazioni rapide e sicure fra i due oceani fu ripreso in Inghilterra con intenti immediati diversi da un uomo fecondo di grandiosi disegni: William Patterson, famoso soprattutto per aver avuto l'iniziativa della formazione della Banca d'Inghilterra. Costituita questa il 27 luglio 1694, Patterson ne fu uno dei direttori; ma un anno dopo se ne ritirò, realizzando le 2000 sterline di capitale che vi possedeva, per servirsene nell'effettuazione d'un altro progetto relativo alla colonizzazione dell'istmo di Darien. Patterson voleva impossessarsi dell'istmo, stabilirvi sulle estremità dell'Atlantico e del Pacifico una colonia di scozzesi e costruire fra le due estremità una strada che diventasse la via preferita dal commercio dei prodotti delle due Indie. Dalla Scozia gli vennero sottoscrizioni per 400,000 sterline; dall'Inghilterra per 300,000, e per 200,000 dall'Olanda e da Amburgo; e a queste seguiva la concessione, di costituire una « Compagnia scozzese per il commercio coll'Africa e colle Indie ».

Ma Patterson non teneva conto dei diritti e delle pretese della Spagna che non era disposta a tollerare inframmettenze nella propria sfera di sovranità e d'influenza, e contava invece sull'appoggio del governo inglese, che poi al momento del bisogno gli negò ogni soccorso, facendo venir meno subito il versamento di quasi tutte le sottoscrizioni non scozzesi e poco dopo compromettendo anche una metà di queste ultime.

Non scoraggiato da tutto ciò, il 26 luglio 1698 Patterson partiva con cinque navi e 1200 uomini, e il 27 ottobre ancorava in una ottima baja del Golfo di Darien, denominata da lui «Caledonia» e conosciuta poi col nome di Port D'Escocés. Ma l'impresa iniziata con tanto entusiasmo terminò ben presto con una completa rovina. La malattia e la miseria decimavano i coloni; un proclama di Guglielmo III vietava alla colonia inglese della Giamaica di soccorrerli; colla sola nave atta ad un lungo viaggio, quelli abbandonati ripresero la via del ritorno, e, dei 1200 partiti dalla Scozia, trenta soli superstiti giunsero a Charleston in Carolina. Patterson, con indomita tenacia, volle ritentare la prova; ma l'ostilità degli spagnuoli faceva terminare il secondo tentativo con un assedio ed una capitolazione. Così « this door of the seas and key of the universe » il cui possesso avrebbe dovuto fare degli scozzesi,

come Patterson scriveva « the legislators of both worlds and the arbitrators of commerce », restava definitivamente agli spagnuoli, finchè, dopo tre secoli, l'insuccesso di Patterson non era vendicato dal trionfare in quella stessa regione dell'imperialismo nord-americano.

* * *

Nè dalla Spagna il progetto fu nell'intervallo mai dimenticato. Nel 1771 si ordinavano a tal fine a Tehuantepec e nel 1779 nel Nicaragua dei rilievi, cui non poteva seguire per effetto delle vicende della politica europea, alcun principio di esecuzione. Le condizioni di possibilità di quest'ultima erano considerate nel principio del secolo scorso da Alessandro di Humboldt (1); e nel 1830 si ebbe la prima concessione, ottenuta da una società olandese, per un canale da scavarsi attraverso il Nicaragua. Fallito questo progetto senza alcun principio di esecuzione, si studiò nel 1849 e nel 1850 la comunicazione delle due sponde col mezzo di una ferrovia, e questa, progettata da ingegneri americani, così al Panama come al Nicaragua, fu costruita e messa

(1) V. *American Historical Review*, luglio 1902; a proposito di una di lui lettera del 1845.

in esercizio nel 1852 sull'istmo con rapidità, resa necessaria per gli Stati Uniti dalla recente annessione della California, e dalla scoperta dell'oro nei territori occidentali. Completata nel 1870 la comunicazione ferroviaria fra Nuova York e San Francisco, l'opinione pubblica americana fu distratta dal problema delle comunicazioni lungo l'istmo di Panama, e da quelli dell'esercizio della ferrovia istmica, e della scelta fra i progetti di un canale interoceanico. Intanto una Compagnia francese, ottenuta dal governo colombiano la concessione di un canale attraverso l'istmo, acquistava per 25,500,000 dollari anche la ferrovia che dal 1852 lo attraversava.

Durante lo stesso decennio, gli studi relativi al tracciato preferibile per il canale erano continuati da ufficiali americani che arrivavano, per via di successive esclusioni, all'alternativa di due sole vie: quella di Panama e quella di Nicaragua; e nel 1876 una Commissione delegata dal governo degli Stati Uniti si pronunciava in favore di quest'ultimo tracciato. Ciò accadeva tre anni prima che l'altro tracciato fosse preferito dalla Compagnia francese.

Son note le vicende di questa Compagnia e dell'impresa da essa iniziata con tanto entusiasmo e con tanto plauso del mondo civile. Ferdinando di Lesseps, il cui nome, dopo il successo del Ca-

nale di Suez, pareva una garanzia di sicura riuscita, potè facilmente costituire nel 1881 la « Compagnie Universelle du Canal Interocéanique de Panama », ed iniziare i lavori per la costruzione di un canale a livello del mare, adattandosi più tardi, soprattutto per tentar di superare le difficoltà finanziarie, al progetto modificato di un canale a conche. In otto anni 1 miliardo e 750 milioni di franchi, cioè quasi il triplo del costo del Canale di Suez, furono spesi nei lavori senza un definitivo risultato. Nel 1889 la Compagnia doveva mettersi in liquidazione, cedendo il campo ad una nuova società che nel 1902, trovandosi alla sua volta di fronte a gravi difficoltà d'ordine finanziario e politico, si adattò a cedere la concessione al governo degli Stati Uniti per 200 milioni di franchi.

Gli americani, dopo qualche incertezza, ripresero, corressero e completarono il secondo disegno francese di un canale a conche, che adottarono definitivamente nel giugno 1906; utilizzarono con una diga gigantesca il Chagres presso la foce, e trasformarono in lago, rapidamente traversabile dalle navi, una delle parti prima più paludose e malsane del percorso del canale; sospesero i lavori di scavo della nuova via marittima finchè non ebbero provveduto ai lavori di risanamento della regione che quella via doveva attraversare; e compiuta que-

st'opera che tanta parte ebbe poi nel farli riuscire dove gli europei aveano fallito, ripresero con lena e rapidità raddoppiate l'opera superba che nel 1914 sarà compiuta.

*
* *
*

Su questo canale le navi, entranti dall'Atlantico presso Colon, potranno percorrere rapidamente sette miglia fino alle tre conche di Gatun; passate queste, potranno riprendere il viaggio a tutto vapore per altre 23 miglia sul lago artificiale, formato, per effetto della diga, dalle acque del Chagres; continueranno con velocità diminuita per altre nove miglia lungo il canale di Culebra; poi passeranno un'altra conca, potranno percorrere rapidamente due miglia di cammino e al di là delle due ultime conche potranno facilmente discendere le otto miglia di percorso da superarsi per arrivare al Pacifico.

La spesa totale del Canale è calcolata dagli ottimisti a 750 e dai pessimisti ad 875 milioni di franchi, in confronto di un miliardo e mezzo che sarebbe costata la costruzione di un canale a livello, e di 500 milioni di franchi che è costato il Canale di Suez; (ossia 400,000,000 di franchi per la costruzione e 100,000,000 per i lavori d'ingrandimento compiuti fra il 1885 e il 1889). Sembra certo ormai che il Canale

sarà pronto per il passaggio delle navi al più tardi nella primavera del 1914. L'inaugurazione solenne sarà fatta nel 1915 con una processione di navi da guerra d'ogni bandiera che, in pacifica concordia, lo percorreranno da un oceano all'altro; e l'inizio di attività della nuova via del commercio mondiale sarà festeggiato a San Francisco con una Esposizione universale che riuscirà, secondo le previsioni del suo Comitato promotore, « la più grandiosa e significativa impresa di questo genere, dalla creazione del mondo ».

Mentre l'inaugurazione si avvicina e si preparano le feste che dovranno celebrarla, è opportuno però pensare soprattutto ai probabili effetti economici e politici del canale, e studiare quegli allarmi e quei dissensi che, in previsione di tali effetti, già si manifestano nei rapporti fra gli Stati maggiormente interessati (1).

(1) Vedi: LUCIEN NAPOLÉON BONAPARTE WYSE. *Le Canal de Panama; l'isthme américain; exploration, comparaison des traités, études, négociations; état des travaux*, Paris, Hachette, 1886. — HUBERICH. *The Transisthmian canal (1825-1904)*, in *Bullettin of the University of Texas*; e *Le Canal transisthmique*, *Rev. de dr. public*, 1903, n. 26, vol. I, pag. 193-213. — WARNER MILLER e gen. ABBOTT, nel *Forum* del novembre 1898. — *Economiste fr.*, 1° luglio 1899, pag. 4. *L'expansion améri-*

2.

Le preoccupazioni relative alla tutela del futuro canale cominciarono insieme coi primi e più vaghi disegni della sua costruzione. Si comprendeva che una via aperta attraverso l'istmo dall'uno all'altro oceano, avrebbe non solo prodotto notevoli mutamenti di carattere economico, ma modificato anche nel Pacifico gli elementi dell'equilibrio politico. E, a tutela di questo, si affacciava spontanea l'idea, favorita soprattutto da quello fra gli Stati maggiormente interessati che era allora il più debole, di sottrarre il futuro canale alla possibilità del dominio e dell'arbitrio di un solo Stato. Durante la prima metà del secolo scorso tale soluzione fu soprattutto favorita appunto dagli Stati Uniti, interessati quanto la Gran Bretagna nella futura via marittima, e tanto meno potenti della Gran Bretagna da dovervi invocare, anche a vantaggio proprio, la tutela d'un qualche presidio giuridico.

L'attitudine degli Stati Uniti fu allora specialmente difensiva; e in tale condizione di spirito il

caine et les projets de Canal interocéanique. — W. H. BURR, *Histoire du Canal de Panama* in *Rev. Econom. Internat.* X année, n. 1°, pag. 7-32.

loro governo stipulava colla Repubblica di Nuova Granata (poi Repubblica di Colombia) quel trattato del 12 dicembre 1846 che, nell'articolo 35, garantiva agli Stati Uniti, ai loro cittadini e al loro commercio, l'eguaglianza coi cittadini granadini per le comunicazioni lungo l'istmo, eguaglianza applicabile « a tutti i modi di comunicazione presenti e futuri ». In cambio di tale concessione gli Stati Uniti « garantivano positivamente ed efficacemente alla Nuova Granata, la perfetta neutralità dell'istmo, così che il libero transito dall'un mare all'altro non potesse esser mai interrotto ».

Il presidente Polk nel trasmettere il 10 febbraio 1847 al Senato questa convenzione, che fu approvata il 3 giugno 1848, la presentava come una effettuazione della risoluzione adottata dallo stesso Senato il 3 marzo 1835 in favore di negoziati diretti a proteggere « ogni impresa destinata ad aprire una comunicazione marittima fra l'Atlantico ed il Pacifico, assicurando per sempre il libero ed eguale diritto di navigazione a tutte le nazioni col pagamento delle sole tasse necessarie a compensare i capitalisti impegnati nell'impresa ». Ma il Senato, col voto del 1835, aveva invocato tali negoziati « coi governi delle altre nazioni e in particolare con quelli dell'America centrale e della Nuova Granata », intuendo la necessità di una adesione di

tutti gli Stati marittimi al trattato, perchè la protezione del canale ne risultasse completa e sicura. E tale necessità era riconosciuta dal presidente Polk nel suo Messaggio, affermando che « se gli Stati Uniti fossero i primi ad aderire alla garanzia del Canale, non poteva dubitarsi, anzi era fermamente sperato dal governo della Nuova Granata, che simili garanzie sarebbero poi prestate anche dalla Gran Bretagna e dalla Francia ». E soggiungeva: « Della adesione dei due governi non può dubitarsi; perchè non sembra possibile trovare un altro mezzo efficace di assicurare a tutte le nazioni i vantaggi di questo importante passaggio, all'infuori di un accordo delle grandi Potenze commerciali nel garantire che l'istmo resterà un territorio neutrale. Gli interessi del mondo impegnati nel Canale sono così importanti, da non poter tollerarsi che la sicurezza del suo transito, da un oceano all'altro, sia alterata dalle guerre eventuali fra due nazioni ».

* * *

Con questi fini si esplicò, dopo l'approvazione del trattato da parte del Senato, l'azione diplomatica degli Stati Uniti a Londra e a Parigi. Nel 1849 il ministro degli Stati Uniti a Londra fu incaricato di cooperare col ministro della Nuova Gra-

nata nella stessa capitale, per ottenere dal governo britannico una garanzia della neutralità dell'istmo di Panama simile a quella contenuta nell'art. 35 del trattato del 1846. Il governo degli Stati Uniti avrebbe preferito che tale ulteriore garanzia risultasse da un trattato fra la Gran Bretagna e la Nuova Granata; ma se ciò non fosse stato gradito al governo britannico, il ministro degli Stati Uniti a Londra doveva cercar di comprendere da lord Palmerston « se il suo governo fosse disposto a stipulare cogli stessi Stati Uniti una tale Convenzione ». Nel medesimo senso furono impartite il 26 gennaio 1850 istruzioni al signor Rives, ministro americano a Parigi, coll'obbiettivo di analoghi negoziati tra gli Stati Uniti e la Francia.

Da queste iniziative, che ebbero immediato sviluppo soltanto nei rapporti coll'Inghilterra, è derivato il trattato Clayton-Bulwer del 19 aprile 1850, determinante, come è detto nel suo preambolo, « le vedute e le intenzioni delle due parti contraenti circa qualunque canale navigabile dovesse essere scavato fra l'Atlantico e il Pacifico lungo il fiume San Juan di Nicaragua e i due laghi di Nicaragua o Managua od uno di essi ». Con quella convenzione era stipulato (articolo 1) « che ciascuno dei due governi si impegnava a non ottenere nè esercitare mai un esclusivo predominio sul futuro

canale, a non erigervi o mantenervi mai fortificazioni, ed a non acquistarvi mai singolarmente, per i sudditi rispettivi, diritti o privilegi relativi al commercio o alla navigazione ad esclusione dei sudditi dell'altra parte contraente ». L'articolo 2 stabiliva che, in caso di guerra fra i due Stati, le navi dell'uno traversanti il canale dovessero essere esenti da blocco, detenzione o cattura da parte dell'altro belligerante, estendendosi questa immunità alla distanza necessaria per renderla efficace anche alle due estremità del canale.

Riconoscendo poi che un canale interessante il commercio di tutto il mondo, ed accessibile alle navi da guerra d'ogni Stato, non avrebbe potuto essere sufficientemente protetto dalla sola garanzia dei due paesi contraenti, questi si impegnavano non solo (art. 5) « a garantirne la neutralità sicchè il canale resti sempre aperto e libero, e sicuro il capitale investito », ma anche (art. 6) « ad invitare ogni altro Stato amico a contrarre con loro un impegno analogo, così, che tutti gli altri Stati possano partecipare all'onore ed al vantaggio di contribuire ad un'opera di tanta importanza e d'interesse così universale ».

In tal guisa era provveduto alla così detta neutralizzazione della nuova via marittima, con una disposizione che, nei rapporti fra tutti gli Stati,

è stata poi imitata, quanto al Canale di Suez, dall'articolo 4 della Convenzione del 29 ottobre 1888. Il valore della Convenzione, stipulata col l'obbiettivo speciale della protezione del canale di Nicaragua, era poi aumentato dall'articolo 8, secondo il quale i due governi « desiderando, oltrechè conseguire un fine particolare immediato, stabilire anche un principio generale », s'impegnavano anche ad estendere la stessa protezione « a qualunque altra via ferroviaria o marittima fosse per costruirsi attraverso l'istmo ed in particolare al Canale di Tehuantepec ed a quello di Panama; colla sola condizione che anche per queste altre vie il trattamento del traffico dovesse essere eguale per i cittadini di tutti gli Stati disposti a garantirvi la stessa protezione ».

*
* *

Fino alla stipulazione del trattato Clayton-Bulwer, dei due Stati maggiormente interessati nella politica e nel commercio dell'America centrale e nelle sorti del futuro canale, erano gli Stati Uniti, che dimostravano il maggior desiderio di ottenere dagli altri paesi, e particolarmente dalla Gran Bretagna, l'adesione al principio della immunità del canale dalla supremazia e dall'intervento armato di un solo Stato. Tanto determinato era il governo

di Washington in questa politica, che quando, il 21 giugno 1849, Elia Hise, agente diplomatico degli Stati Uniti presso gli Stati dell'America centrale, stipulava di sua iniziativa col governo del Nicaragua una convenzione attribuyente al governo oppure ad una società costituita da cittadini degli Stati Uniti, l'esclusivo diritto di costruire una via di comunicazione ferroviaria o marittima fra i due oceani attraverso il territorio del Nicaragua, colla facoltà di proteggere o fortificare la nuova via, la Convenzione non fu approvata dal suo governo nè fu sottoposta al Senato per l'autorizzazione della ratifica, e il segretario di Stato informò immediatamente il ministro britannico a Washington che l'opera dell'incaricato d'affari al Nicaragua era stata sconfessata dal suo governo. Allora la politica degli Stati Uniti rispetto al Canale era puramente difensiva ed era lord Bancroft che, conversando a Londra col signor Rives, ministro americano a Parigi, lo tranquillizzava dichiarandogli che il governo britannico « non aveva alcun fine esclusivo circa le comunicazioni ferroviarie o marittime attraverso l'istmo ».

Nè questa disposizione del governo americano era infirmata dalla risposta data dal segretario di Stato al ministro britannico a Washington, Lord Napier, declinando, il 10 settembre 1857, la proposta in-

glese d'una convenzione da stipularsi dai due Stati con la Francia per la garanzia del canale. Il presidente riconosceva la necessità del generale consenso di tutte le nazioni marittime, perchè il canale interoceanico fosse efficacemente salvaguardato da ogni interruzione; ammetteva che un progresso verso tale sicurezza sarebbe effettuato mediante l'impegno della Gran Bretagna e della Francia; ma preferiva che tale impegno fosse contratto direttamente da tali Stati con la Nuova Granata, con la quale già gli Stati Uniti si erano nello stesso senso impegnati. Infatti nella nota dello stesso segretario di Stato dell'8 novembre 1858 era riaffermato il principio che « il canale interoceanico avrebbe dovuto rimanere sotto la sovranità dello Stato del quale avesse attraversato il territorio, e restare neutrale e libero a tutte le nazioni a parità di condizioni ». « Ciò che gli Stati Uniti desiderano », concludeva quella nota, « è la sicurezza e la neutralità del canale; e tale è pure il desiderio della Gran Bretagna, della Francia e di tutto il commercio mondiale ».

*
* *

Con queste dichiarazioni combinavano le istruzioni del 26 novembre 1858 impartite a M. Mason, ministro americano a Parigi. E poichè allora Francia e Gran Bretagna meditavano un'azione militare al

Nicaragua, tale politica degli Stati Uniti, in favore della indipendenza dell'America centrale e della neutralità del futuro canale garantita da tutti gli Stati, appariva tanto più sincera e senza riserve nella sua esplicazione, quanto più nelle sue ispirazioni restava ancora una politica difensiva. Fino a questo momento il governo americano aveva bensì preteso dal 1849 di poter dare al governo della Nuova Granata consigli anche non richiesti circa le sue relazioni con le altre potenze, reclamando tale facoltà come una conseguenza della responsabilità assunta garantendo la neutralità del canale, e della opportunità di salvaguardare da conflitti lo Stato del canale attraversato; ma non avea mai messo in dubbio la necessità di una garanzia collettiva della neutralità del canale.

L'ultima espressione di questa politica si ebbe da parte degli Stati Uniti il 28 febbraio 1877, poco più di un anno prima che Luciano Bonaparte Wyse ottenesse dal governo colombiano la concessione per la costruzione di un canale interoceanico in nome della Società internazionale del canale interoceanico, costituita a Parigi. In quel giorno il segretario di Stato Fish, in una circolare agli agenti diplomatici degli Stati Uniti, comunicava loro lo schema di un trattato di neutralizzazione « al quale si sarebbe dovuto procurare l'adesione delle prin-

cipali potenze marittime ». Secondo quel progetto ogni Stato che diventasse parte « a tali stipulazioni e garanzie, avrebbe dovuto conservare sempre, in pace e in guerra, il diritto di transito nel canale, e il beneficio delle acque neutrali, delimitate alle sue estremità, per ogni specie di navi della rispettiva bandiera, a condizioni di assoluta eguaglianza; e alle navi da guerra e alle altre navi pubbliche sarebbe stata concessa la stessa continuità di transito attraverso il canale ». I negoziati fallirono per colpa del Nicaragua; ma il progetto resta a dimostrare che, ancora al principio del 1877, gli Stati Uniti erano disposti non solo ad accettare, ma anche a provocare una garanzia collettiva analoga a quella che doveva essere stipulata undici anni più tardi per il canale di Suez.

3.

Ma, appunto dopo questo negoziato fallito, cominciava a mutare la politica degli Stati Uniti circa la tutela del canale.

L'8 marzo 1880, il presidente Hayez dichiarava nel suo messaggio, che « la politica del paese era favorevole ad un canale sotto supremazia americana » « a canal under american control ». Prima si era affer-

mata necessaria la tutela collettiva del canale e la sua immunità da qualsiasi particolare supremazia; ora si ripeteva la necessità di « sottrarlo alla supremazia di una potenza europea, o di una combinazione di potenze europee »; ma verso la supremazia americana si abbandonava l'antico proposito assolutamente negativo, considerandola invece come un fattore essenziale della sicurezza del canale.

Ormai gli Stati Uniti non dovevano nè indietreggiare, nè arrestarsi su questo cammino. Mentre tanto poco tempo prima s'era affermata la necessità di una garanzia collettiva, e s'era a più riprese cercato di promuoverla, ora il segretario di Stato Blaine faceva senza esitare dichiarazioni in senso del tutto contrario. Nelle istruzioni del 24 giugno 1881 al signor Lowell, ministro a Londra, egli ricordavagli che « le grandi potenze d'Europa stavano forse dibattendo il progetto di una garanzia collettiva della neutralità del canale » e dichiarava che, « nell'opinione del presidente, la garanzia data dagli Stati Uniti alla Nuova Granata con l'articolo 35 del trattato del 1846, non avea bisogno nè di conferme, nè di accessioni o di consentimenti da parte di altri Stati », aggiungendo che « ogni tentativo per sostituirvi un accordo fra potenze europee, assumerebbe il carattere di un'alleanza contro gli Stati Uniti e sarebbe considerata dal loro governo

come indicazione di sentimenti ostili ». Quantunque il segretario di Stato raccomandasse al ministro a Londra di dichiarare che « tali propositi degli Stati Uniti non erano manifestazioni di una nuova politica, ma soltanto la fedele applicazione di principî già da lungo tempo professati », la verità era ben diversa, e gli Stati Uniti si collocavano, per così dire, agli antipodi, del punto di vista, conservato dal 1850 al 1877.

*
* *

Procedendo su questa via, gli Stati Uniti ottenevano il 17 febbraio 1881 dalla Colombia la firma di un protocollo interpretante secondo i loro desideri, l'articolo 35 del trattato del 1846. La libertà delle comunicazioni attraverso il canale e lungo la ferrovia dell'istmo, era riaffermata, a favore dei governi e dei cittadini dei due Stati « con la eccezione del caso di guerra fra di loro »; e gli Stati Uniti dovevano avere in avvenire, come una conseguenza della garanzia stipulata nel 1846, la facoltà di occupare militarmente, insieme con la Colombia, il territorio istmico, ogni qualvolta la immunità ne fosse in pericolo. Il governo colombiano non ratificava quel protocollo, sostenendo che il suo negoziatore aveva ecceduto i limiti del mandato,

e che i nuovi patti equivalevano, anzichè ad una applicazione, ad una estensione delle obbligazioni contratte nel 1846.

Dopo questo rifiuto può dirsi che i giorni della sovranità colombiana sul territorio dell'istmo fossero contati.

Un riconoscimento dei veri fondamenti della futura sicurezza del canale, si ebbe per l'ultima volta nel messaggio del presidente Cleveland del 1885. « Non saprei raccomandare, scriveva il presidente, proposte implicantì privilegi di proprietà e di supremazia fuori del nostro territorio, combinati con l'impegno illimitato di difendere l'integrità territoriale dello Stato dove tali interessi si trovino. Mentre il progetto generico di un canale interoceanico deve essere incoraggiato, credo che un progetto specifico, per essere da noi considerato con favore, debba essere immune da tali responsabilità ». E soggiungeva: « Ogni nuova via costrutta attraverso la barriera che divide i due massimi oceani, dev'essere, per il maggior beneficio del mondo, immune dal pericolo di dominio d'un solo Stato...; è evidente la necessità della neutralizzazione del canale; e questa sarà assicurata rendendolo accessibile a tutte le nazioni, e soggetto alle ambizioni e alle necessità belliche di nessuna ». Ma questa dottrina, che da principio era sembrata senza possi-

bilità di contrasto, doveva finire per essere abbandonata a profitto dell'idea di un canale, aperto sì a tutti, ma sotto la sola autorità e la sola garanzia degli Stati Uniti d'America.

Contro tali aspirazioni stavano però i patti del trattato Clayton-Bulwer che, fin dal 1882, il segretario di Stato Frelinghuysen dichiarava non più obbligatorio per effetto della specialità del suo oggetto e della mancata esecuzione integrale da parte della Gran Bretagna, ma che il segretario di Stato Olney riconosceva in un suo *Memorandum* del 1896 come pienamente in vigore, giudicando che la soluzione preferita dal suo predecessore era « ingenious rather than sound, antagonising the language of the treaty itself, and not supported by any contemporary conduct or construction ».

* * *

Per poter svolgere la nuova politica ormai preferita dagli Stati Uniti, non restava dunque, secondo il segretario di Stato Olney, che un mezzo: « abbandonare i tentativi ingegnosi di negar vigore al trattato, o di interpretarne artificialmente le stipulazioni, per domandare francamente alla Gran Bretagna l'inizio di un negoziato diretto a modificarle ».

Quest'ultimo fine è stato raggiunto quattro anni più tardi col trattato Hay-Pauncefote del 5 febbraio 1900, secondo il quale il canale avrebbe dovuto essere costruito « sotto gli auspici del governo degli Stati Uniti ». Il nuovo trattato provvedeva all'applicazione del principio della neutralizzazione com'era stato affermato nel trattato del 1850, del quale doveva essere piuttosto una integrazione che una sostituzione. La libertà della navigazione, il divieto delle ostilità in genere e del blocco, e quello dell'imbarco e dello sbarco di truppe o di munizioni da guerra, erano stipulati per il canale e per le acque adiacenti; e, pur concedendo agli Stati Uniti di mantenere lungo il canale un corpo di polizia capace di proteggerlo contro il disordine o l'anarchia, era fatta espressamente la proibizione di erigere fortificazioni dominanti il canale e le acque adiacenti. Al concetto della neutralizzazione, risultante da una garanzia collettiva e già affermata dal trattato Clayton Bulwer, s'informava l'articolo 3 che impegnava le parti contraenti a portare la convenzione a notizia delle altre potenze invitandole ad aderirvi.

Il Senato, cui la nuova convenzione fu sottoposta per l'autorizzazione allo scambio delle ratifiche, domandò la soppressione dell'articolo 3°; modificò l'inizio dell'articolo 2° nel senso che il trattato

Clayton-Bulwer dovesse dichiararsi in tutto sostituito dalla nuova convenzione (which Convention is hereby superseded), e l'ultima parte con l'aggiunta della seguente clausola: «È però convenuto che nessuna delle suindicate condizioni (libertà del canale, divieto di ostilità e di blocco, di rifornimento e di imbarco e di sbarco di truppe) debba applicarsi alle misure cui gli Stati Uniti possano trovar necessario di ricorrere per assicurare con le proprie forze la difesa degli Stati Uniti e il mantenimento dell'ordine pubblico».

Così emendata, la convenzione equivaleva all'abbandono agli Stati Uniti del dominio del canale e della tutela della sua neutralità.

Il governo inglese non potea mostrarsi disposto alla ratifica di un patto ridotto così sostanzialmente diverso da quello stipulato dai due plenipotenziari, ed opponeva agli emendamenti proposti, una serie di obiezioni esposte nel *Memorandum* di Lord Lansdowne del 3 agosto 1901. Ne derivava un nuovo negoziato che aveva per risultato il secondo trattato Hay-Pauncefote del 18 novembre 1901 in tutto corrispondente ai voleri del governo americano.

L'articolo 1 conteneva la desiderata sostituzione totale del nuovo patto al trattato Clayton-Bulwer che, aggiunta dal Senato all'articolo 2° della prima

convenzione, era stata una delle cause della mancata ratifica da parte del governo britannico. Il secondo articolo, corrispondente all'articolo 1° della prima convenzione, ammetteva la costruzione del canale sotto gli auspici del governo degli Stati Uniti che «doveva avere il diritto esclusivo di provvedere alla conservazione, al regolamento e all'esercizio del canale». L'articolo 3 della convenzione dell'anno prima, non voluto dal Senato americano, non ricompariva, restando escluso il concetto della garanzia collettiva della neutralità del canale. Inoltre l'articolo 3°, corrispondente al 2° della prima convenzione, escludeva persino la garanzia britannica che da quella era stata ammessa, sostituendo alle parole: «Le alte parti contraenti, desiderando mantenere il principio generale della neutralizzazione, adottano, ecc.», le parole: «Gli Stati Uniti adottano, come basi della neutralizzazione del canale, le regole seguenti».

Nel presentare questo secondo trattato al Senato, il presidente Roosevelt poteva a buon diritto vantarsi d'aver procurato alla nazione «every right that it has ever asked in connection with the canal». Tale trattato, come diceva il presidente nello stesso messaggio del 3 dicembre 1901, attribuiva esclusivamente agli Stati Uniti l'opera della costruzione del canale, e la competenza e la re-

sponsabilità della sua tutela e riservava a quelli soltanto il regolamento del suo uso neutrale da parte delle altre nazioni, in condizioni di perfetta eguaglianza fra tutte, ma senza la ingerenza o la garanzia d'alcun altro Stato.

4.

Tuttociò, quantunque l'articolo 3° si riferisse alla Convenzione di Costantinopoli del 28 ottobre 1888 per il regime della navigazione del canale di Suez, importava un ordinamento giuridico del tutto diverso così da quello del canale di Suez come dai patti invocati prima e conservati poi dagli Stati Uniti per lo stesso canale di Panama.

Sgombrato così il terreno da ogni ostacolo alla supremazia degli Stati Uniti, il Congresso, con l'Atto del 28 giugno 1902, autorizzò il presidente ad acquistare i diritti della « Nuova Compagnia del canale di Panama », e ad entrare in trattative con la Colombia per la costruzione del canale attraverso l'istmo di Panama, autorizzandolo anche, nel caso che tali trattative non approdassero, ad intavolare negoziati per la costruzione del canale in territorio del Nicaragua. Al trattato con la Colombia, stipulato nel senso del voto del Congresso degli Stati Uniti, fu negata la ratifica dal Con-

gresso colombiano. Ma, come diceva il presidente Roosevelt nel messaggio del 7 dicembre 1903, ciò non importava la necessità di prendere in esame l'alternativa del canale di Nicaragua, essendosi mutate intanto nell'istmo le condizioni della sovranità territoriale.

Già fin dal 1858 il segretario di Stato Cass, nelle istruzioni al signor Lamar, ministro nell'America centrale, aveva incluso un ammonimento per quegli Stati, avvertendoli che il governo di Washington non avrebbe loro permesso di fare, rispetto al futuro canale, un uso illimitato della loro sovranità. «Mentre i giusti diritti di sovranità degli Stati occupanti quella regione, dovranno sempre essere rispettati, noi pretenderemo che tali diritti siano esercitati in armonia con le nuove circostanze. La sovranità ha i suoi doveri non meno che i suoi diritti; e nessuno di questi governi locali, potrebbe permettersi di chiudere, con propositi d'isolamento orientale, queste porte d'una grande comunicazione mondiale, o, ciò che sarebbe quasi equivalente, di ingombrarle con ingiusti ordinamenti che ne impedissero l'uso generale, giustificando il proprio atto con l'argomento che tale via delle comunicazioni e del traffico gli appartiene».

La convenzione Hay-Herran, stipulata il 22 gennaio 1903 fra gli Stati Uniti e la Colombia, attri-

buiva agli Stati Uniti il diritto di costruire, conservare e proteggere il canale di Panama per un termine di cento anni, prorogabile alla scadenza e a loro scelta per un periodo di egual durata. Agli Stati Uniti era pur concessa per la tutela dell'igiene e della polizia, una striscia di terreno lungo il canale; ed era loro riconosciuta la facoltà di usarvi, in casi di urgente necessità, le loro forze per la protezione del canale, anche senza il previo consenso della Colombia, ma con l'obbligo di ritirarle dopo l'arrivo di forze colombiane in numero sufficiente. Al momento delle ratifiche, la Colombia doveva ricevere dagli Stati Uniti un compenso di 50,000,000 di franchi; ed a questo doveva aggiungersi un contributo annuale di 1,225,000 franchi a partire dal nono anno dopo la stessa data.

L'11 marzo 1903 la ratifica fu autorizzata dal Senato degli Stati Uniti; ma cinque mesi dopo il Senato colombiano la rifiutava all'unanimità, soprattutto perchè la cessione di una striscia di terreno lungo il canale importava, per quanto mascherata, una rinuncia di sovranità ed era contraria alla costituzione.

Ma la Colombia, formulando un rifiuto che non avrebbe avuto la forza di far valere, non fece che precipitare l'effettuarsi delle condizioni nelle quali poteva verificarsi l'eventualità, minacciata dal segre-

tario di Stato degli Stati Uniti nel 1858, e ricordata opportunamente dal presidente Roosevelt nel messaggio del 1903.

Già due anni prima, con l'articolo 4 del trattato Hay-Pauncefoote, era stato tolto di mezzo un ostacolo internazionale all'effettuazione di questa minaccia, stipulando che « nessun mutamento della sovranità territoriale, o delle relazioni internazionali del paese o dei paesi attraversati dal canale, potrà alterare il principio generale della neutralizzazione, o modificare gli obblighi delle alte parti contraenti, derivanti dal presente trattato ». Gli Stati Uniti avevano dunque le mani libere nella preparazione della assoluta loro supremazia sul canale. Fra loro e questo ormai non stavano più che due impedimenti: la sovranità colombiana e la forza che avrebbe potuto impiegare la Colombia per farla valere. Il secondo impedimento non era che apparente. Il primo era reale; ma lo toglieva di mezzo la rivoluzione che trasformava il dipartimento colombiano di Panama in uno Stato indipendente.

*
* *

Quattro mesi dopo il rifiuto della ratifica opposto dal Senato colombiano al trattato cogli Stati Uniti, la popolazione del dipartimento di Panama insor-

geva e proclamava la propria indipendenza. Durante la breve rivoluzione, due atti degli Stati Uniti rivelarono i loro obbiettivi. Il 2 novembre il Segretariato della marina ordinava da Washington agli stazionari americani di assicurare, in caso di rivoluzione, la libertà del transito, facendo anche occupare, in caso di necessità, la ferrovia ed « impedendo lo sbarco di forze armate con intenti ostili, sia ribelli che governative, a Colon, e a Porto Bello »; autorizzandoli anche ad opporsi allo sbarco delle truppe colombiane dirette al Panama a bordo di navi da guerra colombiane, se paresse loro che tale sbarco potesse precipitare un conflitto. Analoghe istruzioni furono mandate agli stazionari americani del Pacifico; e il 5 novembre, un giorno dopo la proclamazione della repubblica indipendente di Panama, il Segretariato della marina impartiva l'ordine di impedire alle navi da guerra colombiane di bombardare Panama, e di opporsi allo sbarco di forze armate sull'una e sull'altra sponda dell'istmo.

Così la nuova Repubblica, tanto validamente assistita nella sua nascita, era riconosciuta dal presidente Roosevelt nove giorni dopo la sua proclamazione. Il nuovo Stato, riconosciuto dagli Stati Uniti come indipendente il 13 novembre 1903, stipulava con quelli il 18 dello stesso mese una con-

venzione molto più corrispondente alle aspirazioni della grande repubblica, di quella stessa che non era stata ratificata pochi mesi prima dalla Colombia. Gli Stati Uniti garantivano con tale convenzione la indipendenza della Repubblica di Panama, e questa concedeva in perpetuità agli Stati Uniti, per la costruzione, l'esercizio e la protezione del canale, una zona della lunghezza di 10 miglia, estendentesi a cinque miglia di distanza dalla linea mediana del canale al di là di ciascuna delle sue sponde. Tale linea sarà misurata tanto dal lato dell'Atlantico quanto da quello del Pacifico a cominciare da tre miglia di distanza dalla bassa marea, ma le città di Colon e di Panama resteranno escluse dalla zona concessa. Nei limiti di questa zona e delle altre acque e terreni necessari per la costruzione, l'esercizio e la protezione del canale e delle sue opere ausiliarie (and also within the limits of all auxiliary lands and waters which may be necessary and convenient for the construction, ecc.), la Repubblica di Panama concede agli Stati Uniti tutti i diritti, i poteri e l'autorità che ad essi competerebbero e che potrebbero esercitare se avessero la sovranità del territorio « colla completa esclusione dell'esercizio, da parte della Repubblica di Panama, di tutti quei diritti sovrani, quei poteri e quell'autorità ».

*
* *

Questa cessione dell'amministrazione della zona del canale fatta a perpetuità, con tanto completo esercizio d'attribuzioni a favore dello Stato concessionario, e con tanta completa rinuncia da parte del concedente, non lascia sulla zona del canale alla Repubblica di Panama senonchè una nuda sovranità, nuda nel più completo significato della espressione. Agli Stati Uniti invece attribuisce un possesso che, diverso quanto al titolo, nei rapporti collo Stato cedente, da una vera sovranità, in nulla differisce da questa nè quanto ai rapporti fra gli Stati Uniti e la popolazione della zona concessa, nè quanto ai rapporti fra gli Stati Uniti e i terzi Stati rispetto alla zona stessa. Per effetto dei trattati antecedenti colla Nuova Granata e colla Gran Bretagna, gli Stati Uniti avrebbero posseduto certi diritti particolari sul canale costruito in territorio altrui. Per effetto della convenzione col Panama del 18 novembre 1903, gli Stati Uniti avranno la autorità competente ad uno Stato sopra una via di comunicazione costruita in territorio proprio; e la libertà del canale e la facoltà di navigazione assicurata dalle convenzioni vigenti a tutte le bandiere in condizioni di assoluta eguaglianza, non saranno più oneri imposti alla sovranità territo-

riale a favore di tutti gli altri Stati, compresi gli Stati Uniti, ma invece oneri imposti alla sovranità degli Stati Uniti in favore di tutti gli altri Stati del mondo.

Il diritto degli Stati Uniti era infirmato soltanto dalle proteste e dalle riserve del governo colombiano, che il 17 novembre 1903 così reclamava presso il governo di Washington e presso quelli degli altri Stati: « La principale responsabilità della secessione del Panama pesa sul governo degli Stati Uniti che vi ha prima fomentato un partito separatista; poi si è affrettato a riconoscere l'indipendenza della provincia ribelle; e finalmente ha impedito al governo colombiano di servirsi dei mezzi atti a reprimere la ribellione ». Il governo colombiano continuava respingendo l'accusa di aver ostacolato l'effettuazione del canale, e ricordando che dal 1835 la Colombia aveva per nove volte rinnovato le concessioni relative alla sua costruzione; e da tutto ciò derivava argomenti, anche corrispondenti alla dottrina sostenuta dagli Stati Uniti circa i doveri della sovranità, in favore del proprio diritto e contro il riconoscimento del nuovo Stato.

Ma nove anni bastavano per far tacere anche queste ultime obiezioni e rendere immuni da ogni dubbio i diritti degli Stati Uniti sul canale. Sul

principio del 1909 infatti, il segretario di Stato Elihu Root riusciva a condurre in porto un triplice accordo rappresentato da tre convenzioni fra gli Stati Uniti e il Panama, fra gli Stati Uniti e la Colombia e fra questa e il Panama. Quest'ultimo accordo poneva termine non solo ad ogni possibilità di obiezioni sollevate dalla Colombia contro la sovranità del Panama e il suo diritto di fare agli Stati Uniti cessioni o concessioni nel suo territorio, ma anche definiva ogni contestazione territoriale e finanziaria fra la Colombia e la sua antica provincia settentrionale diventata Stato indipendente.

*
* *

Il trattato Hay-Pauncefote aveva ammessa la costruzione del canale sotto gli auspici del governo degli Stati Uniti ed aveva attribuito agli Stati Uniti il diritto esclusivo di provvedere al regolamento ed all'esercizio del canale; ma tali diritti erano riconosciuti alla grande repubblica su territorio altrui; mentre, per effetto dei sopravvenuti mutamenti, gli Stati Uniti, nei rapporti con tutti i terzi Stati, potevano ormai considerare la zona del canale come territorio proprio.

Le regole relative alla neutralizzazione del canale, formulate nell'articolo 3 del trattato Hay-

Pauncefoote, mutavano pure completamente di valore. L'articolo cominciava colle parole: « Gli Stati Uniti adottano come basi della neutralizzazione del canale le regole seguenti ». Nelle condizioni di sovranità esistenti nel 1901, quella formula sostituita a quella della garanzia collettiva delle Potenze che era stata adottata negli articoli 2 e 3 del primo trattato Hay-Pauncefoote e negli articoli 5 e 6 del trattato Clayton-Bulwer, significava che gli Stati Uniti, garantendo in cospetto della Colombia la neutralità del canale, erano i delegati degli altri Stati del mondo. Passato il canale sotto la sovranità degli Stati Uniti, dalle regole circa la neutralità adottate coll'articolo 3 del secondo trattato Hay-Pauncefoote, non poteva intendersi derivare che una servitù gravante sulla sovranità degli Stati Uniti nella zona del canale.

Nei riguardi della Gran Bretagna può dunque sostenersi che esista, per effetto dell'articolo citato, e dell'articolo successivo affermando la immutabilità delle regole di neutralità non ostante qualunque mutamento di sovranità territoriale, un diritto a pretendere dagli Stati Uniti la applicazione integrale delle garanzie stipulate a profitto della tutela del canale e della eguaglianza di tutte le bandiere.

Che se una contestazione circa l'interpretazione di quelle regole dovesse sorgere, la risoluzione non

potrebbe derivarne dalle conseguenze attribuite da uno solo degli Stati contraenti al suo diritto di sovranità, ma bensì dalla interpretazione dibattuta fra le due parti contraenti circa le stipulazioni dalle quali quella sovranità territoriale era stata qualificata e limitata.

Quanto alle altre Potenze, che non erano state parti contraenti nè nel trattato Clayton-Bulwer nè in quello Hay-Pauncefote che lo sostituiva, non potrebbe sostenersi che esse possano invocare come un diritto proprio la neutralità del canale e il rispetto delle altre regole contenute nell'articolo 3° del trattato anglo-americano del 1901. Ma d'altronde non potrebbe sostenersi che per effetto di quell'articolo o per effetto delle sole proprie leggi, gli Stati Uniti possano invocare come esistente, in modo obbligatorio per gli altri Stati, la neutralità del canale. La neutralizzazione dei territori e la cosiddetta neutralizzazione dei canali interoceanici, non possono derivare se non che dalla garanzia collettiva dello Stato sovrano, e degli altri Stati, che, in caso di guerra con quello, o fra loro, s'impegnino ad astenersi da ostilità in quei territori, o in quei canali e nelle acque adiacenti.

Quando si iniziarono nel 1885 i negoziati che dovevano condurre alla Convenzione del 1888 per il canale di Suez, Lord Salisbury giustamente no-

tava, nelle istruzioni all'ambasciata di Parigi del 21 ottobre 1887, che nessun atto firmato dalla Gran Bretagna e dalla Francia avrebbe potuto avere un valore pratico, « finchè non avesse ottenuto anche il consenso dello Stato sovrano e delle altre potenze interessate ». Poichè questo consenso, colla conseguente garanzia collettiva, è intervenuto, può dirsi neutralizzato il canale di Suez. Perchè mancano quel consenso e quella collettività di garanzia, non può dirsi neutralizzato il canale di Panama. Questo, nello stato attuale del diritto positivo, sarà una comunicazione interoceanica appartenente agli Stati Uniti che, rispetto a quella, son legati da particolari obbligazioni reciproche colla Gran Bretagna, mentre, nei rapporti cogli altri Stati, nè sono obbligati ad un esercizio limitato della propria sovranità, nè hanno il diritto di pretendere il rispetto assoluto e costante di particolari immunità (1).

(1) LAWRENCE, *Essays on some disputed questions in modern international law*, Cambridge, 1889. — JOHN BASSETT MOORE, *A Digest of International Law of the United States*, Washington, 1906. Vol. III. — KRAENTZEL, *Le canal de Panama (Analisi dei vari trattati)*, nel *Musée Belge*, 1906, n. 1. — REDDAWAY, *The Monroe Doctrine*, pag. 139-144. Cambridge. University Press, 1898. — HARMODIO ARIAS, *The Panama Canal. A study of international law and diplomacy*,

5.



Il canale di Panama, anche secondo le previsioni più modeste, potea considerarsi, fin dall'inizio della sua costruzione, destinato a diventare una delle maggiori vie del commercio mondiale, paragonabile per gli effetti economici al canale di Suez e forse più importante di quello per gli effetti politici. Ma, dal punto di vista della condizione giuridica e delle garanzie dei terzi, il canale di Panama si veniva sempre più differenziando da quello, a mano a mano che la sua costruzione si avvicinava al compimento.

Il canale di Suez, costruito da una società straniera in territorio egiziano, ha dal 1888 la tutela di una garanzia internazionale. Il canale di Panama,

London, King. 1912. — VIALLATE *Essais d'histoire diplomatique americaine*, Paris, 1905; 2° *Les États Unis et le canal de Panama*. — ABBOTT, *Problems of the Panama Canal*, London, Macmillan, 1906. — W. F. JOHNSON, *Four Centuries of the Panama Canal*, London, Cassel, 1907. — TAYLOR, *The coming struggle in the Pacific*, in *Nineteenth Century*, octobre 1898. — P. MÜLLER-HEYMER, *Der Panamakanal in der Politik der Vereinigten Staaten*, Berlin. Puttkammer und Mühlbrecht 1809 *The Panama Canal*, in *Quarterly Review*, october 1912, pag. 299-322.

costruito dalla tecnica americana e con capitali degli Stati Uniti sotto gli auspici del governo di questi ultimi, si trova dal 18 novembre 1903 in territorio appartenente al medesimo Stato. La funzione commerciale e marittima, oceanica e mondiale, lo rende analogo al canale di Suez; le condizioni della proprietà, della sovranità, dell'esercizio e della polizia, ne corrispondono piuttosto sempre più a quelle del canale di Kiel. Da quello di Suez differisce perchè gli Stati Uniti possederanno un canale che loro apparterrà esclusivamente quanto alla proprietà, in territorio pur soggetto in tutto alla sovranità loro. Da quello di Kiel differisce perchè, nei rapporti della continuità dell'esercizio, dell'eguaglianza per tutti delle sue condizioni e della neutralità, gli Stati Uniti hanno consentito dei limiti al proprio arbitrio, cogli articoli 3 e 4 del secondo trattato Hay-Pauncefoote.

E vero che questi limiti al proprio arbitrio furono consentiti dagli Stati Uniti con quella Convenzione a favore di tutti. Ma i terzi Stati non sono stati parti contraenti nella Convenzione stessa. Anzi al primo trattato Hay-Pauncefoote fu negata la ratifica appunto perchè il Senato degli Stati Uniti volle sopprimervi l'articolo 3 che riservava l'adesione delle altre potenze. E tale clausola appunto è restata esclusa dal secondo trattato Hay-Paunce-

foote ora in vigore. Agli Stati Uniti sono e saranno dunque esclusivamente affidate la tutela del canale e l'esecuzione di quei patti che costituiscono per essi una obbligazione assunta, anche a favore dei terzi, verso la sola Granbretagna.

Nè una maggiore estensione deriva agli obblighi degli Stati Uniti dalla convenzione col Panama del 18 novembre 1903. L'articolo 9 vi stipula la libertà dei porti e delle acque del canale e l'immunità delle navi da ogni gravezza nei rapporti reciproci fra i due Stati, ma limitatamente alle navi destinate al servizio tecnico e sanitario del canale stesso. L'articolo 19 concede il libero transito alle navi da guerra e alle truppe della repubblica di Panama; e dalle altre stipulazioni risultano limitati bensì i poteri di quella repubblica anche nel resto del suo territorio (art. 20 e 25), ma nulla ne risulta che importi per gli Stati Uniti verso i terzi obblighi maggiori di quelli derivanti dalla Convenzione colla Granbretagna del 1901.

Era naturale dunque che, mentre la costruzione del canale si avvicinava al suo compimento, le altre Potenze considerassero con una preoccupazione sempre maggiore, corrispondente alla importanza dei loro interessi, la insufficienza di tali garanzie relative alla neutralità del canale ed alla eguaglianza delle condizioni del suo uso. E sopra-

tutto l'esplicazione data dagli Stati Uniti a queste ultime, doveva essere seguita con un interesse tanto più temperato da ansietà e da delusione, quanto più i propositi del governo di Washington diventavano manifesti.

*
* * *

Il signor Emory R. Johnson, commissario speciale degli Stati Uniti per il traffico e i dazi del canale di Panama, calcolava che se questo fosse stato in esercizio nel 1910 (1), avrebbe avuto in quell'anno un traffico complessivo di 8,328,029 tonnellate, corrispondenti a poco più di metà del movimento del canale di Suez, salito durante lo stesso periodo a 16,581,898 tonnellate. Lo stesso signor Johnson calcolava che durante il primo o secondo anno del suo esercizio, nel 1915, il canale di Panama sarà per avere un movimento di 10,500,000 tonnellate. A tali risultati probabili egli arrivava, partendo dal calcolo del traffico che si sarebbe avuto nel 1899 in 5,000,000 di tonnellate, e tenendo

(1) EMORY R. JOHNSON, *Le Canal de Panama au point de vue économique*. — Rev. Économique Internationale. X année, Vol. I, n. 1, pag. 35-53. — Vedi pag. 40 e 41.

conto dell'aumento del $66 \frac{1}{2}$ per cento verificatosi dal 1899 al 1911. La previsione d'un aumento di 59 per cento per decennio gli sembrava dunque molto prudente, tanto più considerando che il commercio degli Stati Uniti coi paesi non europei era aumentato del $67 \frac{1}{2}$ per cento durante gli ultimi dieci anni; quello della loro costa atlantica cogli Stati situati sul Pacifico, era cresciuto del 63.1 per cento, e del 70.26 per cento era aumentato durante lo stesso periodo il movimento del canale di Suez. Siccome poi non è dubbio che il nuovo canale stimolerà il commercio cui è destinato a servire, e tutta la vita economica dei paesi da esso avvicinati, così pareva giustificato il calcolo d'un aumento superiore al 60 per cento fra il 1915 e il 1925, arrivando ad un movimento complessivo di 17,000,000 di tonnellate in questo ultimo anno quando il movimento del canale di Suez avrà raggiunta una cifra quasi doppia.

Analizzando secondo le provenienze e le destinazioni, il commercio che nel 1910 avrebbe potuto utilizzare il canale, il Johnson constatava che il traffico fra le due coste degli Stati Uniti era rappresentato dal 10.5 per cento, quello degli Stati Uniti cogli altri Stati da più del 33 per cento e quello dell'Europa colla costa occidentale dell'America del sud dal 38 per cento del tonnellaggio to-

tale; dividendo il rimanente 19 per cento fra gli Stati americani dell'Atlantico e del Pacifico e quelli asiatici, rappresentati quasi esclusivamente dal Giappone. Nella quota del traffico europeo colla costa occidentale dell'America del sud, la parte della Gran Bretagna era rappresentata dal 41 per cento.

Il più forte e pronto stimolo che deriverà dal canale, sarà per il commercio fra le due sponde degli Stati Uniti; e meno sollecitamente ne sarà provocata la concorrenza fra gli Stati Uniti e l'Europa per il commercio dell'Australia e della Nuova Zelanda e per quello dell'Estremo Oriente. La distanza fra New York e Sidney sarà diminuita di 16 giorni, e di 10 giorni quella fra New York e Wellington, mentre la distanza di Wellington dall'Europa sarà diminuita di troppo poco per determinare il mutamento delle vie finora preferite e non sarà punto diminuita quella di Sidney dall'Europa in confronto delle condizioni attuali delle comunicazioni per il canale di Suez.

* * *

Le condizioni attuali del traffico dimostrano dunque che la Gran Bretagna e gli Stati Uniti si serviranno immediatamente del canale più delle altre nazioni; e che gli Stati Uniti vi troveranno,

nella riduzione delle distanze fra il loro territorio, le due coste dell'America meridionale, l'Australasia e l'Estremo Oriente, un importante elemento di concorrenza al commercio ed alla navigazione della Gran Bretagna.

L'importanza di questo nuovo campo di sviluppo economico e di concorrenza era calcolata a due riprese, nel 1910 e nel 1912, dal Barrett, direttore generale della Unione panamericana (1), specialmente in quanto riguarda gli Stati occidentali dell'America latina.

Fra l'istmo e la punta meridionale del Cile stanno 5000 miglia di costa che ebbe, durante il 1911, col resto del mondo un commercio complessivo di 350,000,000 di dollari, rappresentante un aumento del cento per cento durante l'ultimo decennio, ed indicante la probabilità che, tolto l'isolamento di quella parte d'America dalle grandi vie commerciali del mondo, e sostituitovi un sistema di comunicazioni dirette cogli Stati

(1) *Quarterly Review*, ottobre 1909, pag. 329-357; *The Panama Canal und the world Commerce*. — JOHN BARRETT, General Director of the Panamerican Union, *The Panama Canal and its effect on the world trade*, nella *Financial Review of Reviews*, ottobre 1912, pag. 5-11.

Uniti e coll'Europa, quel commercio si sviluppi rapidamente così da raggiungere tosto, secondo i calcoli del Barrett, i 600,000,000 di dollari. Al nord-ovest di Panama si stende una costa di circa 3000 miglia, appartenente alla giovane repubblica di Panama, alla Costarica, Nicaragua, Honduras, Salvador, Guatemala e Messico. Le regioni occidentali di questi paesi ebbero nel 1911 col resto del mondo un commercio di 100,000,000 di dollari, rappresentanti pure un aumento notevole durante l'ultimo decennio; e il Barrett prevede, per effetto della maggiore vicinanza al canale di tutta questa costa in confronto colla parte più meridionale dell'altra costa, che lo sviluppo del commercio sarà più rapido raggiungendo presto i 400,000,000 di dollari. Concludendo i suoi calcoli, il Barrett prevedeva che « coll'apertura del canale di Panama, il mondo assisterà fra il nord del Messico ed il sud del Cile, ad uno sviluppo materiale e commerciale che non solo attrarrà l'attenzione, ma dovrà imporre l'ammirazione anche ai più scettici fra gli studiosi della sua storia ». E, tratto da questa ottimista previsione, egli così concludeva: « Venti Repubbliche, varianti per superficie, dall'area del Brasile che supera quella degli Stati Uniti, a quella del piccolo San Salvator che però potrebbe contenere sei volte lo Stato di Rhode Island, abitate

da una popolazione totale di settanta milioni, e alimentate da un commercio internazionale superiore ai due miliardi di dollari per anno, vanno progredendo così rapidamente, che nessuno potrebbe prevedere dove saranno capaci di arrivare fra dieci anni ».

*
**

Uno dei primi effetti del canale sarà in queste regioni l'aumento della immigrazione e la rapidità del popolamento: un altro effetto, meno immediato, ma altrettanto sicuro, sarà l'affluire dei capitali, per intensificarvi lo sviluppo agricolo e soprattutto lo sfruttamento delle ricchezze del sottosuolo. Nell'uno e nell'altro campo potrà cimentarsi con onore anche il nostro paese, che, nel Perù e negli altri Stati del Pacifico, diventati tanto a noi più vicini, potrà ripetere la mirabile opera di colonizzazione già compiuta in Argentina; e che della nuova via oceanica potrà servirsi per affermarsi nel commercio di quelle regioni. Nel 1908 l'Italia figurava nel commercio del Perù con 4,650,000 franchi nell'importazione, in confronto del Belgio che vi figurava con 5,332,000 e all'esportazione con 125,000 franchi, mentre il Belgio non vi era rappresentato da alcuna cifra; nel 1909 l'Italia nelle importazioni era discesa a 3,725,000, mentre il Belgio era salito a

5,582,100, e nelle esportazioni a 21,000 franchi, mentre il Belgio vi era già rappresentato da 1,051,000 franchi. Nel Cile fra il 1909 e il 1910 il commercio italiano segnava un non disprezzabile aumento nella importazione; era in proporzioni modestissime nell'Equatore; in proporzioni modeste, ma in lieve aumento nel Messico (da meno di 5 milioni di franchi nel 1909, a quasi 6 milioni di franchi nel 1910 per l'importazione e da 151,000 a 400,000 franchi per l'esportazione).

Lo sviluppo della emigrazione italiana nel Perù e negli altri Stati del Pacifico, avrà il doppio effetto utile di aprire un nuovo campo all'eccesso della nostra popolazione e di farci ottenere nel Brasile un trattamento migliore per i nostri emigranti, utilmente avviabili ad altre sedi. Nè il diritto di passaggio del canale, nella misura di poco più di un dollaro per persona, potrebbe allontanare da quella via i nostri emigranti, quando le altre condizioni corrispondessero.

Quanto al commercio poi, è certo che se la proporzione dei salari degli equipaggi permette alle navi britanniche di sostenere la concorrenza di quelle degli Stati Uniti, a più forte ragione potrebbe permettere alla marina mercantile nostra di affrontare la concorrenza delle une e delle altre,

tanto più quando i centri di popolazione nostra venissero aumentando in quelle regioni.

Ma, per l'Italia, come per la maggioranza degli altri paesi d'Europa, il canale può essere considerato soltanto come un mezzo di sviluppo futuro del commercio, mentre per l'impero britannico la preoccupazione che ne deriva è ben più angosciata, inquantochè riguarda la possibilità di conservare il posto attualmente occupato nel movimento commerciale americano e mondiale. L'effetto che sarà per avere il canale sul commercio canadese, può prevedersi da chi pensi che già carichi non indifferenti delle regioni orientali del Canada son trasportati ora dai porti atlantici ad altri porti del Dominio situati sul Pacifico a bordo di navi a vela, facendo il giro del continente per il Capo Horn. Altri prodotti del Canada orientale sono caricati a S. John e ad Halifax su piroscafi destinati ai porti atlantici del Messico, donde sono trasbordati su battelli a vapore diretti a porti messicani del Pacifico e di là inoltrati alla Colombia britannica. Quantunque tale commercio non raggiunga proporzioni considerevoli, il solo fatto della sua possibilità economica, è una indicazione dell'impulso che potrà avere dalle linee dirette di battelli a vapore comunicanti attraverso il Canale fra i porti atlantici e pacifici del Dominio.

*
* *

Quale concorrenza sia per manifestarsi dopo l'apertura del canale, per la conquista dei mercati dell'America latina, può calcolarsi da ciò che vi si è fatto dalle maggiori nazioni industriali già prima che il canale esistesse.

La preparazione era più attiva da parte degli inglesi nelle isole vicine all'entrata orientale del canale. Il governo di Giamaica provvedeva ad ampliare il porto di Kingston, così da renderlo atto a corrispondere alle future esigenze quanto a bacini e quanto a rifornimento di carbone. In tale impresa il governo della Giamaica otteneva il più largo contributo da un sindacato canadese. E nel tempo stesso si preparavano miglioramenti portuali per Port of Spain in Trinidad e per Porto S. Giorgio in Grenada, e si progettavano anche per Barbados e S. Lucia.

Nè in Inghilterra stessa mancavano avvertimenti ed esortazioni alle classi marinare e commerciali. Già nel settembre 1912 il *Board of trade's Journal* esortava il commercio inglese a prepararsi, prima della inaugurazione, a poter profittare col massimo utile delle più facili comunicazioni colla costa americana del Pacifico, rese possibili dalla nuova via marittima. E, a stimolare la previdente attività del

commercio inglese, quel giornale rivelava quanto avevano già fatto « certi industriali stranieri », nei quali non era difficile riconoscere l'industria germanica, per « organizzare nell'America del sud e specialmente nella Bolivia, Perù, Equatore e Colombia, una campagna di propaganda commerciale che potesse avere per conseguenza, dopo l'apertura del canale, l'accaparramento di quei mercati ».

Il ministero della marina francese, ispirato dalle stesse preoccupazioni, aveva incaricato nel 1911 una commissione tecnica di studiare i probabili effetti dell'apertura del canale sul commercio francese. — Il rapporto di quella commissione veniva presentato alla fine del 1912 e pubblicato al principio dell'anno corrente. — La proposta di convertire Fort de France e Pointe-à-Pitre in porti di scalo di prima classe per le navi di maggior portata, atte a fare la traversata dall'Europa a Colon senza rifornirsi di carbone, era scartata. — Ma era invece approvato il proposito di utilizzare nel Pacifico la situazione di Papeete, a metà della traversata tra Panama e l'Australia, per farne uno dei più comodi e frequentati porti del Pacifico. — La Commissione esortava il governo francese a trasformare rapidamente Papeete in un ottimo *porto di scalo*, aumentando così la influenza della Francia nel Pacifico.

Contemporaneamente varie compagnie rappresentanti interessi continentali europei, cercavano di accaparrare nelle stesse regioni le più promettenti concessioni minerarie, così da poterne disporre quando il trasporto dei loro prodotti in Europa sarà diventato commercialmente praticabile.

A tutto questo movimento di preparazione non potevano restare, e certo non sono restati estranei i gruppi economici italiani. Già da qualche tempo il Perù ha cercato di preparare in Europa, e in particolare nel nostro paese, gli elementi per lo sviluppo dei rapporti commerciali, non meno che per l'intensificazione della emigrazione. Nè può dubitarsi che queste iniziative siano secondate da parte nostra, così che il nostro paese possa trovarsi ben preparato ad affrontare, in questo nuovo campo che sta per schiudersi, la concorrenza del commercio europeo.

Tale concorrenza del commercio e dell'industria europea e nord-americana in tanta parte dell'America del sud e dell'Australasia, non poteva non preoccupare l'opinione pubblica britannica. Ma più doveva preoccuparla la estimazione degli effetti che la nuova via di comunicazione mondiale potrà produrre sulla coesione dell'impero. Il fatto che Sidney sarà di 2382 miglia e Wellington di 2759 miglia più vicina a Nuova York che a Liverpool, non do-

veva suscitare nella Gran Bretagna una sola preoccupazione economica. È vero che nelle stesse proporzioni i giovani dominî britannici dell'Australia saranno avvicinati dal canale anche al Canada. Ma questo è, ed è solo in parte, un rampollo della nazione britannica; e alla sua volta subisce, lungo un così esteso confine continentale, tanta attrazione degli Stati Uniti d'America. Sicchè questi potranno sviluppare la propria influenza presso le nuove società britanniche del Pacifico, in condizioni molto più vantaggiose di quelle in cui si troverà, per conservarvi la influenza propria, l'antica metropoli.

*
* *

Se prima che il canale fosse prossimo al suo compimento, le colonie britanniche d'Australasia dimostrarono la loro ripugnanza alla esecuzione dei patti d'alleanza dell'Impero Britannico col Giappone, quando quell'esecuzione avesse dovuto importare ostilità contro gli Stati Uniti, quanto più facile non sarà, dopo l'apertura del Canale, un contrasto fra le simpatie e gli interessi particolari di tali colonie, e gl'interessi generali, o le obbligazioni internazionali dell'impero cui esse appartengono?

Il popolo delle isole britanniche, abituato finora per usare una frase del Mackinder, a pensare «atlan-

ticamente », sentirà diminuita, per questa nuova importanza del Pacifico, la sua influenza presso le sue più giovani figliazioni. Queste si sentiranno attratte sempre più nell'orbita intellettuale e sociale dell'altra più vicina nazione anglosassone vivente all'altra estremità del Pacifico, nel centro del quale manca alla Gran Bretagna un rifugio e un punto d'appoggio militare corrispondente a ciò ch'è Malta nel Mediterraneo.

Mentre le preoccupazioni politiche erano giustificate da parte dell'Inghilterra, quelle economiche parevano eliminate dal § 1 dell'articolo 3 del trattato Hay-Pauncefote che stipulava « la libertà del canale e la sua accessibilità alle navi da guerra e di commercio di tutte le nazioni in termini di perfetta eguaglianza, così che nessuna distinzione svantaggiosa possa farsi per una nazione, o per i suoi sudditi, nè in quanto si riferisca alle condizioni del traffico, nè sotto alcun altro rapporto ».

Solo quando parve che anche questa garanzia, apparentemente così assoluta e sicura, dovesse almeno in parte svanire, solo allora alla preoccupazione per le conseguenze possibili del canale sulla coesione imperiale che agitava le classi dirigenti britanniche e a quella per l'insufficiente tutela della neutralità del canale che pur temperava in Inghilterra ed altrove l'entusiasmo per il suo compimento; succedeva un

allarme generale suscitato in tutta la Granbretagna dal timore che la libertà del canale potesse essere del tutto subordinata alle esigenze dei fini politici americani, e che gli interessi economici del commercio mondiale fossero destinati ad un totale o parziale sacrificio a profitto degli interessi economici degli Stati Uniti d'America.

6.

La condotta degli Stati Uniti nei riguardi del canale, quale si è venuta da ultimo delineando, appare determinata soprattutto da tre fattori: gli interessi politici, gli interessi economici e la persuasione di poter creare e far valere, secondo lo spirito della dottrina di Monroe, un diritto pubblico diverso da quello europeo, anche nel regolamento di rapporti il cui ordinamento specifico ha avuto in Europa, cause non continentali ma universali. Prima gli uomini di Stato americani, e poi il popolo degli Stati Uniti, hanno considerato il canale soprattutto come un mezzo di dominio politico e militare e specialmente di efficienza marittima.

Un anno prima dell'intervento in Colombia e della creazione della Repubblica di Panama, il presidente Roosevelt diceva, nel suo Messaggio del 2 dicembre 1902: «Ogni nazione indipendente d'America deve mantenere l'ordine nel suo territorio, e

adempire le proprie obbligazioni verso gli stranieri... e dalla sempre crescente interdipendenza e complessità delle relazioni internazionali deriva, per i popoli civili ed ordinati, la missione di insistere per il buon governo del mondo». È questa la politica dell'intervento, definita più completamente dallo stesso Presidente al termine del suo secondo periodo presidenziale, dicendo: « gli Stati americani del sud, devono essere protetti nella loro indipendenza finchè si conducono bene; se errano gravemente, devono essere corretti; ma se la correzione dovesse essere inflitta, ciò non potrebbe avvenire che per opera degli Stati Uniti, o col loro consenso » (it must be by or with the consent of the United States).

Per esercitare efficacemente l'alta polizia di tutta l'America e per essere in grado di far valere la inibizione d'ogni intervento d'altri Stati non americani nel continente, oltrechè per assicurare la propria difesa, è necessario agli Stati Uniti poter considerare il canale non solo come una via sempre libera alle loro navi mercantili, ma anche e molto più come una via sempre libera alle loro navi da guerra e sempre dominata da queste. Da ciò è derivata l'idea della fortificazione del canale, considerata come il mezzo indispensabile per assicurarne in tempo di guerra l'uso sicuro alle navi militari

degli Stati Uniti, vietandone l'uso a quelle dei loro nemici.

Non appena i lavori furono bene avviati, l'idea della fortificazione del canale fu formulata senza esitanze dal presidente Roosevelt. Anzi egli ebbe l'abilità di presentare la pretesa di un tale diritto, come ispirata dalla persuasione dell'adempimento d'un dovere: « Ci resta un dovere da compiere, disse egli parlando ad Omaha, quello di fortificare il canale. Siamo obbligati a fortificarlo da un impegno d'onore; è questo il solo modo che abbiamo di garantirne efficacemente la neutralità, e anche di garantirci che non si userà del canale contro di noi ».

Parve a molti il proposito della fortificazione in antitesi perfetta colla idea della neutralità del canale. Il giudice Norton di Chicago affermava che « l'idea di fortificare il canale doveva essere abbandonata come inutile e *inamericana* », e nel 1910 la Commissione del bilancio respingeva il credito richiesto per quel titolo; e nella Commissione degli affari esteri, trovava favore la proposta di convocare una Conferenza cui tutte le Potenze partecipassero elaborandovi un patto di neutralizzazione del canale. Ma ben presto le difficoltà parlamentari furono superate. Nel gennaio del 1911 il presidente Taft, domandava per quello scopo, con un messaggio speciale al Congresso, un credito di 25

milioni di dollari. «Il canale sarà virtualmente, scriveva egli, una parte del litorale degli Stati Uniti; e a mio avviso questi hanno il diritto e il dovere di fortificare un'opera, compiuta con enormi spese, dalla quale deriverà al paese gran copia di benefici». Il 27 febbraio 1911 la Camera dei rappresentanti approvava con 123 voti contro 81 i crediti richiesti, e nel 1° settembre i lavori erano incominciati. Così la questione era risolta da parte degli Stati Uniti.

*
* *

Nè obiezioni avrebbero potuto farsi da parte della Repubblica di Panama, perchè l'articolo 23 del trattato del 18 novembre 1903 fra questa Repubblica e gli Stati Uniti dispone che «ogniquale volta diventasse necessario l'uso della forza armata per la sicurezza o la protezione del canale e delle navi che lo attraversano, o della ferrovia o dei lavori ausiliari, gli Stati Uniti avranno il diritto, *in ogni tempo ed a loro discrezione*, di adoperare la loro polizia e le loro forze terrestri e navali, o di stabilire fortificazioni con questo fine». Nè, indipendentemente dalla frase *in ogni tempo ed a loro discrezione*, (at all times and in its discretion) potrebbe sostenersi che il diritto di erigere fortificazioni debba farsi valere solo a cominciare dal mo-

mento nel quale si manifesti la necessità di usarne per la difesa del canale.

Ma il dubbio eliminato dal diritto pubblico degli Stati Uniti o del Panama, persisteva nel campo del diritto internazionale in genere e in ispecie in quello dei rapporti fra gli Stati Uniti e la Gran Bretagna. Dal punto di vista del diritto internazionale, può ritenersi che nessuna obbligazione di rispettare la neutralità del canale debba derivare ai terzi Stati da un regime abbandonato del tutto in tempo di guerra all'arbitrio dello Stato possessore del Canale; e può dubitarsi se la facoltà di libera navigazione stipulata per tutte le nazioni dagli articoli 1 e 2 del trattato Hay-Pauncefote, possa risultare da quell'arbitrio degli Stati Uniti, sufficientemente garantita. Ma nei rapporti fra la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, può veramente considerarsi la fortificazione del canale in contrasto colle convenzioni stesse vigenti fra i due paesi.

Nel prendere a fondamento dei propri patti le regole vigenti per il canale di Suez, i due Stati le hanno sotto questo rispetto alquanto modificate. L'articolo I della convenzione del 22 ottobre 1888 per il canale di Suez dispone che « il canale non sarà mai soggetto all'esercizio del diritto di blocco » e l'articolo IV che « nessun diritto di guerra, nessun atto di ostilità e nessun atto avente per obbietto

l'impedimento della libera navigazione del Canale, sarà compiuto in questo, nei suoi porti d'accesso, e in un raggio di tre miglia marine da questi, nemmeno se l'impero ottomano fosse uno dei beligeranti». Invece l'art. 3, n. 2, del trattato Hay Pauncefoote dispone che: « Il canale non sarà mai bloccato, nè vi sarà esercitato alcun atto di guerra o commesso alcun atto di ostilità »; ma dopo aver così combinato le disposizioni essenziali dell'art. 1 e della prima parte dell'art. 4 della convenzione per il canale di Suez, non riproduce la seconda parte dell'articolo 4, ma vi sostituisce la clausola: « Gli Stati Uniti però potranno mantenere lungo il canale quella polizia militare che potesse essere necessaria per proteggerlo contro la delinquenza e il disordine ». Ora quando si consideri che il trattato Hay-Pauncefoote era stipulato, quando gli Stati Uniti non avevano ancora acquistati diritti sovrani sul territorio del canale, si deve riconoscere che quella clausola importava soltanto attribuzioni di polizia, e non poteva nè potrebbe intendersi come un riconoscimento implicito della facoltà di fortificare gli accessi e le sponde del canale. Sicchè se era naturale che tutte le Potenze si allarmassero per la nuova politica militare adottata dagli Stati Uniti, la Gran Bretagna poteva opporvi anche una obiezione di carattere giuridico,

considerandola come in contraddizione coi patti stipulati nel 1901.

*
* *

Nella stampa tali obiezioni sono state formulate in modo concreto: il *Times* propose di deferire la questione ad un giudizio arbitrale; la *Frankfurter Zeitung*, quantunque considerasse i patti da applicarsi al canale come *res inter alios actae*, affermava pure corrispondente una tale soluzione anche alle preferenze della opinione pubblica germanica. Ma a tali proteste non ufficiali non tennero dietro quelle diplomatiche, e il Governo di Washington non esitò a dar esecuzione ai suoi progetti, scegliendo intanto per le fortificazioni, sei località, quattro su isole situate all'ingresso del Pacifico, e due su punti dominanti, dalla parte dell'Atlantico, le città di Christobal e di Colon. Così il canale, per la sicurezza che conferisce agli Stati Uniti di poter concentrare sul Pacifico o sull'Atlantico con molta rapidità le loro forze marittime, e per la facilità che ne deriva per essi di poter impedire in caso di guerra l'uso della stessa via al proprio nemico, può considerarsi dalla grande repubblica, come una impresa strategica, soprattutto importante perchè completa la forza difensiva ed offensiva degli Stati Uniti, e rende più facile la prontezza di una loro

azione efficace nel Pacifico, nell'Estremo Oriente e specialmente nell'America del Sud.

Tuttociò generava una antinomia d'interessi e di tendenze, fra gli altri Stati marittimi che attendevano e credevano di poter pretendere un canale destinato ad una funzione esclusivamente pacifica, con parità di condizioni per tutti e colla riproduzione sostanziale del regime vigente nel canale di Suez, e gli Stati Uniti che erano disposti bensì a mantenere il canale accessibile a tutti in tempo di pace, ma che in tempo di guerra volevano poter considerarlo *il loro canale*, sottratto all'eventualità di servire al loro nemico, ma non a quella di servire di base alle loro operazioni militari (1).

(1) PENZA, *La République et le Canal de Panama*, Paris, 1906; VIALATE, *Les Etats-Unis et le Canal interocéanique* nella *Rev. gén. de dir. int. public*, 1904, pagg. 481-514 e 567-615; DAVIN, *Les fortifications du Canal de Panama*, in *Questions diplomatiques et coloniales*, 1911, pag. 408-414; Admiral MAHAN, *Fortify the Panama Canal*, in *North American Review*, March 1911, pagg. 331-339; BUNAU VARILLA, negoziatore del trattato del 1903 fra gli Stati Uniti ed il Panama, lettere al *Journal des Débats* del 10 e del 15 settembre 1911, e: *Panama. The creation, destruction and resurrection*, London, Constable, pagg. 527-535.

*
* *

La divergenza degli interessi e dei fini economici preparava intanto gli elementi di un dissidio più grave ed immediato, perchè relativo al regime normale del canale in tempo di pace. Che il canale sia destinato non solo ad approfittare del movimento marittimo esistente, ma anche a dare un potente impulso alle relazioni commerciali fra l'America del nord e quella del sud e fra quelle e l'Estremo Oriente, è una previsione nella quale, pur differendo nella determinazione approssimativa dei numeri, tutti vanno d'accordo. Ma nelle condizioni attuali del movimento marittimo, non pare probabile che la marina mercantile degli Stati Uniti possa fruire in misura preponderante dei vantaggi derivanti da tale traffico aumentato. La marina mercantile americana, dal tempo della guerra di secessione (1), è entrata, per quanto concerne il traffico internazionale, in un periodo di decadenza progressiva.

Il movimento marittimo delle importazioni e delle esportazioni degli Stati Uniti ascendeva nel 1850 ad un totale di 330,000,000 di dollari e nel 1910 toccava

(1) J. ELLIS BARCKER. *Panama. The difficulty, and its solution, Nineteenth Century*, ottobre 1912, pagine. 745-762 v. spec. 746-752.

i 2,982,799,000; ma, mentre al movimento del 1850, la marina mercantile degli Stati Uniti partecipava con 239,000,000 di dollari e la marina straniera con meno di 91,000,000, al movimento del 1910 la marina americana partecipava con 260,800,000 e quella straniera con 2,721,960,000 dollari, scendendo la partecipazione della marina nazionale dal 75.2 all'8.7 per cento del movimento totale. Il principio della decadenza coincide colla guerra di secessione; ma non può dirsi che tale guerra abbia distrutta la marina mercantile degli Stati Uniti, poichè questa, mentre ritiravasi dal commercio internazionale, si sviluppava nella navigazione interna e nel commercio di cabotaggio. Fra il 1861 e il 1865 il tonnellaggio delle navi mercantili degli Stati Uniti impiegate nel commercio internazionale scendeva da 2 milioni e mezzo ad un milione e mezzo, mentre quello delle navi adibite al commercio interno saliva da 2,700,000 a 3,381,000 tonnellate. E i due movimenti inversi continuarono dal 1865 in poi, scendendo nel 1910 il tonnellaggio delle navi degli Stati Uniti adibite al commercio estero a 782,000 e salendo quello delle navi adibite al commercio di cabotaggio a 6,668,000 tonnellate.

*
* *

La marina americana è decaduta dunque soltanto nel commercio internazionale; e la decadenza

è stata dovuta non solo alla guerra di secessione, ma anche alla sostituzione del ferro al legno nelle costruzioni marittime. Da tale sostituzione è derivata per l'industria inglese una condizione molto più vantaggiosa. Fra il 1858 e il 1861 si costruivano negli Stati Uniti navi per 849,300 tonnellate e nella Gran Bretagna per 883,400 tonnellate, e di queste erano costruite navi per altri paesi dagli Stati Uniti per 101,200 e dalla Gran Bretagna per 74,600 tonnellate. La decadenza si manifestò durante la guerra di secessione, e continuò per cause diverse dopo la guerra sotto il regime della protezione; nè si arrestò quando nel 1871 gli Stati Uniti cominciarono ad ammettere in franchigia i materiali per le costruzioni marittime, continuando poi nella stessa politica colla tariffa Dingley del 1897, secondo la quale i materiali di costruzione marittima godono dell'entrata in franchigia, quando debbano servire a navi costruite negli Stati Uniti per il commercio internazionale o per quello interno fra le coste dell'Atlantico e quelle del Pacifico.

Può ritenersi dunque certo che la navigazione internazionale e la industria delle costruzioni marittime degli Stati Uniti non sono decadute nè per effetto della guerra civile che è stata un fatto transitorio, nè per effetto della politica protezionista alla quale si son fatte le opportune eccezioni in

favore delle costruzioni navali. La causa della decadenza, tanto della industria delle costruzioni quanto di quella dei trasporti, deve cercarsi invece nel costo del lavoro. I salari pagati negli Stati Uniti, corrispondono, nella identica specialità di lavoro, al doppio dei salari pagati in Inghilterra, e a più del doppio di quelli pagati in Francia, in Germania e nel nostro paese. I costruttori americani possono dunque procurarsi il materiale di costruzione a prezzi non superiori a quelli pagati dai costruttori europei, ma ciononostante la differenza dei salari rende la nave costruita negli Stati Uniti abbastanza più cara di quella costruita in Europa, per mettere l'industria americana delle costruzioni navali in condizioni svantaggiose di concorrenza coll'industria europea. Non solo è esclusa la possibilità di costruire vantaggiosamente, come prima del 1861, per gli altri paesi, ma gli stessi armatori americani si troveranno, fin dall'inizio della attività internazionale di una loro nave costruita in cantiere americano, in condizioni di svantaggiosa concorrenza cogli armatori europei. Calcolato un onere del 16 per cento annuo, diviso in 5 per cento di interesse sul costo della nave, 5 per cento per deprezzamento e 6 per cento per assicurazione, e calcolato il costo della costruzione della nave americana del 50 per cento superiore a quello di una

nave inglese, da ciò soltanto deriverà per l'armatore americano un carico annuo iniziale dell'8 per cento superiore a quello dell'armatore europeo. A ciò deve aggiungersi il salario dei marinai che ammonta pure al doppio di quello dei marinai britannici.

Il Backer (1) a tale proposito riferisce dal rapporto della « American Merchant Marine Commission » il seguente confronto fra la nave mercantile degli Stati Uniti *Acapulco*, viaggiante fra San Francisco e Panama, e la nave inglese *Palena* viaggiante tra San Francisco e Valparaiso. La portata delle due navi era quasi identica, di poco superiore alle 2500 tonnellate. L'equipaggio della nave americana era di 66, quello della nave britannica di 86 uomini. Eppure i salari pagati nel corso di un anno al primo ammontavano a 36,720 e quelli del secondo erano limitati alla somma di 18,430 dollari.

*
* *

Il costo delle costruzioni, aumentato dal maggior salario degli operai dei cantieri americani, e il costo della navigazione aumentato dal maggior salario dei marinai americani, impediscono dunque alla marina mercantile americana di competere

(1) Loc. cit.

nel commercio internazionale colla marina mercantile degli altri paesi. Una dimostrazione di tale impossibilità risulta dal movimento del canale di Suez nel quale, durante il 1911, la bandiera inglese è stata rappresentata da 3089 navi con tonnellate 11,715,947 e la bandiera degli Stati Uniti da 2 navi con 1690 tonnellate. La marina mercantile americana ha potuto sussistere per effetto d'alcune linee sussidiate, e della riserva della navigazione di cabotaggio alla bandiera nazionale.

Ma gli americani aspirano alla rigenerazione della loro marina mercantile e ne vanno con ardore studiando i mezzi più opportuni. Il partito repubblicano invoca una larga applicazione del sistema dei sussidi, che abiliti la marina nazionale a competere nell'oceano colle altre marine. Il partito democratico preferirebbe una tariffa differenziale in favore delle merci importate su navi americane, che dovrebbero godere il beneficio di un ribasso sui diritti d'importazione dovuti dalle merci straniere della stessa categoria. Così si vorrebbe tentare di ritogliere il dominio del commercio tra l'Europa e gli Stati Uniti alle bandiere inglese e tedesca, e la prevalenza del commercio cogli Stati Uniti dal Pacifico, alla bandiera giapponese. Perciò i partigiani del primo sistema non si stancano di presentare al Congresso progetti di leggi per

sussidiare la bandiera mercantile nazionale, e i partigiani del secondo sistema, domandano, come fece il Senatore Elkins fin dal 1897, che tutti i trattati di commercio ostacolanti il proposto trattamento differenziale delle merci straniere, siano denunciati.

*
* *

Nella impossibilità giuridica di svolgere immediatamente la seconda politica, e nella impossibilità economica di applicare d'un tratto il sistema dei sussidii così da rendere efficace la prima, è venuto prevalendo il proposito di cominciare la difesa della marina americana dove sono più immediati i suoi interessi, cioè nel commercio coll'America Meridionale. Così avvenne che mentre gli uomini politici americani consideravano il canale di Panama non solo come una via del commercio mondiale, ma anche e soprattutto come uno strumento offensivo e difensivo efficace aggiunto alla potenza bellica degli Stati Uniti, le classi commerciali della società americana vedevano nel canale soprattutto un fattore di rigenerazione per la marina mercantile americana e un mezzo per arrivare, aiutando questa e favorendola a scapito della marina straniera, a farle riportare su questa una rivincita anche nella concorrenza del commercio oceanico.

Che il canale costruito coi denari dei contribuenti americani, dovesse esercitarsi a profitto soprattutto del naviglio americano, diventò un pensiero predominante negli Stati Uniti d'America. Da tale pensiero derivava il concetto che gli Stati Uniti dovessero concedere nel canale un trattamento di favore alla loro bandiera per cominciare, almeno colà dove la via marittima internazionale loro appartiene ed al loro denaro ed alla loro tecnica è dovuta, a mettere in pratica quel trattamento differenziale dal quale soltanto potrà derivare la rigenerazione della loro marina mercantile.

Ma potrebbero gli Stati Uniti instaurare nel canale un tale trattamento differenziale? Quale è la libertà lasciata loro in tale rapporto dal Trattato Hay-Pauncefote? Dalla diversità delle risposte date a tali domande, son derivati gli elementi del conflitto che da ultimo è venuto delineandosi circa il regime da instaurarsi nel canale in tempo di pace.

7.

Il governo degli Stati Uniti ha manifestato anche durante la costruzione del canale, la disposizione a preferire la soluzione che appariva più favorevole agli interessi del suo paese. Il Console britan-

nico a Panama (1) denunciava al suo governo fin dal 1904 la risoluzione americana per effetto della quale le merci d'ogni specie, provenienti dagli Stati Uniti, dovevano essere ammesse in franchigia nella zona del canale, mentre le importazioni di diversa provenienza dovevano restarvi soggette al pagamento dei dazi doganali secondo la tariffa degli Stati Uniti.

Questo trattamento preferenziale non avrebbe potuto applicarsi nella zona del canale durante la costruzione col fine di favorire i produttori americani di macchine, e d'altro materiale necessario per i lavori, se non lo si fosse ritenuto applicabile poi anche al canale durante il suo esercizio; poichè le regole del Trattato Hay-Pauncefote, relative al regime economico e doganale del canale, non distinguono fra il periodo della costruzione e quello successivo dell'uso della nuova via per le comunicazioni marittime.

L'articolo 3, n. 1, disponeva che il canale sarebbe stato libero e accessibile alle navi da guerra e di commercio di tutte le nazioni, in condizioni di perfetta eguaglianza, così da non esservi alcuna distinzione svantaggiosa per qualsiasi Stato o per

(1) Consulat Report n. 3292, ottobre 1904.



i suoi sudditi, circa le condizioni o i contributi del traffico o sotto qualunque altro rispetto. L'articolo 3, n. 6, disponeva che « il tracciato (the plant), gli stabilimenti, fabbricati e tutte le opere necessarie per la costruzione, manutenzione ed esercizio del canale, saranno considerati come parti di questo, agli effetti del presente trattato, e godranno, così in tempo di guerra come in tempo di pace, di una completa immunità da attacchi, o danneggiamenti da parte dei belligeranti, come da ogni atto che possa diminuirne l'utilità come parti del canale ».

Se dunque tali stipulazioni non impedivano agli Stati Uniti di adottare nella zona del canale misure differenziali a favore della loro navigazione e del loro commercio durante i lavori di costruzione, era evidente che quei patti non sarebbero stati considerati dal governo dello stesso paese come un ostacolo insormontabile all'adozione di misure protettive della navigazione e del commercio degli Stati Uniti, dopo che il canale fosse stato aperto alla navigazione.

* * *

Tale concetto venne maturando a mano a mano che i lavori progredivano, ed è stato esplicito dal « Panama Canal Bill » approvato il 23 maggio 1912 dalla Camera dei rappresentanti, colla clausola

che «nessuna tassa di passaggio sarà prelevata sulle navi esercitanti il commercio di cabotaggio degli Stati Uniti».

Tanto più questa misura doveva allarmare la navigazione straniera, ed in modo particolare quella inglese, perchè il *bill* non usava la parola *esclusivamente* a proposito delle navi esentate; sicchè la esenzione poteva considerarsi un primo passo nell'adozione d'un sistema di protezione a favore di tutta la marina mercantile degli Stati Uniti.

Dopo che non poche opposizioni s'erano manifestate contro il progetto, questo fu modificato dalla conferenza delle due Camere nel senso di tener fermo il privilegio per le navi esercitanti il cabotaggio, ma di escludere dal privilegio le navi mercantili americane esercitanti il commercio internazionale. Con tali modificazioni il progetto era approvato dal Senato e firmato il 24 agosto dal presidente Taft, che il 12 novembre fissava con proclama l'ammontare dei diritti di passaggio.

La legislazione fissante il regime del canale, è dunque ormai definitiva, salvo i possibili rimedii di carattere internazionale; poca speranza di modificazione potendo riporsi nelle proposte già presentate di emendamenti alla legge, appena entrata in vigore. Questa è denominata « Legge per provvedere all'apertura, conservazione, protezione ed

esercizio del canale di Panama, e per il risanamento ed il governo della zona del canale». (1) Gli articoli 2, 3 e 4 definiscono le facoltà spettanti al potere esecutivo nei suoi rapporti colla Commissione del canale e in rapporto colla zona del canale, finchè il Congresso non abbia provveduto diversamente. L'articolo 5 risolve la questione dei diritti di passaggio; l'articolo 6 riguarda lo stabilimento e l'esercizio di stazioni radiotelegrafiche; gli articoli 7-10 regolano l'amministrazione e l'organizzazione giudiziaria della zona del canale; l'articolo 11 contiene disposizioni proibitive a carico delle navi mercantili possedute da compagnie ferroviarie; il 12 estende, nei rispetti della estradizione, alla zona del canale tutte le leggi e i trattati in vigore negli Stati Uniti; l'articolo 13 provvede perchè in tempo di guerra l'ufficiale dell'esercito che sarà designato dal presidente, debba essere investito della suprema autorità nel canale e nella sua zona territoriale, restando a lui subordinato, per tutta la durata della guerra, anche il Governatore del canale. Finalmente l'articolo 14 dichiara che questa legge sarà designata col nome di «The Panama Canal Act».

(1) Fissata dal trattato del 18 novembre 1903, colla Repubblica di Panama.

*
* *

Fra tutte le sue disposizioni, la più importante è quella dell'articolo 5, appunto perchè definisce legislativamente un rapporto circa il quale gli Stati Uniti erano già vincolati prima da obbligazioni internazionali. Da quell'articolo «il presidente è autorizzato a fissare ed a modificare successivamente i diritti di passaggio che saranno percepiti dal Governo degli Stati Uniti per l'uso del canale di Panama, sotto la condizione che i diritti di passaggio, dopo essere stati fissati come sopra, non possano essere modificati, se non dopo sei mesi dalla data del proclama del presidente indicante le modificazioni».

L'articolo 5 continua disponendo che «nessun diritto di passaggio sia percepito dalle navi esercitanti il commercio di cabotaggio degli Stati Uniti». (No tolls shall be levied upon vessels engaged in the coastwise trade of the United States). Per favorire la rinascenza della marina americana lo stesso articolo successivamente modifica l'articolo 4132 dei «Revised Statutes» nel senso di ammettere al registro americano le navi di costruzione straniera, purchè possedute totalmente da cittadini americani, o da società americane il cui presidente e i cui direttori siano cittadini degli Stati Uniti; e purchè

tali navi siano destinate al commercio cogli altri Stati, o colle isole Filippine o colle isole di Guam e di Tutuila, e purchè non siano adibite al commercio di cabotaggio degli Stati Uniti.

I diritti di passaggio potranno essere computati secondo il tonnellaggio lordo o netto registrato, secondo lo spostamento, od altrimenti, e potranno essere computati secondo un criterio per le navi da guerra e secondo un criterio diverso per le navi mercantili. La misura del diritto di passaggio può essere per le navi in zavorra inferiore a quella adottata per le navi trasportanti carico o passeggeri. Se la base adottata sarà quella del tonnellaggio netto registrato per le navi di commercio, i diritti non dovranno eccedere un dollaro e venticinque centesimi per tonnellata netta registrata, nè essere inferiori, « eccettochè per navi e per cittadini degli Stati Uniti » alla proporzionata spesa calcolata necessaria per la manutenzione e l'esercizio del canale. Se i diritti non saranno basati sul tonnellaggio netto registrato, dovranno pur essere computati in modo da non eccedere un dollaro e venticinque centesimi, nè essere inferiori a settantacinque centesimi di dollaro per tonnellata. Per ciascun passeggero sarà pagata una somma non superiore ad un dollaro e mezzo. Il presidente è autorizzato « a fare ed emendare regolamenti per l'uso del canale e

delle acque adiacenti e per i piloti e il pilotaggio, e per la liquidazione dei danni subiti dalle navi, dal carico o dai passeggeri, salvo il ricorso dei danneggiati non contenti della composizione amministrativa, alla corte distrettuale della zona del canale, con azione intentata contro il governatore del canale di Panama. »

*
* *

L'articolo 11 colpiva pure molti interessi esistenti, interdicensi alle compagnie ferroviarie la proprietà e comproprietà di navi transitanti per il canale di Panama (1). Ma queste restrizioni, se si eccettuino

(1) Art. 11. - A cominciare dal 1 luglio 1914 sarà interdetto ad ogni compagnia ferroviaria o ad altre agenzie di trasporti di possedere, esercitare od avere un qualsiasi interesse in mezzi di trasporto utilizzando il canale di Panama; e, nel caso di violazione di questo divieto, ogni giorno durante il quale tale violazione dovesse continuare, sarà trattato come una distinta infrazione della legge.... Nessuna nave autorizzata ad esercitare il commercio interno o internazionale degli Stati Uniti sarà autorizzata a penetrare nel canale o ad attraversarlo, se tale nave sarà in proprietà, possesso, o in esercizio o sotto il controllo di persone o compagnie contemplate dall'atto del 1890 contro i *trusts* e i monopoli.

le compagnie ferroviarie canadesi ed eventualmente quelle del Messico e dell'America centrale, avevano efficacia specialmente interna; ed hanno infatti provocato soprattutto le proteste delle Compagnie ferroviarie degli Stati Uniti, che, in un memoriale pubblicato in loro nome dal Buckland, vice-presidente della «New York, New Haven and Hartford Railroad Company», sono arrivate perfino a contestare la costituzionalità dell'articolo 11.

Ma l'articolo 5 relativo alla esenzione dalle tasse del commercio di cabotaggio, aveva economicamente e giuridicamente un carattere tanto più grave, inquantochè la definizione del cabotaggio era diventata sempre più elastica nella pratica e nella giurisprudenza americana. Questa considera come esercitanti il cabotaggio anche navi dirette da Nuova York a San Francisco per il Capo Horn, o dirette ad imbarcazioni da trasportarsi attraverso l'istmo. Più di recente il concetto di cabotaggio è stato ampliato ancor più; e nella lite «Ilmes contro la New York Steamship Company», il giudice Brown, esponendo l'opinione della Corte Suprema, ammetteva che la frase (coasting trade) «commercio di cabotaggio» originariamente non comprendesse destinazioni distanti dall'una o dall'altra costa degli Stati Uniti, ma riconosceva che ormai, avuto riguardo all'indole nazionale della vita economica da orga-

nizzare e da tutelare, non solo il commercio con Portorico, ma anche quello colle Filippine e colle isole Haway dovea ritenersi un commercio di cabotaggio. Infatti l'interesse prevalente dello sviluppo marittimo e commerciale degli Stati Uniti, ha avuto, secondo quel giudice, l'effetto di identificare il commercio coloniale con quello di cabotaggio, dando a quest'ultimo un significato del tutto diverso da quello originario.

Siccome a favore del commercio di cabotaggio americano il « Panama Canal Act » creava un privilegio, era naturale che gli stranieri, d'altronde garantiti, rispetto all'uso del canale, dal trattato Hay-Pauncefoote, avessero un sommo interesse di conoscere, dal senso nel quale il « Panama Act » intendeva il cabotaggio, la misura di violazione che dall'articolo 5 derivava ai loro diritti e l'entità di minaccia che ne risultava per i loro interessi.

* * *

Le obiezioni di carattere giuridico a quella disposizione, indipendentemente dalle arbitrarie amplificazioni della sua portata, non erano mancate anche negli Stati Uniti, fin dai primi stadii di elaborazione del progetto di legge. Questo fu ispirato prima dall'idea della esenzione dalle tasse da deliberarsi in favore del commercio di cabo-

taggio; poi si volle estendere lo stesso favore alle navi mercantili degli Stati Uniti formanti parte, per volontà dei proprietari, della flotta ausiliaria; successivamente il favore immediato fu limitato alle navi esercitanti il cabotaggio concepito nel senso più ampio, ma si lasciò aperto l'adito ad altri favori successivi colla disposizione che fissando il limite minimo dei diritti di passaggio, riservava la possibilità di ulteriori riduzioni « a favore di navi e di cittadini degli Stati Uniti ».

Da principio anche il Senato americano si manifestò contrario ad ogni specie di privilegio, respingendo, alla fine della discussione del primo trattato Hay-Pauncefote, l'emendamento del senatore Bard contenente la riserva di tariffe differenziali nel canale a favore del commercio di cabotaggio. Nella stessa occasione il relatore senatore Davis sosteneva che « qualunque canale costruito attraverso l'istmo di Darien, dovrà essere sottoposto alla stessa legge di neutralità e di libertà che governa il canale di Suez, come parte del diritto delle genti, e nessuno Stato potrà ribellarsi all'impero di tale legge ». Successivamente le resistenze americane ad un sistema differenziale di tariffe vennero affievolendosi e il « Panama Canal Bill » ha potuto diventare legge dello Stato.

Ma le obiezioni contro quel sistema, quantun-

que messe in tacere negli Stati Uniti, non potevano essere abbandonate dagli altri Stati che vi ravvisavano una grave minaccia per i loro interessi, e soprattutto dalla Granbretagna che poteva anche considerarlo come una violazione dei diritti derivanti per la sua navigazione dal trattato del 1901.

L'articolo 3, n. 1, del trattato Hay-Pauncefote dispone che il canale debba essere libero ed accessibile alle navi di commercio e da guerra di tutte le nazioni osservanti le regole formulate nel trattato stesso, « in condizioni di completa eguaglianza, così che non vi sia alcun trattamento differenziale a danno di alcuna nazione o dei suoi sudditi o cittadini circa le condizioni o i carichi del traffico o sotto qualsiasi altro rispetto ». Tale stipulazione, insieme colle altre dello stesso trattato, sostituisce quelle ben più vantaggiose che la Granbretagna avrebbe potuto invocare per effetto del trattato Clayton-Bulwer, ed alle quali il governo inglese non avrebbe rinunciato se non avesse potuto conservare, come apparisce dal testo surriferito dell'articolo 3 del trattato in vigore, la garanzia della parità di trattamento per i suoi sudditi e la sua marina.

*
**

Il testo del trattato è, a tale riguardo, così esplicito, che non solo, dopo l'approvazione del « Panama

Canal Act», il governo inglese ha fatto le sue riserve e lasciata prevedere la domanda di una decisione arbitrare, ma anche in America l'esenzione dalle tasse di passaggio della marina nazionale o di una parte di essa fu giudicata da molte voci autorevoli un atto non conforme alla buona fede da parte dello Stato che ritoglieva così, per effetto di una legge interna, ciò che aveva concesso prima in virtù di una convenzione.

Il desiderio di aiutare la marina nazionale americana a risorgere, può essere un'attenuante delle tendenze che ispirarono l'articolo 5 del « Panama Canal Act ». La spesa di due miliardi di franchi sostenuta per il compimento di quella nuova via del commercio mondiale, paragonata colla spesa di quattrocento milioni di franchi importata dal canale di Suez, può essere una scusa del desiderio di far pesare indirettamente sugli stranieri una parte del carico direttamente già sostenuto dai concorrenti americani. La considerazione della misura più alta dei salari, neutralizzante a danno delle navi americane il vantaggio della libertà del canale, così da impedire alla marina degli Stati Uniti di eliminare la concorrenza straniera anche se per la stessa navigazione internazionale le fosse concesso di utilizzare gratuitamente il canale, può servire a calmare per ora gli allarmi degli interessi stra-

nieri minacciati. Ma tutto ciò non vale ad indebolire le obbiezioni di diritto che, per effetto dell'articolo 3 n. 1 del trattato del 1901, potevano muoversi alle disposizioni dell'articolo 5 della legge del 24 agosto 1912.

8.

Tali obbiezioni erano invocate, prima ancora che il Governo inglese si decidesse a sollevarle, dai rappresentanti degli interessi commerciali e marittimi britannici. Dalla costa occidentale nord-americana enormi quantità di grano son trasportate ogni anno alle isole britanniche da navi inglesi che ora toccano il Capo Horn e che potrebbero, in avvenire, con notevole risparmio di tempo e di spesa, passare per il canale. Sulla costa occidentale sud-americana sono situati i porti di caricamento della maggior parte dei nitrati utilizzati in Europa dall'agricoltura; il trasporto ne è fatto, per nove decimi, da navi inglesi; e queste esercitano pure in gran numero il trasporto di altri carichi da New York alla Cina, al Giappone ed agli altri paesi dell'Estremo Oriente, e il trasporto di carbone dalla costa orientale a quella occidentale americana. Particolarmente interessato nella conservazione di tale movimento sotto bandiera britannica e nel suo sviluppo, è il Canada; e infatti il signor Borden, capo del gabinetto

canadese, rispondendo il 3 dicembre 1912 ad una interrogazione parlamentare, assicurava la Camera dei Comuni di Ottawa d'essere a tale proposito in costante comunicazione col Governo imperiale e coll'ambasciatore inglese a Washington.

Col rispetto dell'uguaglianza garantita dal trattato del 1901, la navigazione britannica potrebbe sperare non soltanto la conservazione del movimento attuale, ma anche un grande sviluppo ulteriore. Coll'applicazione del trattamento differenziale sancito dalla legge del 1912, quella navigazione dovrebbe invece temere che un immediato arresto fosse seguito ben presto da un regresso. Le navi della «New Zealand Shipping Company» fanno ora il viaggio da Londra a Wellington per il Capo di Buona Speranza e ritornano per il Capo Horn in Inghilterra. Il loro viaggio di andata per il canale di Panama risparmierebbe 1900 miglia in confronto della via del Capo di Buona Speranza, e il viaggio di ritorno per il canale risparmierebbe miglia 900 in confronto della via del Capo Horn, con una diminuzione totale di nove giorni di viaggio. Ma ciascuna di quelle navi, della portata di 12.000 tonnellate, data la misura fissata per i diritti di passaggio, dovrebbe pagare a questo titolo fra andata e ritorno più di fr. 125,000, controbilanciando così ad un tratto il risparmio di nove giorni di navigazione. E ciò tanto più che,

per la deficienza dei mezzi di rifornimento di carbone nel Pacifico, fra Panama e la Nuova Zelanda, ciascuna nave dovrebbe aumentare la provvista del combustibile, con sacrificio della entità commerciale del carico.

*
* *

Tuttociò è considerato pure con allarme in Germania ed anche in Francia, non ostante le opportunità di rifornimento offerte dai possedimenti francesi del Pacifico(1); nè deve essere trascurato in Italia

(1) H. SAURIN, *Panama et les colonies françaises*, « Rev. polit. et parl. », aprile, pag. 131-142 (cfr. pag. 49, 50, 51), sostiene che, anche senza le tariffe differenziali, il Canale costituirà, dal punto di vista economico, un pericolo per l'Europa e particolarmente per la Francia. Infatti la nuova via marittima non offrirà alle nazioni europee che vantaggi insignificanti al paragone di quelli che ne deriveranno gli Stati Uniti d'America nella loro concorrenza commerciale col vecchio mondo. Non può paragonarsi, sotto il rispetto delle conseguenze economiche, il Canale di Panama a quello di Suez. Questo ridusse, a profitto di tutta l'Europa, le distanze dall'Asia e dall'Australasia; quello invece ridurrà le distanze degli Stati Uniti d'America dall'Australasia e dall'Estremo Oriente molto più che non la distanza fra queste regioni e l'Europa. Questa non potrà che risulturne economicamente indebolita nei mercati australasiani

nei calcoli da farsi per progettare lo sviluppo dei nostri rapporti con gli Stati del Pacifico (1). Se l'allarme è stato ed è sempre molto maggiore in Inghilterra, ciò dipende soprattutto dalla importanza degli interessi marittimi britannici, di gran lunga superiori attualmente a quelli di tutti gli altri Stati europei, che dal regime del canale sono minacciati.

Se poi le sole proteste inglesi hanno assunto una concreta forma diplomatica, ciò è conseguenza della facoltà di sollevarle che derivava incontestabilmente alla sola Gran Bretagna dal vigente trattato del 1901.

e giapponesi e in quelli dell'ovest dell'America meridionale. E perciò tanto più le nazioni europee devono allarmarsi per la minaccia che una condizione, già di per sé tanto svantaggiosa, possa essere peggiorata dalle tariffe differenziali americane.

(1) V. Interpellanza dell'on. Miliani e risposta dell'on. Bergamasco e dell'on. Di Scalea nella seduta del 9 giugno della Camera dei deputati. L'Italia deve preoccuparsi delle tariffe differenziali minacciate, molto più che la Francia. Questa almeno risentirà indirettamente i vantaggi che il nuovo transito recherà ai suoi possedimenti del Pacifico; mentre l'Italia non avrà questo utile indiretto, e risentirà il danno diretto tanto più gravemente quanto è più giovane la sua marina e quanto più all'inizio è lo sviluppo dei suoi rapporti commerciali cogli Stati occidentali dell'America del sud.

La eguaglianza di trattamento vi era stipulata a beneficio di tutti; ma l'obbligazione di assicurare a tutti quella eguaglianza, era assunta dagli Stati Uniti esclusivamente verso la Gran Bretagna. Sicchè questa soltanto aveva il diritto incontestabile di protestare, quando dalla legislazione degli Stati Uniti relativa al canale fosse derivato un misconoscimento dei diritti ad essa ed agli altri Stati assicurati dal trattato.

Mentre il diritto della Gran Bretagna è immune da ogni obbiezione, non è però da escludersi che, per altre ragioni, quando la recente legge venisse senza modificazioni applicata al canale, un diritto di reclamo potesse invocarsi anche da parte degli altri Stati. Se gli Stati Uniti si fossero limitati all'acquisto dei diritti della Compagnia internazionale del Canale ed al compimento dell'opera da questa iniziata, il loro diritto di organizzare a proprio talento il regime del canale, sarebbe illimitato in confronto di tutti gli Stati, eccettuato l'impero britannico. Ma il Governo degli Stati Uniti, mediante i negoziati col Nicaragua del dicembre 1884, e con altri atti e dichiarazioni antecedenti (1) e

(1) Mr. Cass segretario di Stato a Mr. Lamar, ministro presso gli Stati dell'America centrale, 3 giugno 1858. — Messaggi del Pres. Mac Kinley 5 dicembre 1899 e 3 dicembre 1900, in MOORE'S, *Digest.*, vol. III, p. 268-271.

susseguenti (1), ha manifestato non solo la volontà di possedere il canale, ma anche quella di impedire che una comunicazione concorrente fra i due oceani sia costruita sotto altri auspici e sotto supremazia diversa dalla sua. Ora, se le Potenze che non sono state parti contraenti del trattato del 1901, non hanno il diritto di rivolgersi al Governo degli Stati Uniti per reclamarne la integrale applicazione, quelle Potenze però potrebbero ben porre agli Stati Uniti il dilemma di applicare a tutti, sul canale che loro appartiene, i benefici della eguaglianza sancita dal trattato del 1901, o di abbandonare ogni inibizione alla costruzione di un altro canale con capitali e con gestione e tutela internazionali. È vero che la spesa necessaria per la costruzione di un altro canale avrebbe poi un'efficacia quasi proibitiva sulla condotta delle altre Potenze; ma, di fronte a queste, gli Stati Uniti si troverebbero in una condizione giuridicamente più sicura, dopo aver rinunciato ad ostacolare la costruzione di un altro canale che fosse internazionale non solo quanto all'uso, ma anche quanto alla proprietà ed alla tutela (2).

(1) V. cap. IV.

(2) La tendenza degli Stati Uniti si è manifestata invece in senso del tutto opposto con quello che po-

Ma nei rapporti con la Gran Bretagna, la soluzione adottata dagli Stati Uniti pareva senz'altro insostenibile. L'articolo 2 del trattato Hay-Pauncefote attribuiva al Governo degli Stati Uniti « il diritto esclusivo di provvedere al regolamento e alla manutenzione del canale », ma tale diritto era così attribuito nei limiti segnati dai successivi articoli dello stesso trattato (« subject to the provisions of the present Treaty »). Ora l'articolo 3 stabiliva nel n. 1 che il canale dovesse essere aperto alle navi da guerra e di commercio di tutte le na-

trebbe dirsi l'ultimo sviluppo della dottrina di Monroe. Poco prima infatti della definitiva approvazione della « Legge del canale », il Senato adottava, su proposta del senatore Lodge, una risoluzione escludente le compagnie straniere dall'acquisto d'interessi preponderanti su porti od altre località americane « che possano essere utilizzati come basi militari o navali ». La forma adottata nella risoluzione, corrispondeva a quella usata nella originaria enunciazione della dottrina di Monroe. Si dichiarava cioè che il Governo degli Stati Uniti non potrebbe vedere senza grave preoccupazione che il possesso di tali porti o località fosse acquistato da una corporazione od associazione avente tali rapporti con un altro Governo non americano, da conferire effettivamente a quello anche un potere supremo di carattere politico (as to give that Government practical Power of control for national purposes).

zioni in condizioni di perfetta eguaglianza (« on terms of entire equality ») e senza alcun trattamento differenziale (« that there shall be no discrimination against any such nation or its citizens or subjects in respect of the conditions or charges of traffic or otherwise »). Inoltre nel principio dello stesso articolo gli Stati Uniti dichiaravano di adottare, come base del regime del canale, « le seguenti regole sostanzialmente identiche a quelle della Convenzione di Costantinopoli del 28 ottobre 1888 per la libera navigazione del canale di Suez », che, appunto negli articoli 1 e 12, sancisce il libero uso del canale per tutti in condizioni di perfetta eguaglianza.

*
* *

La lettera e lo spirito del trattato del 1901, possono dunque egualmente invocarsi per condannare ogni sistema di tariffe differenziali e per imporre agli Stati Uniti l'obbligo di non ricorrervi. Gli argomenti addotti per sostenere il contrario, peccano evidentemente di sofisma. Si sostiene cioè che la frase « tutte le nazioni », della prima parte dell'art. 3 del trattato del 1901, significhi « tutte le nazioni eccettuati gli Stati Uniti »; e da tale arbitrario sottinteso si vuol far conseguire che l'obbligazione degli Stati Uniti sia limitata a non istituire tariffe differenziali fra le

altre nazioni, che dovranno tutte poter usare del canale in condizioni di perfetta eguaglianza fra loro (1).

Ora, l'insostenibilità di questi argomenti risulta non solo dalla lettera dell'articolo 3, n. 1, del trattato del 1901 e dallo spirito di tutto il trattato stesso, quale indubbiamente apparisce per effetto del riferimento alla Convenzione relativa al canale di Suez; ma anche dalla considerazione che, senza la certezza della parità del trattamento, la Gran Bretagna non avrebbe rinunciato ai diritti che le derivavano dal trattato Clayton-Bulwer. Ma soprattutto quella insostenibilità è dimostrata dal fatto che nel 1901, quando il trattato Hay-Pauncefote veniva stipulato, la costruzione e l'esercizio del canale erano abbandonati agli Stati Uniti non già in territorio che loro appartenesse o che, come più tardi avvenne, potesse essere assimilato al loro territorio, ma bensì in territorio altrui; in condizioni territoriali pertanto nelle quali un privilegio per la marina degli Stati

(1) Nel *memorandum* inviato dal presidente Taft al Congresso, raccomandando l'approvazione della legge del Canale sta scritto: «In other words it was a conditional favoured nation treatment, the measure of which, in the absence of express stipulation to that effect, is not what the country gives to its own nationals, but the treatment it extends to other nations »...

Uniti non avrebbe potuto sottintendersi, ma ammettersi soltanto quando fosse stato esplicitamente stipulato.

Era anzi tanto chiara la determinazione non solo di escludere tale attribuzione esplicita di privilegi, ma anche di evitare che la stessa attribuzione potesse sostenersi in avvenire come conseguenza implicita di eventuali mutazioni territoriali, che coll'articolo 4 del trattato fu provveduto alla immutabilità del regime. Infatti quell'articolo disponeva che «nessun mutamento nella sovranità territoriale o nelle relazioni internazionali del paese o dei paesi attraversati dal canale, potesse modificare il principio generale della neutralizzazione, o le obbligazioni derivanti alle alte parti contraenti dal presente trattato».

*
**

Quando il progetto di legge del canale stava per essere approvato, le comunicazioni diplomatiche anglo-americane relative alla controversia da quello determinata, cominciarono a diventare più attive; e non appena il progetto diventò legge degli Stati Uniti, l'incaricato d'affari britannico, che già avea protestato l'8 luglio contro il progetto, rinnovò ufficialmente le riserve del suo Governo. Questo si proponeva poi di farvi seguire una protesta formale dopo aver esaminato il testo della legge, e di for-

mulare successivamente la domanda d'arbitrato se la controversia non potesse essere risolta con soddisfazione della Gran Bretagna per le vie diplomatiche.

La diplomazia inglese è stata però da principio troppo lenta nella sua azione, perchè potesse attendersi una pronta efficacia delle sue rimostranze. Il suo peccato fu analogo a quello commesso poi da tutta la diplomazia europea nelle faccende balcaniche; e fu determinato dall'errore di credere che sia più facile distruggere un fatto compiuto od una situazione ormai sviluppata, di quello che prevenire con una azione energica il compiersi di quel fatto o il maturarsi di quella situazione.

Nè ora, circa l'energia dell'azione diplomatica inglese, si possono avere molte illusioni. Quella diplomazia ha esplicito anche di recente in Europa e nelle cose del Mediterraneo, un vigore che pare s'affievolisca nell'attraversare l'Atlantico. La diplomazia americana non ignora questa debolezza e ne approfitta per far trionfare la propria politica. Così è arrivata a far cadere il trattato Clayton-Bulwer; così ha potuto far subire alla Gran Bretagna la seconda redazione del trattato Hay-Pauncefote contenente quasi tutte le modificazioni già fatte dal Senato di Washington alla prima redazione e allora recisamente rifiutate dalla Gran Bretagna; così ora spera di poter far subire alla materna pazienza bri-

tannica, dopo la reiezione dell'emendamento Sims per l'abrogazione dell'articolo 5 della legge del canale, anche le tariffe differenziali che ora ne provocano lo sdegno come contrastanti tanto coi diritti quanto cogli interessi dell'impero.

* * *

Dei propositi americani rispetto a tale controversia, è un indizio certo il *memorandum* che il presidente Taft indirizzava alle Camere dopo aver apposta la propria firma alla legge del canale. In quel documento egli esortava il Congresso ad adottare una risoluzione dichiarante che il Governo degli Stati Uniti non considera la « Legge del canale » in contraddizione con alcun trattato.

Che tale dichiarazione potesse aver valore non solo come interpretazione della legge, ma anche come interpretazione del trattato che da quella legge si asserisce dalla Gran Bretagna esser violato, nessuno potrebbe sostenere. Se tale assunto fosse sostenibile, ciascuna parte potrebbe, nelle controversie internazionali, interpretare unilateralmente, per quanto la riguarda, le proprie obbligazioni internazionali; e i conflitti derivanti da queste sarebbero pacificamente insolubili appunto per effetto del nuovissimo semplicismo da ciascuno dei contendenti usato per risolverli. Ma il *memorandum*, come la

risoluzione da quello invocata (che del resto le Camere non si adattarono ad approvare), ha un valore non comune quale indizio della tenacia che saranno per spiegare gli Stati Uniti nel tener ferma la soluzione fiscale adottata, non ostante ogni rimostranza diplomatica.

*
**

Al *memorandum* del presidente Taft, ha risposto il segretario di Stato britannico Sir Edward Grey con una seconda protesta contenuta in un dispaccio all'ambasciatore britannico a Washington del 14 novembre 1912. Quel documento non è stato reso pubblico che il 9 dicembre (1) e ha dato luogo a numerosi e vari commenti tanto in America quanto in Inghilterra. La protesta confuta punto per punto, con chiarezza e con moderazione, gli argomenti adottati dal presidente Taft nel suo *memorandum*; manifesta la preferenza per una soluzione diplomatica del conflitto; dichiara pronta la Gran Bretagna ad accettare l'arbitrato quando questo fosse preferito dagli Stati Uniti; ripete che « un ricorso all'arbitrato sarebbe reso superfluo se il Governo degli Stati Uniti si prestasse ad adottare misure sufficienti a toglier di mezzo le obbiezioni della

(1) « Parliamentary Paper », Cd. 6451.

Gran Bretagna,» e conclude esprimendo la fiducia che « il Governo degli Stati Uniti, promovendo gli interessi della propria Marina, si astenga da tutto quanto possa violare le garanzie assicurate dai trattati alla Marina britannica ».

Tali proteste sono state giudicate da molti, d'un lato e dall'altro dell'Atlantico, non troppo ferme nella sostanza, in quanto invocano l'arbitrato subordinatamente alla preferenza degli Stati Uniti, e nella forma più timide di quanto richieda la consuetudine delle forme diplomatiche. Parve a molti in America che la Gran Bretagna si trovi ora in una condizione psicologica analoga a quella subita fra il primo e il secondo trattato Hay-Pauncefote; e vi si spera una soluzione diplomatica che corrisponda per il punto di vista americano almeno ad una parziale vittoria.

9.

Ma poichè i rappresentanti degli interessi britannici continuano a dimostrarsi più suscettibili e intransigenti che non si mostri il Governo imperiale(1),

(1) L. GRAHAME, *The Canal Diplomacy. Justification for the British Protest*, in *North American Review*, gennaio 1913, pag. 31-9; *Quarterly Review*, october 1912, pag. 299-322; *The Panama Canal*.

la soluzione della controversia si presenta pur sempre come sommamente difficile.

D'un lato, quanto alla sostanza del conflitto, il Governo degli Stati Uniti sostiene il carattere perfettamente legittimo e nazionale di una tariffa che, con altrettanta certezza, il Governo inglese considera illegittima ed adottata in flagrante violazione del trattato del 1901 (1). D'altronde, quanto ai modi di risoluzione del conflitto, gli interessati inglesi considerano come indubitato il diritto del loro paese di invocare una definitiva decisione arbitrale; e contro questa già si sollevano in America, prima ancora che sia domandata, forti obiezioni.

La Convenzione generale d'arbitrato fra la Gran Bretagna e gli Stati Uniti d'America del 4 aprile 1908 dispone nell'articolo 1 che le controversie fra i due paesi relative alla interpretazione dei trattati, debbano sottoporsi alla Corte permanente d'arbitrato; ma lo stesso articolo aggiunge « purchè non riguardino gl'interessi vitali, l'indipendenza o l'onore

(1) V. ottimamente dimostrato il buon diritto delle proteste inglesi e la insostenibilità delle pretese americane dall'Oppenheim (L. OPPENHEIM, *The Panama Canal Conflict between Great Britain and the United States of America. A Study.* — Cambridge-University Press, 1913) part. II-V, pag. 15-29.

delle due parti contraenti, e non concernano gl'interessi di terzi Stati ».

Nelle disposizioni del trattato permanente d'arbitrato vigente fra i due paesi fino al 4 aprile si possono dunque attingere argomenti tanto per invocare il ricorso all'arbitrato quanto per rifiutarlo.

Il deputato Sims, membro della « interstate Commerce Commission » (1), ha presentato alla fine di agosto 1912 alla Camera dei Rappresentanti americana una proposta di legge tendente alla revoca di quella parte dell'articolo 5 del « Panama Canal Act » che esenta le navi degli Stati Uniti esercitanti il cabotaggio dal pagamento dei diritti di passaggio del canale. Tale proposta doveva discutersi dopo la riconvocazione del Congresso in dicembre, e il Sims la giustificava col proposito di evitare complicazioni internazionali. Se infatti la proposta fosse approvata, il conflitto sarebbe, a dir così, reciso alla sua radice. Ma, eliminata tale proposta, il conflitto dovrà assumere una forma tanto più acuta, quanto più le sue peculiari difficoltà dianzi accennate lo faranno persistere insoluto, mentre sempre più verrà avvicinandosi il momento dell'apertura del canale.

(1) V. cap. VIII.

* * *

Alle difficoltà derivanti dall'entità della controversia, si aggiungerebbe allora anche quella derivante del numero degli interessati. Da più parti infatti si è già sostenuto in America che tutti gli Stati avendo nella controversia un interesse contrario a quello degli Stati Uniti, riescirebbe impossibile costituire un Collegio arbitrale che quelli dovessero considerare ispirato da sufficiente imparzialità. Tale sospetto induceva il presidente Taft a suggerire l'adozione di un provvedimento che autorizzasse i reclamanti stranieri a ricorrere alla Corte Suprema di Washington (1), sollevando da-

(1) Message 21 dicembre 1911: « On the Financial Condition of the Treasury, Needed Banking and Currency Reform and Departmental Questions »... « that all persons, and especially all British subjects, who felt aggrieved, by the provisions of the Bill, on the ground that they are in violation of the Hay-Pauncefote Treaty, might try that question out in the Supreme Court of the United States ». Una tale risoluzione, adottata dal Congresso, renderebbe possibile ai sudditi britannici che si ritenessero lesi nei loro diritti dalla legge del canale, un ricorso che non fosse una pura formalità. Senza una tale risoluzione infatti, la Corte Suprema, in caso di ricorso presentato da un suddito britannico contro il trattamento

vanti a questa l'eccezione da loro presunta a proprio favore per effetto del trattato del 1901. Il Congresso non fece buon viso a quella proposta; ma anche se l'avesse approvata o se più tardi dovesse approvarla, non avrebbe potuto nè potrebbe dichiararsene soddisfatto il Governo britannico. L'espedito non avrebbe potuto infatti soddisfare gli stranieri dal punto di vista del diritto, perchè l'autorità giudiziaria di uno Stato non è competente ad interpretare le convenzioni stipulate da quello con un altro Stato in quanto concerna la entità delle obbligazioni internazionali che ne derivano; e dal punto di vista della opportunità politica, perchè una eventuale sentenza della Corte Suprema di Washington favorevole alla soluzione americana, avrebbe poi

subito nell'uso del canale, dovrebbe decidere secondo le norme dell'ultima legge relativa al canale; e il ricorso dovrebbe inevitabilmente, per effetto del « Panama Canal Act » stesso, essere respinto. Se invece la risoluzione suggerita dal presidente Taft, fosse approvata, la Corte Suprema dovrebbe decidere del ricorso non solo in rapporto col « Panama Canal Act », ma anche col trattato Hay-Pauncefote; e quindi tutta la questione diventerebbe di sua competenza, non escluso il decidere della rispondenza o della contraddizione del « Panama Canal Act » colle obbligazioni internazionali degli Stati Uniti.

resa più difficile l'adesione del Governo degli Stati Uniti ad una domanda di giudizio arbitrare.

Fra la fermezza degli Stati Uniti nel sostenere che il regime da loro adottato nel canale sia in tutto corrispondente al loro buon diritto, e la fermezza britannica nel ritenere che quel regime debba esser modificato in omaggio ai trattati vigenti, non è facile prevedere quale sarà per essere la risoluzione della controversia. È probabile però che si arrivi ad una transazione, sia per effetto di trattative diplomatiche, sia per effetto di uno di quei giudizi arbitrari che, nell'ordinamento attuale dell'arbitrato, consentono talora opportunamente di presentare in veste di responso giudiziario anche i risultati d'una transazione politica.

Negli Stati Uniti la ripugnanza per la risoluzione arbitrare si manifesta più decisa di giorno in giorno. Taluni ricorrono all'obbiezione dedotta dalla impossibilità di costituire un collegio di giudici certamente imparziali; altri cinicamente affermano che la causa degli Stati Uniti è troppo debole per poter affrontare il rischio di un arbitrato; e non mancava perfino chi, per toglier di mezzo qualunque possibilità d'invocarlo da parte dell'Inghilterra, preferiva che si lasciasse cadere, nell'aprile di questo anno, il trattato generale di arbitrato vigente fra i due paesi. Il presidente Taft riaffermava da parte

sua la propria fede nell'arbitrato, ma rilevava d'altronde la particolare difficoltà che in questo caso presenterebbe la costituzione del tribunale, e soprattutto esitava in cospetto della somma probabilità che il Senato rifiuti il ricorso all'arbitrato, in caso di insuccesso dei negoziati diplomatici.

* * *

La sola speranza nel buon esito, almeno parziale, di questi ultimi, riposa del resto non tanto nel buon diritto incontestabile della Gran Bretagna, quanto in un interesse, finora non abbastanza apprezzato, degli stessi Stati Uniti.

Se agli Stati Uniti fosse consentito di allontanarsi definitivamente dal regime pattuito nel 1901, in quanto si riferisce all'eguaglianza di trattamento per tutti gli utenti del canale, gli Stati Uniti non potrebbero d'altronde pretendere che quel regime fosse considerato dagli altri Stati come sussistente in quanto si riferisca alla perpetua neutralità del canale e delle sue adiacenze. Che la condizione di tutti gli Stati e delle marine e dei sudditi rispettivi sia, quanto alla facoltà dell'uso ed ai carichi fiscali, eguale nella nuova via di comunicazione interoceanica, corrisponde ad un interesse di tutto il mondo, meno gli Stati Uniti. Ma che il canale sia perpetuamente neutralizzato, cor-

risponde all'interesse di tutto il mondo, senza eccezione degli Stati Uniti. Anzi per questi la perpetua neutralità del canale rappresenta, più che per ogni altro Stato, un interesse immediato, diretto e continuo. Ora è naturale che, se gli altri Stati dovessero subire una situazione diversa da quella desiderata e loro già garantita, quanto al primo punto, essi non si riterrebbero obbligati, quanto al secondo punto, a rispettare perpetuamente una condizione del canale eccezionalmente garantita contro la eventualità di ogni atto ostile.

Nè ad una tale mancanza di effettiva garanzia della neutralità, potrebbero essere indifferenti gli Stati Uniti. Quando i lavori del canale erano nel periodo di massima attività e 30,000 uomini stavano contribuendo alla gigantesca impresa, il presidente Roosevelt, parlando pubblicamente ad Omaha, diceva: « Dobbiamo fortificare il canale. È questo il solo modo di garantirne effettivamente la neutralità e di raddoppiare la potenza navale degli Stati Uniti. Rifiutare di fortificarlo *e soprattutto mostrare un momento di suprema debolezza e di follia, invitando altri popoli ad intervenire per garantire la neutralità di quest'opera essenzialmente americana,* equivarrebbe a lasciar utilizzare il canale contro di noi, e ad abbandonare la dottrina di Monroe. Sarebbe un funesto attentato al nostro prestigio nel

Pacifico ed importerebbe un tradimento dei destini della Repubblica ».

Belle parole, soprattutto quando si tratta di suscitare l'entusiasmo di un'assemblea popolare. Ma gli argomenti, rivestiti di quella forma tribunizia dal presidente Roosevelt, possono piuttosto persuadere all'applauso un *jingo*, che non soddisfare un giurista od un uomo di Stato.

* * *

La neutralità perpetua di un territorio non esiste, se non quando sia garantita da tutti quelli che potrebbero eventualmente trovarsi nella materiale possibilità di violarla. Colla garanzia collettiva, quella neutralità esiste, di nome e di fatto, per il canale di Suez, e ne assicura l'uso perpetuamente pacifico, qualunque possa essere la debolezza militare dell'Egitto e della Turchia. Senza la garanzia collettiva, la neutralizzazione che è stata proclamata di nome per il Canale di Panama, nell'articolo III del trattato del 1901, non esisterebbe più effettivamente. Sola garanzia del canale resterebbe la potenza militare degli Stati Uniti d'America; potenza oggi grande certamente, ma in avvenire forse proporzionatamente minore per lo sviluppo d'altre potenze marittime, ed in ogni modo sempre insufficiente a rendere il canale assolutamente immune

da ogni seria minaccia e da ogni danneggiamento che ne interrompa la navigazione.

In tutta la storia troppo abbondano gli esempi d'espugnazione di fortezze dichiarate inespugnabili, perchè la fiducia degli americani nella sufficiente immunità assicurata al canale dai cannoni dei loro forti e dalla potenzialità delle loro navi, non debba giudicarsi la nobile illusione di un patriottismo sovraccitato.

Le stesse ragioni persuadono della insufficienza della soluzione suggerita da taluno, secondo la quale gli Stati Uniti rinuncierebbero alle tariffe differenziali di passaggio, e la Gran Bretagna si associerebbe ad essi nel garantire la neutralità del canale (1).

Fu appunto per eliminare ogni possibile garanzia d'altri Stati, e per toglier di mezzo quella stessa della Gran Bretagna, già stipulata nel trattato Clayton-Bulwer, che gli Stati Uniti vollero sostituire in tutto a questo trattato l'altro del 1901. E d'altronde, se pur gli Stati Uniti, a dodici anni di distanza, volessero abbandonare la formula di garanzia esclusiva voluta nel 1901, per tornare a quella della garanzia duale preferita nel 1850, potrebbe osservarsi che la garanzia e la tutela di due

(1) Ellis Backer, l. c., pag. 761.

Stati « acting as the trustees of the world » presenterebbe non minore insufficienza giuridica e materiale, che la garanzia e la tutela di un solo. E del resto lo stesso trattato Clayton-Bulwer del 1851, insieme con la garanzia delle due Potenze contraenti, contemplava il loro ricorso alle altre per ottenere successivamente anche la loro garanzia.

* * *

Nè può ritenersi probabile la risoluzione della controversia (1) sulla base del riscatto dal canale, operato capitalizzando il prodotto annuo delle sue tasse, secondo l'esempio di quanto si è fatto nel 1857, appunto per iniziativa degli Stati Uniti d'America, rispetto al Sund col riscatto dei diritti danesi. Le pretese degli Stati Uniti non possono ridursi ad una questione di danaro. I privilegi di carattere politico ed economico vi sono pretesi nel canale non solo perchè questo è costato alla nazione due miliardi di franchi, ma anche, e molto più perchè il canale è considerato da tutta la nazione come un mezzo di sviluppo della potenza militare e della espansione economica degli Stati Uniti e perchè il canale, costruito in territorio che loro appartiene, avvicina le une alle altre e tutte col loro territorio,

(1) L. c. pag. 762.

altre regioni riservate *da un manifesto destino* alla loro preponderanza imperiale.

La soluzione del conflitto potrà derivare piuttosto dalla evidente necessità che la neutralizzazione del canale sia garantita da tutti gli Stati e dalla altrettanto evidente necessità di soddisfare almeno in parte gli interessi legittimi degli altri Stati per ottenerla. Che a tale soluzione si arrivi per via dell'arbitrato (1) o di negoziati diplomatici, è indifferente. L'essenziale è che vi si possa arrivare. E a bene sperare, non è ragione di poco conto il con-

(1) V. il notevole discorso pronunciato al Senato dall'on. Elihu Root il 21 gennaio:

..... Of course the question of the rate of tolls on the Panama Canal does not affect any nation's vital interests; it does not affect the independence or the honor of either of these contracting States. — We have a difference relative, to the interpretation of this treaty, and that is all there is to it. — We are bound, by this treaty of arbitration, not to stand with arrogant assertion upon our own's Government's opinion as to the interpretation of the Treaty, not to require that Great Britain shall suffer what she deems injustice by violation of the Treaty, or else go to war. We are bound to say: We keep the faith of our Treaty of arbitration, and we will submit the question as to what this Treaty means, to an impartial tribunal of arbitration.

siderare che la neutralizzazione si manifesterà sempre più come necessaria; che la neutralizzazione non potrebbe esistere senza garanzia collettiva; e che questa non potrebbe essere conseguita sulla base del regime del canale adottato dall'articolo 5 della legge americana del 1912.

Gli Stati Uniti vi esentano dalle tasse di passaggio le proprie navi esercitanti il cabotaggio, e in favore di tale misura si adduce la riserva che la legge degli Stati Uniti ha già fatto antecedentemente del cabotaggio alla bandiera nazionale. Ma se quest'ultima riserva è un favore che ciascuno Stato può fare alla propria bandiera; e se nella medesima categoria di favori può classificarsi ogni sistema di sussidi alla marina nazionale, lo stesso non potrebbe dirsi della esenzione, soltanto a questa riservata, dei diritti di passaggio.

Tali diritti dovranno essere proporzionati al reddito di una somma corrispondente alle spese di costruzione ed all'importo delle spese di esercizio del canale. Se gli Stati Uniti sussidiassero direttamente la propria navigazione interna od internazionale, resterebbero nei limiti della propria insindacabile competenza nazionale. Ma se persistessero a sussidiare indirettamente la propria navigazione di cabotaggio colla esenzione dai diritti di passaggio del canale, questi, considerando l'entità e

i criteri di determinazione del loro ammontare, dovrebbero gravare maggiormente sulla navigazione straniera, la quale sarebbe così costretta a pagare il sussidio fruito dalla navigazione americana, ed a contribuire con un sacrificio economico per mettere questa in condizione di esercitare più facilmente contro di essa una concorrenza eliminatrice.

* * *

È dunque necessario che la esenzione dai diritti di passaggio sia tolta di mezzo e sostituita con un sistema di sussidi diretti (1); o che, come accenna la seconda protesta britannica, i diritti di passaggio,

(1) V. la lettera dei Direttori della Fondazione Carnegie, diramata il 15 marzo, invocante in via secondaria il ricorso all'arbitrato e in via principale l'abrogazione della parte del « Panama Canal Act » che dispone la esenzione delle navi americane esercitanti il cabotaggio dal pagamento delle tasse di passaggio del Canale. « Così », conclude la lettera, « il popolo americano coglierebbe una preziosa occasione per dimostrare di saper comprendere quali siano i propri supremi interessi, e di saper adempiere al proprio dovere di creare il Canale a beneficio del genere umano ». La lettera è sottoscritta dall'on. Elihu Root e da tutti gli altri consiglieri della Fondazione Carnegie, fra i quali James Brown Scott, membro e già vice-presidente dell'Istituto di diritto internazionale.

pagati egualmente da tutte le navi, siano rimborsati alle proprie navi dal tesoro degli Stati Uniti; oppure almeno che, conservata la esenzione per la navigazione nazionale di cabotaggio, la definizione del cabotaggio sia rinnovata dagli Stati Uniti nel senso più restrittivo. E soprattutto è indispensabile che dall'articolo 5 della legge del canale, in quella parte che riguarda il limite minimo dei diritti di passaggio, sia soppressa la frase « *other than for vessels of the United States and its citizens* », che riservando la facoltà di futuri favori per la marina americana, implica una perpetua incertezza delle condizioni nelle quali la navigazione degli altri Stati potrà usufruire in futuro del canale.

Se si adottasse la prima o la seconda di queste soluzioni (1), oppure, adottando le terza, si pattuisse

(1) La soluzione più liberale è difesa con energia nell' « *American Journal of International Law* » dell'aprile, pag. 233-244, da E. WAMBAUGH (*Exemption from Panama Tolls*), concludendo: It seems practically impossible not to come to the conclusion that the United States must give the services of the Panama Canal to all merchant vessels, and without discrimination, and on reasonable terms. . . . The exempting of vessels engaged in the coasting trade, appears to be impossible, because the United States, though free, like every sovereign, has the honour of managing « a trust for mankind ».

di rimettere in avvenire ogni controversia, relativa alla definizione del cabotaggio, od ai limiti insuperabili delle tariffe, alla interpretazione della Corte dell'Aja, e si dichiarasse il regime del canale immutabile per volontà unilaterale degli Stati Uniti, i diritti della Gran Bretagna e i legittimi interessi di tutti gli altri Stati, potrebbero ritenersi sufficientemente garantiti. E allora potrebbe ottenersi la garanzia collettiva della neutralizzazione del canale; garanzia che un Presidente degli Stati Uniti, in un momento d'esaltazione patriottica ed imperialista, ha potuto disdegnare come umiliante; ma che, in condizioni più riposate della coscienza pubblica, e in cospetto della realtà delle cose, gli Stati Uniti dovranno riconoscere come indispensabile per la sicurezza del canale e non indifferente per la stessa sicurezza del loro commercio e dei loro interessi più vitali.

Se invece non saranno ascoltati i savii consigli di Elihu Root e dei Direttori della Fondazione Carnegie, e la legge del 1912 resterà immutata, non è probabile che il conflitto si inasprisca ora così da minacciare prossimamente la pace fra le due grandi nazioni anglo-sassoni. Ma in tal caso una offesa del diritto sarà diventata definitiva; l'imperialismo degli Stati Uniti ne risulterà incoraggiato anche nelle sue esorbitanze; la gelosia dell'Europa

vi diventerà sempre più suscettibile, come apparisce già dall'allarme per il progetto di una base navale inglese nelle Isole Bermude; quella che si potrebbe definire la degenerazione ipertrofica della dottrina di Monroe procederà in modo sempre più incompatibile e minaccioso per gli Stati europei e per la stessa America latina; e da tutto ciò deriverà, pur nell'apparente immutabilità dei rapporti pacifici presenti, una minaccia sempre più grave di conflitti futuri.

