

Ernesto Castellero Pimentel
Panamá y los Estados Unidos
[1903-1953]



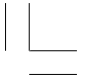
Harmodio Arias M.

El Canal de Panamá

Un estudio en derecho internacional y diplomacia



*B*iblioteca de la *N*acionalidad
AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ





Panamá y los Estados Unidos
1903-1953



El Canal de Panamá

Bajo criterio editorial
se respeta la ortografía de los textos
que presentan arcaísmos
propios de su Edición Príncipe.

Por la naturaleza de este proyecto editorial,
algunos textos se presentan
sin ilustraciones y fotografías
que estaban presentes en el original.

•••••

Ernesto Castillero P.

Panamá y los Estados Unidos
1903-1953



Harmodio Arias

El Canal de Panamá

Biblioteca de la Nacionalidad

AUTORIDAD
DEL CANAL DE PANAMÁ
PANAMÁ 1999



Editor

Autoridad del Canal de Panamá

Coordinación técnica de la edición

Lorena Roquebert V.

Asesoría editorial

*Natalia Ruiz Pino
Juan Torres Mantilla*

Diseño gráfico y diagramación

Pablo Menacho

Impresión y encuadernación

Cargraphics s. A.

327.7287073
C352

Castillero Pimentel, Ernesto

Panamá y los Estados Unidos (1903-1953)/ — Ernesto Castillero Pimentel –
Panamá: Autoridad del Canal, 1999.

Contenido: v.26. 546 págs.; 24 cm.— (Colección Biblioteca de la Nacionalidad)

ISBN 9962-607-31-0

1. ESTADOS UNIDOS-RELACIONES EXTERIORES-PANAMÁ 2. PANAMÁ
- RELACIONES EXTERIORES- ESTADOS UNIDOS

I. Título

La presente edición se publica con autorización de los propietarios
de los derechos de autor.

Copyright © 1999 Autoridad del Canal de Panamá.

Reservados todos los derechos.

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, por cualquier medio,
sin permiso escrito del editor.

Printed in Colombia - Impreso en Colombia

La fotografía impresa en las guardas de este volumen muestra una vista
de la cámara Este de las esclusas de Gatún, durante su construcción en enero de 1912.



**BIBLIOTECA
DE LA NACIONALIDAD**
Edición conmemorativa
de la transferencia del Canal a Panamá
1999

BIBLIOTECA DE LA NACIONALIDAD

A esta pequeña parte de la población del planeta a la que nos ha tocado habitar, por más de veinte generaciones, este estrecho geográfico del continente americano llamado Panamá, nos ha correspondido, igualmente, por designio de la historia, cumplir un verdadero ciclo heroico que culmina el 31 de diciembre de 1999 con la reversión del canal de Panamá al pleno ejercicio de la voluntad soberana de la nación panameña.

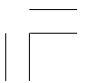
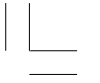
Un ciclo incorporado firmemente al tejido de nuestra ya consolidada cultura nacional y a la multiplicidad de matices que conforman el alma y la conciencia de patria que nos inspiran como pueblo. Un arco en el tiempo, pleno de valerosos ejemplos de trabajo, lucha y sacrificio, que tiene sus inicios en el transcurso del período constitutivo de nuestro perfil colectivo, hasta culminar, 500 años después, con el logro no sólo de la autonomía que caracteriza a las naciones libres y soberanas, sino de una clara conciencia, como panameños, de que somos y seremos por siempre, dueños de nuestro propio destino.

La *Biblioteca de la Nacionalidad* constituye, más que un esfuerzo editorial, un acto de reconocimiento nacional y de merecida distinción a todos aquellos que le han dado renombre a Panamá a través de su producción intelectual, de su aporte cultural o de su ejercicio académico, destacándose en cada volumen, además, una muestra de nuestra rica, valiosa y extensa galería de artes plásticas.

Quisiéramos que esta obra cultural cimentara un gesto permanente de reconocimiento a todos los valores panameños, en todos los ámbitos del quehacer nacional, para que los jóvenes que hoy se forman arraiguen aún más el sentido de orgullo por lo nuestro.

Sobre todo este año, el más significativo de nuestra historia, debemos dedicarnos a honrar y enaltecer a los panameños que ayudaron, con su vida y con su ejemplo, a formar nuestra nacionalidad. Ese ha sido, fundamentalmente, el espíritu y el sentido con el que se edita la presente colección.

Ernesto Pérez Balladares
Presidente de la
República de Panamá



Ernesto Castillero P.

Panamá y los Estados Unidos
1903-1953





*A mis padres:
Prof. Ernesto J. Castellero Reyes y
doña Librada Pimentel Aguilera de Castellero*



Introducción

Las informaciones telegráficas, ampliamente difundidas por la prensa diaria del mundo, en diciembre de 1947, sobre la cuestión de las bases militares que tenían los Estados Unidos de Norte América en el territorio de la República de Panamá pusieron sobre el tapete uno de los tópicos de discusión más extendidos del continente: el Canal de Panamá y los problemas que se derivan de su existencia.

Lamentablemente, no existe todavía el libro en que se expongan, de manera objetiva e imparcial, los antecedentes, la complicada trama de ambiciones imperialistas que se entrelazan en la génesis de la gran vía interoceánica y, sobre todo, la influencia que esta obra maravillosa ha tenido en el destino de la República de Panamá y en el desarrollo económico de los Estados Unidos, de Colombia y de América entera.

En este trabajo me propongo hacer un recuento de algunos de los incidentes habidos entre Panamá y los Estados Unidos, derivados de los defectos del régimen establecido para las relaciones entre los dos Estados por el Tratado del Canal del 18 de noviembre de 1903.

No es posible atribuir la culpa de todos los males de mi Patria a ese Tratado. Las generaciones nuevas de Panamá estamos convencidas de que, en una porción considerable, es preciso ir a otro lado para encontrar los culpables de muchos errores y de muchas debilidades. En Panamá nunca ha habido traidores, en el sentido estricto de la palabra. Pero muchas veces el personalismo, el afán desmedido de figuración, la ignorancia culpable del mecanismo

que rige las relaciones internacionales y el sentimiento de inseguridad con que algunos de nuestros representantes se han enfrentado a los hábiles, expertos y bien informados agentes diplomáticos norteamericanos, han acarreado males profundos a los intereses materiales y morales de la Nación, males tan funestos e irremediables como la traición más abominable.

Es, pues, mi propósito no tratar de velar la parte de responsabilidad que cabe a los panameños en los sucesos que se relatarán, aun cuando es necesario tener presente que la misma pequeñez del país y su carencia de fuerza material, unidas a la falta de todo apoyo y simpatía de parte de otras Repúblicas hermanas, posiblemente restaron a la posición panameña esa firmeza, esa intransigencia que el Derecho solo no puede dar, condenándonos, bajo el peso de una presión insostenible, a aceptar, muchas veces, el cumplimiento de los designios y exigencias de Norteamérica, cuando no a presenciar, impotentes, el abuso de la fuerza o el atropello abierto sin poder oponérsele otra cosa que una nota de protesta.

Ha sido nuestra fortuna, en medio de la implacable adversidad, el haber tenido hombres dotados de talento, ilustración y patriotismo que supieron esquivar arteros golpes y sostener nuestro derecho sin desmayos. Si bien sus dilatadas actuaciones hablarán por sí mismas de sus méritos, no podemos menos que destacar sus nombres como justo reconocimiento a sus desvelos:

Belisario Porras
Eusebio A. Morales
Santiago de la Guardia
Narciso Garay
Harmodio Arias
Juan Demóstenes Arosemena
Ricardo J. Alfaro
José E. Lefevre

Corresponderá a la Universidad de Panamá, y en especial a su Escuela de Servicio Diplomático y Consular, fundada en 1951, preparar los funcionarios que tendrán la misión de proseguir el

rescate del patrimonio nacional panameño y crear el sentimiento ilustrado y el recto criterio de justicia con que es preciso impulsar nuestras reivindicaciones.

La enorme cantidad de temas interesantes y de acontecimientos de significación que caracterizan la historia de las relaciones diplomáticas entre Panamá y los Estados Unidos hacen una tarea gigantesca, aun dentro del marco antes propuesto —la aplicación del Tratado del Canal—, el tratar de enumerarlos y comentarlos con la prolijidad y la atención que se merecen. Así, pues, se ha hecho necesaria una selección de las cuestiones surgidas, dándoles preferencia en cuanto al alcance y profundidad de su estudio, a aquellas que provocaron mayor discusión y controversia, sin que se escape, por ello, la anotación de otros episodios que contribuirán a completar la opinión del lector sobre el “caso de Panamá”. He pensado, entonces, que sería conveniente, en medio de tantos fascinantes problemas, hacer abstracción de uno y exponerlo en su totalidad, desde sus remotos orígenes hasta su desenlace final, entrelazándolo, en su orden cronológico, con los sucesos descritos en otras páginas. Así, pues, escogí la controversia de límites entre Panamá y la República de Costa Rica, tema lleno de circunstancias tan curiosas como desconocidas, el más característico episodio, tal vez, de esta historia, porque en él se puso de manifiesto, en toda su crudeza, la imposición de la fuerza sobre todo derecho, a ciencia y paciencia de la Liga de Naciones y de la comunidad latinoamericana.

A la inversa de lo que ocurre con otros Estados de la América Latina, la historia de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos será una lectura dramática, en donde se presentan situaciones de extrema tensión, intervienen sórdidos personajes de folletín y se encuentran desenlaces increíbles, mezclado todo con rasgos de desinterés, idealismo sublime, espíritu de sacrificio, constancia y tenacidad indomable junto con desilusiones, celos y animosidad exasperada. Porque todas estas pasiones humanas han desempeñado su parte en la tragedia.

Solamente un confundido sentido de patriotismo es lo que lleva a muchas personas, en la consideración y análisis de nuestro Ser nacional, a esquivar o pasar por alto ciertas verdades relativas a hechos de nuestra Historia.

Ni la prensa, ni la escuela deben seguir propalando y enseñando piadosas imposturas, y ni siquiera verdades a medias sobre la Historia patria. Anhelamos que se comprenda y se estime, por otros pueblos hermanos y amigos, la desigual lucha de Panamá, el combatiente de la primera línea. Pero para lograrlo es preciso empezar por abandonar las falsas e inverosímiles tesis con que, para salvar la memoria de una docena de hombres, se desfigura nuestra Historia, tesis cuya reiteración obstinada sólo puede acarrear conmiseración y desprecio de un mundo imposible de engañar, como las provocan también, evidentemente, quienes se empeñan, en otras latitudes, en tergiversar conocidos acontecimientos de la Historia suramericana.

No se deben alentar esperanzas que están prohibidas a la República de Panamá —solitaria en su desolada pequeñez—, por razón de circunstancias aniquilantes y de factores formidables colocados fuera de su control, en tanto que se omite el emprender programas científicos de positiva redención económica y espiritual con base en nuestros propios recursos naturales y elemento humano, hoy postergados y desestimados por causa de la falacia canalera. Muchos hay que viven hipnotizados con el espejismo engañoso de la decantada “posición geográfica privilegiada” de Panamá y creen, ilusos, que la mera posesión de ésta nos debería hacer ricos y felices. Debemos darnos cuenta, de una vez por todas, de que en 1903, por razón de los desafortunados cambios políticos en horas aciagas operados aquí, el Estado panameño perdió la oportunidad de lucrar del don que tan generosamente nos dio la Naturaleza, pues quienes asumieron la personería nacional optaron por hipotecarle, a una potencia extraña, los derechos para explotar y aprovechar esta posición geográfica. La sola situación geográfica de privilegio no tiene importancia ni

trascendencia prácticas si no va complementada por un ordenamiento político-jurídico que favorezca al dueño del territorio en su legítimo deseo de sacarle utilidades. Por desgracia, esta perspectiva ideal dejó de ser la nuestra en 1903, y el factor geográfico, decisivo en la vida de las naciones, y que pudo ser para los panameños la causa de infinito bienestar y prosperidad, vino a ser, en cambio, fuente ingrata de frustraciones, despojos y atraso, como se vera más adelante.

En mi propósito de demostrar la validez de la anterior proposición geopolítica, hago mía la sentencia de Bolívar. “El que se impone el deber de instruir a la posteridad debe situarse primeramente fuera de toda influencia, debe desprenderse de toda prevención y dejarse guiar sólo por la más severa imparcialidad”.



Primera parte

Cómo llegaron
los Estados Unidos
al Istmo de Panamá





Capítulo I

Interés de los Estados Unidos en una ruta interoceánica

Para muchos tratadistas, inclusive norteamericanos, la verdadera y principal razón por la cual los Estados Unidos de Norte América adquirieron los derechos jurisdiccionales en la Zona del Canal de Panamá y construyeron, operan y mantienen esa vía ha sido, y lo es todavía, la convicción de que su propio desarrollo, presente y futuro, y su gravitación en las cuestiones internacionales de todo el mundo exigían la posesión de un paso entre los dos Océanos en el istmo centroamericano.

Se equivocan, dicen, quienes suponen que los Estados Unidos emprendieron esta magna obra movidos por razones idealistas o inspiradas en el beneficio de la humanidad.⁽¹⁾ Lo cierto es, sin embargo, que se ha encontrado una solución admirable a uno de los mayores obstáculos que presentaba la Naturaleza para el avance de la civilización y que se libró del embotellamiento en que estaban algunas repúblicas del sur y centroamericanas, con notable provecho para sus intereses comerciales y políticos.

La tesis de que los Estados Unidos no abrigaban sentimientos de altruismo puro en la conducta que observaron en esa época, es un interrogante todavía, si se toma en cuenta la innegable

grandeza, altura y desinterés de tantas realizaciones con que Norteamérica ha sorprendido al mundo en el curso del presente siglo.

Aún cuando la aparición del aeroplano ha tenido el doble efecto de facilitar el transporte de mercaderías y personas por un lado, mientras que por el otro ha introducido un nuevo aspecto en la estrategia y operaciones de guerra, con el resultado de que el Canal parece haber perdido mucha de la importancia comercial y militar que se le atribuía a principios del siglo, para Norteamérica este sigue siendo un centro vital de la economía nacional, al mismo tiempo que una base insustituible para su poderío naval aéreo y una avanzada de valor inestimable dentro del corazón de la América latina, a la cual ellos consideran incluida dentro de la órbita de su esfera de influencia.

Los servicios que pueda prestar el Canal a las naciones extranjeras como medio para el tránsito de sus naves es probable que hayan sido una cuestión de importancia muy secundaria dentro de la concepción yanqui de la obra. La principal preocupación del gobierno de los Estados Unidos parece ser que el Canal esté siempre libre de todo obstáculo para el paso de los barcos que son posesión del gobierno y que van cumpliendo alguna misión oficial. Todo lo demás es completamente accesorio e insignificante al lado de este objetivo.

Tal vez nos ayudaría a forjarnos una idea más clara de lo que significa para los Estados Unidos la posesión del canal de Panamá el recurrir a testimonio autorizado de tantos historiadores, catedráticos, estadistas y diplomáticos norteamericanos que se han ocupado de este tema. ⁽²⁾

El profesor de la Escuela Fletcher de Diplomacia, de Boston, Dr. Norman J. Padelford, enumera ⁽³⁾ los acontecimientos tanto internacionales internos como externos que precipitaron los sucesos durante la década final del siglo XIX y que dieron a la cuestión del canal ese aspecto predominantemente estratégico y militar que tuvo desde su origen.

Las disputas que sostenían los Estados Unidos con la Gran Bretaña sobre la frontera de Alaska, y con otras potencias sobre la pesca en el mar de Bering; la partición del Imperio Chino; el anuncio de la Doctrina de Puertas Abiertas impuesta al Japón; la transición del comercio entre las poblaciones de la Costa del Pacífico y la del Atlántico de un tipo de artículos de lujo a otro en el que predominaba la demanda de materias primas exigidas por un sistema industrial en rápida expansión; el largo viaje del comodoro Dewey a Hong Kong junto con la batalla de la Bahía de Manila y las molestias ocasionadas por las unidades navales extranjeras; la anexión de las islas de Hawai y finalmente, los disturbios de la guerra de los boxers en la China, hicieron que se enfocara, más que nunca, la atención pública norteamericana en la necesidad de mantener un poderío naval en el Océano Pacífico. Durante estos mismos años las diferencias con la Gran Bretaña y las frecuentes revoluciones en la América Latina que afectaban las vidas y propiedades de los residentes norteamericanos, indicaban cuán imperativo era tener fuerzas navales fácilmente disponibles para prestar servicios, tanto en el Pacífico como en el Mar Caribe.

El despertar del pueblo norteamericano a la concepción de un poderío naval se tradujo enseguida en el deseo de abrir un canal que comunicara a los dos Océanos. Los noventa días que gastó el crucero *Oregon* en dar la vuelta al Cabo de Hornos para participar en la batalla de Santiago de Cuba contra la Armada de España en 1898 y los vigorosos artículos del Almirante Mahan ⁽⁴⁾ no quedaron olvidados por el público. Así fue como se llegó al convencimiento de que los Estados Unidos estaban envueltos en una situación mundial en la cual la posesión de algo así como una fuerza naval capaz de trasladarse con rapidez de un océano a otro era decisiva. Que cualquier política que estuviera apoyada por el poderío marítimo tendría éxito; en cambio, si este elemento faltaba, estaba condenada al fracaso.

Internamente los sucesos en los Estados Unidos también contribuían, mientras tanto a la concreción de un acuerdo sobre

la construcción, por el Gobierno, de un canal en algún sitio de la América Central. El interior del país se poblaba rápidamente. La energía y el capital se combinaban para civilizar al oeste y entregar esas tierras al trabajo y la producción. Un superávit notable de productos de la agricultura y la industria empezaba a buscar los mercados extranjeros mientras que las manufacturas exigían cantidades en aumento de muchas materias primas que se hallaban en otros países. Las comunicaciones ya muy aceleradas y un periodismo activo volcaban cada vez más la atención sobre las cuestiones marítimas. Finalmente, la política del país estaba en manos de un conjunto de hombres cuyos intereses se extendían mucho más allá de las playas nacionales y cuyo natural dinámico exigía acción continua en el ejercicio del poder.

Para ellos los intereses de la Nación abarcaban el mundo entero. El “destino manifiesto” requería que se cortara el continente para unir los dos océanos, a fin de darle la debida protección a las posesiones, al comercio exterior y a todos los altos intereses nacionales. Y, naturalmente, estas fuerzas vivas exigían que dicho canal estuviera bajo el único control de los Estados Unidos.

No es, pues, de extrañar que la diplomacia norteamericana de fines de siglo fuera enderezada en el sentido de balancear la influencia británica en Centro América primero y en adquirir los derechos necesarios para abrir el canal después. Pero no es este el lugar donde se expondrán las incidencias de la lucha entre Norte América y el Reino Unido, materia que ha sido ampliamente estudiada en numerosas obras.

Capítulo II

Extrañas circunstancias en que los Estados Unidos adquirieron la Zona del Canal

Aparentemente correspondería, dentro de la naturaleza de la presente obra, que trata de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos, hacer la exposición de los antecedentes de los sucesos que tuvieron verificativo en las ciudades de Panamá y Colón, simultáneamente con otros que ocurrieron en Washington, Nueva York, París y Bogotá durante los días llamados de la independencia de Panamá, o sea, la primera quincena de noviembre de 1903. Sin embargo, la extensión e importancia que a tal examen es necesario atribuir actuaría en sentido contrario al carácter sintético de los episodios seleccionados aquí y en tales circunstancias se hace preciso prometer, para una fecha posterior, un estudio crítico del Tres de Noviembre. Eso sí, hay que adelantar, como común denominador de los capítulos subsiguientes, que el Tratado Hay-Bunau Varilla era la lógica e inescapable consecuencia de los errores, flaquezas, e imprudencias de los prohombres panameños de 1903.

El nombramiento de Phillippe Bunau-Varilla como primer Enviado Extraordinario, y Ministro Plenipotenciario de la nueva República de Panamá en Washington se presenta como una de las más graves pruebas de la imprevisión de los próceres.⁽¹⁾ A

no ser que el ingeniero francés hubiera hecho tales méritos que la más importante función a realizar por la junta separatista, a saber, la concertación del tratado con los Estados Unidos, motivo básico de la revolución y la meta anhelada, tuvo que serle encomendada, prefiriéndolo a cualquier conjurado más representativo del medio y de los intereses panameños. ¿Y qué servicios fueron esos, que lo hicieron acreedor a tan extraordinaria recompensa?

Tal vez fueran presuntuosas sus palabras cuando, refiriéndose al éxito del 3 de noviembre, escribía: “Era la solución largamente deseada. Al fin el Istmo estaba liberado. La República estaba extendiendo su autoridad sobre los dos mares y sobre todo el territorio habitado que hay entre ellos... Todo aquello que había sido ejecutado sin conflictos. No había habido derramamiento de sangre. Las tropas americanas no habían tenido que interferir. Ellas, desde ese momento, habían quedado encargadas de proteger a la República de cualquier ataque de los colombianos... La situación militar y diplomática que yo había concebido y soñado realizar cuando regresé de Washington el 9 de octubre anterior, había quedado completamente establecida 26 días después”.⁽²⁾ Al menos se sabe que Bunau-Varilla, director de la Compañía francesa del Canal, fue desde Francia a los Estados Unidos varios meses antes del 3 de noviembre y siguió de cerca todos los incidentes de las negociaciones entre Colombia y Norteamérica. Allí tomó parte activísima en la labor de propaganda y persuasión a favor de la ruta por Panamá, o sea, a favor de la Compañía, que estaba interesada, por causa de su quiebra, en venderle sus derechos a los Estados Unidos.⁽³⁾ El rechazo por el Senado de Colombia del Tratado Herrán-Hay le hace concebir, al igual que a Roosevelt, a los accionistas franceses y a otros, la idea de que el Canal sí era posible después de todo: bastaba con crear una República en el Istmo panameño y luego hacer que ésta otorgara los derechos jurisdiccionales que se necesitaban para acallar la opinión pública mundial.⁽⁴⁾ De esa conjunción de pareceres ema-

Astoria a las 9:30 de la mañana del 20 de octubre. Diecisiete días y algunas horas habían sido necesarias...⁽⁸⁾

Ese mismo día el Gobierno de los Estados Unidos extendió su reconocimiento *de facto* al Gobierno de la República de Panamá y le comunicó el paso dado al Gobierno de Bogotá, encareciendo, en tono protector, “de la manera más viva a los Gobiernos de Colombia y de Panamá el arreglo pacífico y equitativo de todas las cuestiones pendientes entre ellos. El Gobierno de los Estados Unidos sostiene que está obligado, no sólo por las estipulaciones del tratado —de 1846—, sino por los intereses de la civilización, a velar porque el tráfico del mundo a través del Istmo de Panamá no se vuelva a perturbar como hasta el presente, por una sucesión constante de guerras civiles”.⁽⁹⁾

Al día siguiente notificó Bunau-Varilla al Secretario de Estado Hay su nombramiento, no sin emitir manifestaciones tan sospechosas y comprometedoras como éstas: “...Yo me congratulo señor, de que mi primera obligación oficial sea requerir respetuosamente de usted que lleve a Su Excelencia el Presidente de los Estados Unidos, en nombre del pueblo de Panamá, la expresión de su agradecimiento hacia su Gobierno, a quien se siente muy obligado.

“Al extender tan espontáneamente su mano generosa hacia su última recién-nacida, la Madre de las Naciones Americanas prosigue en su noble misión como la libertadora y educadora de pueblos.

“Al extender sus alas protectoras sobre el territorio de nuestra República, el Águila Americana lo ha santificado. Y lo ha rescatado de la barbarie de las guerras civiles, innecesarias y ruinosas, para consagrarlo al destino que le asignó la Providencia: el servicio de la Humanidad y el progreso de la Civilización”.⁽¹⁰⁾

Inmediatamente se encaminó a Washington. Allí fue invitado por el Secretario de Estado a almorzar en su casa el lunes 9 de noviembre. Sucedió que la República de Panamá no había sido reconocida *de jure* y, por lo tanto, conforme al protocolo, el Departamento de Estado no podía recibir al Ministro oficialmente.

No se había puesto en claro todavía si la secesión afectaba sólo la estrecha región ístmica entre Panamá y Colón donde estaba emplazado el canal francés, como querían algunos próceres, o si comprendía la totalidad del Departamento de Panamá. “Era urgente, dice Bunau-Varilla, que la protección de los Estados Unidos no estuviera, como antes, confinada al istmo propiamente, sino que se extendiera, mediante tratado, a todo el Departamento de Panamá. Había la posibilidad de obtener eso como una compensación a cambio de la concesión que les haríamos del Canal. Mientras no se firmara el Tratado, sólo la zona entre Panamá y Colón, la zona ístmica, estaba protegida en virtud del Tratado de 1846. Pero el contagio de la independencia se estaba extendiendo por el resto del Departamento y era necesario avanzar con la misma rapidez. *“La firma inmediata del Tratado era el precio de esa protección”*.”⁽¹¹⁾

Mientras tanto, en Panamá, por razones todavía no aclaradas, la junta cambió de criterio con relación a las funciones encomendadas al peligroso extranjero y resolvió enviar una comisión compuesta por el Dr. Manuel Amador Guerrero y don Federico Boyd, quienes partieron para Nueva York el 10 de noviembre. El Dr. Pablo Arosemena tomó pasaje en el siguiente vapor. La delegación llevaba las cartas credenciales que debía presentar Bunau-Varilla y un pliego de instrucciones sobre las modificaciones que se sugerían al Tratado Herrán-Hay, así:

“Número 28.

**REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

Instrucciones para su Excelencia el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República ante el Gobierno de los Estados Unidos de América, acordadas por la junta de Gobierno Provisional de la República, relativas a la Convención sobre el Canal.

1ª Deberá tratarse de alcanzar modificación al Artículo I de la Convención Herrán-Hay en la parte que dice: "... Exceptuando las propiedades en Panamá y Colón, o en los puertos terminales de estas poblaciones, que pertenezcan a dichas compañías o que se hallen actualmente en su poder...". de este modo:

"...exceptuando los terrenos en Panamá y Colón que pertenezcan a dichas Compañías, o en los cuales tengan derecho de usufructo, que estén dados en arrendamiento, y los no ocupados en Panamá, los cuales serán propiedad de la República de Panamá.

2ª También debe asegurarse en ese artículo de modo claro, la entrega a la República de Panamá por parte de la Compañía nueva del Canal, de la suma que a esta República corresponde recibir en el traspaso, pues es menester no quedar expuestos a lo que dicha Compañía quiera hacer después de que haya recibido el pago que le hará el Gobierno de los Estados Unidos de Norte América.

3ª Asegurar también de modo eficaz que en virtud de la concesión a la Compañía Nueva del Canal para hacer el traspaso al Gobierno de los Estados Unidos de Norte América, la renuncia de parte de dicha Compañía a todo reclamo, de cualquier género que sea, contra la República de Panamá.

4ª En el artículo III se hará la modificación cónsona con la modificación del Artículo I.

5ª En el mismo Artículo III se tratará de alcanzar la modificación de que el derecho de tránsito de los propietarios se extiende al Canal, sus obras adyacentes y vías férreas, inclusive la del Ferrocarril de Panamá. Esto último en caso de expropiación de una parte del terreno. Es menester dejar paso y salida a las heredades pues de no hacerlo así quedarán encerradas.

6ª Tratar de alcanzar que la concesión a los panameños respecto de las vías acuáticas de que trata Artículo VII se extienda al mismo Canal siempre que lo usen en embarcaciones y que no se embarace con ellas el tráfico universal. La razón de esto es que quienes se hallen obligados para salir o entrar a sus heredades trope-

zando en su camino con el Canal, si no pudieren navegar por él en embarcaciones menores serían grandemente perjudicados.

7ª Tratar de alcanzar en el artículo VIII, el XII y en los demás que traten de la materia franquicias, que la República sí podrá cobrar impuestos sobre el tabaco en todas sus formas, las bebidas espirituosas y el opio. Esto se justifica por la naturaleza de esas especies destinadas a vicios y porque el impuesto al tabaco y cigarrillos y al opio son rentas vendidas por varios años a particulares a quienes no puede privarse de derechos adquiridos.

8ª Tratar de alcanzar que los asuntos a que se refiere el artículo XII, número II sean decididos por el Tribunal Mixto que se expresa en el número III.

9ª Tratar de alcanzar en el Artículo XXIII o en un nuevo Artículo, el Protectorado de los Estados Unidos, salvo que ese Gobierno quiera que se pacte una convención especial.

10ª El artículo XXIII se redactará en términos que se conformen con la idea del Protectorado de parte de los Estados Unidos a la República de Panamá.

11ª El Artículo XXV se modificará en el sentido de que la República de Panamá reciba, una vez ratificada por ambas partes la Convención, dos millones de pesos oro (\$2.000.000) quedando los ocho millones (\$8.000.000) restantes en poder del Gobierno de los Estados Unidos, el cual pagará por ellos una renta anual de doscientos cuarenta mil pesos oro (\$240.000) que equivale al tres por ciento (3%) anual, y además los doscientos cincuenta mil pesos oro (\$250.000) que se menciona en el referido Artículo XXV.

12ª Procurar alcanzar, si fuere posible, todo cuanto redunde en beneficio de la República de Panamá”.

En la nota para Bunau-Varilla se le decía:

“Usted tendrá que negociar un Tratado para la construcción del Canal por los Estados Unidos. Pero todas las cláusulas de dicho Tratado habrán de ser precisamente discutidas con los de-

legados de la Junta, M. Amador y Boyd. Y usted deberá proceder en todo estrictamente de acuerdo con ellos...⁽¹²⁾

En Washington, el 9 de noviembre, durante el almuerzo, “el Secretario de Estado me preguntó, cuenta Bunau-Varilla, cuál era esa comisión que anunciaban los periódicos saldría del Istmo para ir a negociar el Tratado”. “Mientras yo permanezca aquí, le contesté, puede usted tener la seguridad de que no tendrá que tratar sino conmigo”.

“En efecto, yo había leído esa misma mañana en la prensa local el envío de una comisión. Aunque creí que el telegrama era incorrecto, sin embargo, la preocupación del señor Hay me convenció de que el hecho debería ser exacto. Me supuse enseguida que ello no era más que una maniobra que se practicaba en contra mía. Lo comprendí claramente, cuando el Gobierno de Panamá no me quiso dar al principio sino el ridículo título de Agente Confidencial y no fue sino obedeciendo a mi mandato que me elevaron después a la categoría de Ministro Plenipotenciario. No había duda alguna de que la comisión venía a reemplazarme. Amador formaba parte de ella. Ya yo conocía su orgullo infantil de ambicionar firmar el Tratado. Por eso fue que no aceptó el puesto de Presidente del Gobierno Provisional que por derecho le pertenecía. Todo esto indicaba que era el comienzo de una confabulación contra mí. Esta intriga naciente la maté en su cuna, enviando el siguiente despacho al Ministro de Relaciones Exteriores, a las 4 y 30 de la tarde, después que salí de donde Mr. Hay: “He formalmente desmentido el rumor que corría de una comisión especial que venía para discutir el Tratado y firmarlo, lo que produciría aquí un malísimo efecto, estando en contradicción con mi misión. Yo he asegurado que nada, del lado nuestro, impedirá la rápida redacción del Tratado. Someteré a la aprobación de V. E. sus artículos, uno por uno, a medida que se vayan aceptando... (debo agregar que tuve que olvidar esta formalidad a pesar de haberle prometido al Ministro de Relaciones de Panamá lo contrario y que firmé el Tratado bajo mi responsabilidad personal)”⁽¹³⁾.

No debe, pues, sorprender que durante el cordial ágape entre Hay y Bunau-Varilla se acordara que el Departamento de Estado —que por extraña excepción optaba por ignorar las rigurosas formalidades del protocolo al que es tan apegado— reconocería inmediatamente al nuevo Ministro de Panamá y que el Presidente de los Estados Unidos, señor Theodore Roosevelt, lo recibiría solemnemente en la Casa Blanca el viernes siguiente, 11 de noviembre. “Esto significa que en este momento nuestra querida República entrará en la Familia de las Naciones y su Gobierno cesará de ser de facto para convertirse en *de jure*”, telegrafiaba Bunau-Varilla al Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, F. de la Espriella.⁽¹⁴⁾

Al siguiente día, 10 de noviembre, Bunau-Varilla tuvo la satisfacción de recibir de la Junta de Gobierno el siguiente mensaje:

“Damos nuestra aprobación a su negación de que los comisionados van a discutir o a firmar el Tratado del Canal, ya que ambas cosas conciernen a Vuestra Excelencia. Amador y Boyd no tienen otra misión ante el Gobierno americano que la misión comunicada a V.E. en el cablegrama de ayer” (darle consejos en asuntos urgentes y llevarle sus cartas credenciales).⁽¹⁵⁾ Todo salía pues, conforme a los deseos del Grupo de Washington. Según presume Bunau-Varilla, la influencia de Amador se había desvanecido con su partida del Istmo y el súbito cambio de la Junta a su favor se debía a José Agustín Arango, Presidente de la misma, “cuya mentalidad rectilínea y acertado juicio ya eran conocidos por mí”.⁽¹⁶⁾

Sin embargo, una sorpresa esperaba a Bunau-Varilla: los Comisionados sí traían poderes para oponerse a sus maquinaciones.

“... La prueba de esta pequeña intriga la tuve cuando llegaron los comisionados el 18 de noviembre y me comunicaron al siguiente día los documentos escritos que me traían... las instrucciones que ellos me traían estaban firmadas el 9 de noviembre y contradecían por completo el telegrama que me envió el Gobierno el 10, de conformidad con el cual los delegados no venían sino para el caso de que yo tuviese necesidad de consultar con

ellos. Era, pues, todo lo contrario. Ya en adelante no iba a ser yo más que un simple órgano intermediario entre ellos y el Departamento de Estado. Esas instrucciones decían así:

“Usted tendrá que someterse a un tratado para la construcción del Canal por los Estados Unidos. *Pero todas las cláusulas de dicho tratado serán discutidas previamente con los delegados de la Junta, señores Amador y Boyd y usted procederá en un todo estrictamente de acuerdo con ellos*”.

“Amador y Boyd me conocían muy bien para imaginarse que yo continuaría ni cinco minutos más en esa humillante situación de simple intermediario entre Mr. Hay por un lado y los señores Amador y Boyd por el otro.

“... Estaban ellos en posesión de un decreto *que los autorizaba plenamente para negociar directamente con el Gobierno de los Estados Unidos*.

“La conspiración estaba demostrada. Y se encaminaba hacia la sustitución de mi nombre por los de Amador y Boyd para firmar el Tratado.

“Yo había presentido todo esto a la distancia, desde la primera noticia que tuve de que Amador venía como delegado. Por medio de mi insistente exigencia al Gobierno de que me diese una aclaración inmediata, le mostré a éste cuál era su deber y me abrí el camino. Yo les desvié completamente su sutil intriga y forcé el paso apresurándome a firmar el Tratado unas pocas horas antes de que me llegasen estas pérfidas instrucciones.

“Pero al mismo tiempo que aguardaba la comprobación de lo que sospechaba, quise hacerle ver claramente al Gobierno Provisional que yo había descifrado los móviles secretos y egoístas que había abrigado, así como también ponerle al corriente del peligro que había en deshacer el orden de cosas que se desarrollaba en Washington de manera admirable”.⁽¹⁷⁾

El día 13 de noviembre tuvo lugar la presentación de las cartas credenciales del Ministro de la República de Panamá al Pre-

sidente de los Estados Unidos. El Departamento de Estado puso en vigor todo su estricto ceremonial. Lo único que se omitió fue la nimiedad de la entrega de las cartas credenciales, que, como sabemos, no habían tenido tiempo de llegar para el importante acto de la entrada de Panamá en la vida internacional.

No bien terminaron los discursos, Theodore Roosevelt le preguntó a Bunau-Varilla: “—¿Y qué piensa usted, señor Ministro, de toda esa gente que anda publicando que usted y yo hemos hecho la revolución de Panamá?” A lo que contestó el Ministro: “—Yo pienso, señor Presidente, que la calumnia nunca pierde oportunidades, inclusive en el Nuevo Mundo. Es necesario esperar pacientemente hasta que se seque la fuente de la imaginación en los perversos y hasta que la verdad disipe la niebla de la mendacidad”.⁽¹⁸⁾

A la salida de la Casa Blanca, quedó convenido entre Bunau-Varilla y Hay que el Tratado del Canal debía firmarse antes de que llegara a los Estados Unidos la misión colombiana encabezada por el General Reyes y la delegación panameña. La opinión pública mundial no se había recuperado de la sorpresa provocada por el nacimiento de la República de Panamá y ya la prensa norteamericana había empezado a lanzar tremendos ataques a la administración de Roosevelt.⁽¹⁹⁾

La cuestión de quién fue el autor del Tratado del Canal no se ha logrado dilucidar. Se le atribuye a Bunau-Varilla, al Secretario Hay, al Presidente Roosevelt, a los señores Root, Knox y Shaw, al almirante Walker y al abogado consultor de Bunau-Varilla, Frank Pavey.⁽²⁰⁾

El domingo 15 de noviembre el Secretario le envió a Bunau-Varilla, con un mensaje, un proyecto de Tratado, basado en el Herrán-Hay, con modificaciones. Este lo arregló a su gusto y redactó dos proyectos que remitió a Hay, el día 16, manifestándole que estaría dispuesto a firmar el que escogiera el Secretario.

Según refiere Bunau-Varilla, el criterio, que lo guió en la confección de esos instrumentos, fue: Primero: era necesario que

el Tratado llenara las exigencias del Senado norteamericano, en donde el Partido Republicano, entonces en el poder, sólo contaba seguros para el Tratado, con 57 votos de los 60 requeridos por la Constitución; había que evitar toda crítica al mismo en la alta cámara. Segundo: las únicas cosas que valía la pena defender en un Tratado que celebraba, la República de Panamá con los Estados Unidos eran: 1) el principio de la neutralidad de la vía interoceánica; 2) la rigurosa igualdad y perfecta justicia en el tratamiento de todas las banderas, sean éstas norteamericanas o no; 3) una indemnización para Panamá igual a la de Colombia; 4) la protección de Panamá.

Y como pensó que Panamá salía ganando todavía demasiado con semejante trato, “en vía de compensación, decidí extender ampliamente la porción de soberanía que se le atribuía a los Estados Unidos en la Zona del Canal por el Tratado Herrán-Hay... Así pues, para evitar en el Senado cualquier posible debate, decidí dar una concesión de soberanía *en bloc*. La fórmula que me pareció mejor fue otorgar a los Estados Unidos en la Zona del Canal “todos los derechos, poderes y autoridad, los cuales ejercerán y poseerán los Estados Unidos como si fueran los soberanos del territorio; con la entera exclusión del ejercicio por la República de Panamá de dichos derechos soberanos, poderes y autoridad”.⁽²¹⁾

Ese mismo día 17 arribó a Nueva York la misión panameña. Allá recibieron un mensaje de William Nelson Cromwell, abogado de la Compañía del Canal Francés, quien deseaba entrevistarlos a su llegada de Francia, hecho que tendría lugar horas más tarde. Así, pues, en lugar de proseguir hacia la capital se quedaron un día allá, acontecimiento fortuito o no, que sirvió admirablemente a los planes del Grupo de Washington.

El 17 de noviembre por la noche Bunau-Varilla se entrevistó largamente con Hay para ultimar los detalles del Tratado. Hay le expresó que muchos senadores influyentes exigían que los 10 millones de dólares se dividieran por mitad entre Panamá y Colombia, fórmula que él mismo favorecía. Al día siguiente por la

mañana el genial francés se permitió darle al Departamento de Estado una lección completa de prudencia y tacto político en la siguiente carta:

“Legación de la República de Panamá,
18 de noviembre de 1903.

“Señor Secretario:

“¿Me permitirá usted condensar las ideas sueltas que le manifesté ayer respecto a la cuestión de reservar para Colombia parte de los \$10.000.000 que deberán ser pagados a la República de Panamá por los Estados Unidos?

En mi opinión, ello crearía dos opiniones distintas.

Primero: *Impresión en el mundo en general.*

“Cualquiera persona que paga algo por una cosa que no debe, inmediatamente se piensa que está pagando bajo la presión del chantaje.

“Cualquiera persona que paga bajo la presión del chantaje, inmediatamente se piensa que está pagando por causa de algún crimen oculto.

“Esta sería la inmediata opinión del mundo si los Estados Unidos se ponen a declarar que no han metido la mano en la Revolución Istmeña y, por tanto, no tienen ninguna obligación de indemnizar a Colombia por el daño ocasionado, mientras que, simultáneamente, pagan una fuerte suma para librarse de las reclamaciones de Colombia.

“La única interpretación posible sería: esta es una confesión pública de que se ha violentado la buena fe internacional.

“*L’Enfer est pavé de bonnes intentions*, el que inventó esta solución, aunque con mejores deseos, sólo está “pavimentando las regiones infernales”.

“Segundo: *Impresión sobre los Hispanoamericanos.*

A la prueba que resultaría de semejante acción, o sea, de la admisión por los Estados Unidos de haberle jugado un pase ma-

quiavélico a Colombia, se añadiría, en los corazones hispano-americanos, el incurable y amargo resentimiento del insultante ofrecimiento de un puñado de monedas en compensación por un mal hecho a la patria.

“En un caso como éste, las reglas aplicables a los tratados de paz que siguen a las guerras no se justifican. En un tratado de paz las cuestiones monetarias vienen en un orden natural junto con las otras condiciones. Pero en este caso, cuando los Estados Unidos mantienen, con perfecta justicia y absoluta propiedad, que no han hecho nada más que lo que era su obligación rigurosa de acuerdo con sus deberes contractuales y el derecho internacional; y cuando inmediatamente después aparecen confesando en los hechos lo que niegan en la teoría y ofrecen una crecida suma de dinero para cicatrizar la herida y enmendar el entuerto, estarían adoptando una actitud que sería una ofensa directa al sentido de dignidad y al natural orgullo de todos los hispanoamericanos. Esto equivaldría a una debilidad cuyos efectos se sentirían desde la frontera de Arizona hasta el Estrecho de Magallanes.

“¡No! Realmente no me puedo imaginar nada más peligroso ni nada más impolítico que esto.

“Palas Atenea vendría a ser reemplazada por un mercachifle de dudosos negocios...”⁽²²⁾.

Esta misiva surtió los efectos deseados y allanó cualesquiera escrúpulos que pudieran haber preocupado a los dirigentes del Gobierno norteamericano, de manera que, por la tarde del mismo día 18, le llegó a Buneau-Varilla la ansiada llamada en un mensaje de las más estrecha intimidad:

“Querido Ministro,
¿Tendría la bondad de venir a mi casa a las seis del día de hoy?
Suyo sinceramente,

John Hay”.

Bunau-Varilla se presentó puntualmente a la hora indicada. Pero no perdamos el diálogo frívolo y casual que se desarrolló entre

ambos farsantes, consignado minuciosamente en sus memorias por el Ministro de Panamá:

“Mr. Hay me recibió con inusitada solemnidad y empleó repetidamente la palabra “Excelencia” al hablarme, cosa que nunca había hecho antes.

—Lo he llamado, dijo, para que firme, si place a Vuestra Excelencia, el Tratado que permitirá la construcción del Canal interoceánico.

Yo le contesté en el mismo tono:

—Estoy a las órdenes de Su Excelencia para firmar cualquiera de los dos proyectos que, a juicio de Su Excelencia, parezca mejor adaptado a la realización de esa gran obra.

—El que mejor me parece adaptado a ese fin— contestó Mr. Hay—, no sólo a mí sino a los senadores, quienes tendrán que defenderlo en el Senado, es el que Vuestra Excelencia ha preparado. En su texto no hemos encontrado ser necesaria la menor modificación a no ser por una insignificante cuestión de terminología en un solo punto: en el Artículo II, en lugar de las palabras *concede a perpetuidad*, hemos preferido que diga *concede a los Estados Unidos a perpetuidad el uso, ocupación y control*. Usted sabe que desde un punto de vista práctico, son absolutamente sinónimos. No se ha sugerido ningún otro cambio. En cuanto a la cuestión de la igualdad de todas las banderas, incluyendo la bandera americana, lo más sencillo es establecer que el Canal será operado de acuerdo con las estipulaciones del Tratado Hay-Pauncefote, lo que significa que estará regido por los principios de la Convención de Constantinopla.

“—Si su Excelencia está de acuerdo con el Tratado, éste será leído y entonces nosotros lo firmaremos.

“Se dio entonces la lectura al Tratado, aunque ello no era más que una mera formalidad.

—¿Trajo usted su sello para ponerlo en el documento? —me preguntó Mr. Hay.

—Yo no esperaba este acontecimiento, contesté sonriéndole. Me ha tomado por sorpresa.

—Bueno, esto es muy curioso, replicó Mr. Hay. Es lo que le sucedió exactamente a Lord Pauncefote hace dos años, porque hoy hace dos años que firmamos el Tratado Hay-Paucenfote, el 18 de noviembre de 1901. Yo le propuse en aquella ocasión que usáramos el sello de la sortija que llevaba Lord Byron cuando murió en Missolonghi, o sea la sortija que llevo puesta, y él aceptó. Yo ahora ofrezco también el mismo sello u otro con el escudo de armas de mi familia. ¿Cuál prefiere usted?

“La escogencia era difícil y yo no tenía tiempo para pensarlo.

—La participación que Vuestra Excelencia ha tenido en el cumplimiento de este acto determina mi selección. Seré muy feliz si el Tratado, que se debe a vuestra generosa política, lleve al mismo su sello personal y familiar.

Eran las 6:40. Mr. Hay tomó entonces la pluma que, en pocos segundos había fijado el destino, tanto tiempo en el péndulo, de la gran concepción francesa, y ofreciéndomela dijo:

“—Es justo que Vuestra Excelencia guarde, en recuerdo de este tratado que usted ha ideado, la pluma que usamos para firmarlo”.⁽²³⁾

Así se forjaron las cadenas que habrían de aherrojar al pueblo panameño. Fue un acto sin emoción, entre la indiferencia de nuestro Ministro, pendiente sólo de banalidades que halagan su vanidad enfermiza y el frío cálculo de los yanquis, atentos siempre a sus intereses imperiales.

A todo esto, la delegación panameña viajaba plácidamente en tren desde las 4:30, procedente de Nueva York, sin saber lo acontecido.

En la estación los esperaba el flamante Ministro quien los saludó con las siguientes palabras:

“—¡La República de Panamá está desde hoy bajo la protección de los Estados Unidos. Acabo de firmar el Tratado del Canal!”⁽²⁴⁾

Bunau-Varilla no oculta, en sus memorias cuánto le divertía la preocupación que el lamentable suceso ocasionó a los señores

Amador y Boyd. Para él la suerte de Panamá y de los panameños nunca tuvo ninguna importancia y este sentimiento de inferioridad y profundo desprecio se traduce en todas sus referencias a los istmeños. Es increíble que los próceres de 1903 hubieran soportado con tanta mansedumbre las insolencias y los altaneros cablegramas del vil aventurero que le hubieran servido con tanta cabalidad para sus nefastos propósitos.

Y lo más extraordinario es que los señores Amador y Boyd quienes habían sido engañados e insultados por Bunau-Varilla,⁽²⁵⁾ se prestaron para el más grave y censurable de los actos de la revolución, el cual fue la ratificación del Tratado.

Bunau-Varilla sabía que todo lo hecho carecía de validez si el Tratado no se ratificaba por Panamá. A conseguir este propósito enderezó todos sus esfuerzos, para lo cual contó con la ayuda del Secretario de Estado.

Sospechando los delegados Amador y Boyd que el Tratado no consultaba las legítimas aspiraciones de Panamá, resolvieron hacerle llegar al Secretario de Estado Hay sus objeciones a lo actuado.

El Secretario los recibió, acompañados por el Ministro, el día 19 de noviembre. Expresáronle los panameños, según refirieron ellos luego, con toda franqueza, la contrariedad profunda que sentían al enterarse de lo ocurrido y adelantaron el temor de que el pueblo panameño, al conocer el texto de la Convención del Canal, se resistiría a aprobarlo.

El Secretario Hay, interesado en llegar siempre al grano, les preguntó entonces si ellos tenían la facultad para impartirle la ratificación a lo que ellos contestaron que no tenían esa autorización y que era necesario enviar el Tratado a Panamá.

El Secretario, aunque disgustado, manifestó su simpatía con la situación de los delegados “y trató de calmarlos haciéndoles observar *lo peligroso que sería y las graves consecuencias* que traería el hecho de no aprobarse definitivamente el Tratado después de firmado con toda formalidad por el Ministro Bunau-Varilla y él, pues se demoraría el reconocimiento de la República

por las otras naciones del orbe y las dificultades para la aprobación del Congreso norteamericano a los actos del Ejecutivo se aumentarían, particularmente de parte de los miembros de la oposición. Que les prometía que se haría un nuevo Tratado adicional buscando cualquier formalidad, como la de una estación carbonera en la Bahía de Panamá, etc., y que entonces incluiría en dicho pacto aquellas cosas que no fueran extraordinarias y que ellos deseaban...”⁽²⁶⁾.

Al salir del Departamento de Estado, Bunau-Varilla les pidió que solicitaran poderes especiales a Panamá para ratificarlo, pero ellos se negaron. Entonces resolvió dirigirse directamente al Gobierno Provisional para conseguir de él la ratificación. El viernes 20 se trasladó a Nueva York donde redactó el siguiente mensaje:

“Nueva York, noviembre 21 de 1903

De la Espriella, Ministro de Relaciones Exteriores.

PANAMÁ

“Estoy en el Hotel *Waldorf Astoria* hasta el martes. La Comisión quedó en Washington para pasar el domingo en Baltimore y llegar el domingo al *Hotel de la Quinta Avenida*. Recibimiento Comisión por parte del Secretario Hay y después por el Presidente Roosevelt, fue sumamente cordial. Todo estaría bien a no ser ratificación Tratado que pensé estaría en las facultades de la Comisión hacerlo, y que se efectuaría inmediatamente. Como no es así, y la Comisión por delicada susceptibilidad niégase a pedir al Gobierno tales poderes, notifique a Mr. Hay que Tratado será enviado por un vapor-correo el martes próximo para que llegue a Colón el primero de diciembre y *que la Comisión recomendaría con toda su influencia la inmediata ratificación por el Gobierno*, lo que me sería avisado telegráficamente para notificarlo al Gobierno. Tal procedimiento inspirado en las mejores intenciones, ha causado mala impresión porque el Gobierno de Washington lo acusan sus enemigos y los del Canal de apresura-

miento indigno en el Reconocimiento de la República de Panamá y que, en cambio, la nueva República muestra menos precipitación y se atiene a todas las formalidades. Los resultados de esa pequeña herida moral se han puesto de manifiesto en la decisión tomada por el Consejo de Ministros de no al Senado el Tratado hasta que no sea aprobado por el Gobierno de Panamá. Fuera de las consideraciones anteriores, los informes cablegráficos de la ratificación del Tratado no podrán ser recibidas sino el 2 o 3 de diciembre si se espera la llegada de ésta del original por el vapor-correo, y como el mensaje del Presidente al Congreso debe estar listo para ser presentado el 1° de diciembre, será imposible tratar en él la cuestión de Panamá. Esto es de lamentarse porque es poner al Gobierno de los Estados Unidos en una posición falsa ante el público por haber procedido con tanta precipitación cuando la parte contraria ha sido más mesurada. Por estas razones, y sin previa consulta de la Comisión, me tomo la libertad de proponer a Vucencia que envíe por cable amplios poderes a dicha Comisión para que en nombre de ese Gobierno y con su autoridad proceda a ratificar inmediatamente el Tratado.

“Si el Gobierno acoge esta solución, la comunique al Cónsul norteamericano allí, y aunque sea contrario a los usos diplomáticos, pero que será tenido como gesto de cordialidad, conviene que Vucencia telegrafe directamente al Secretario Hay, sin la mediación de la Legación, expresándole el deseo del Gobierno Panameño de facilitar la ratificación, y justificando su procedimiento de no atenerse a la intervención de la Legación en la necesidad de hacerle conocer este deseo sin las demoras protocolarias.

“Para ayudar al Gobierno a una inmediata decisión en este asunto, voy a hacer un resumen sobre el espíritu exacto de los artículos convenidos bajo mi responsabilidad personal.

“Artículo 1° Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia de Panamá.

“Artículo 2° Panamá concede a los Estados Unidos a perpetuidad, uso, ocupación y control de zona de diez millas de ancho,

de mar a mar, sin comprender ciudades de Panamá y Colón, ni puertos adyacentes. Fuera de esta zona concede también terrenos necesarios para construcción o explotación, Canal e islas bahía de Panamá a entrada éste.

“Artículo 3° Panamá concede a Estados Unidos derechos, poder y autoridad sobre dicha zona, terrenos e islas, como si fuesen soberanos, con exclusión ejercicio tales poderes por Panamá en los mismos.

Artículo 4° Concede igualmente derecho a usar aguas poder mecánico y alimentación Canal, si tales usos son necesarios construcción y explotación del mismo.

“Artículo 5° Panamá concede a Estados Unidos monopolio absoluto establecimiento canales y ferrocarriles para unir a través de su territorio Atlántico con Pacífico.

“Artículo 6° Para este artículo lea Vucencia parágrafo 2 del artículo 3 Tratado Hay-Herrán.

“Artículo 7° Panamá concede derechos expropiación en ciudades Panamá y Colón para instalación cañerías acueducto. Costo ésta será cargo Estados Unidos, amortizable término 50 años, cuando cañerías pasarán propiedad Panamá. Prevee además, si Panamá no hace cumplir leyes sanitarias y no mantiene orden público, según criterio Estados Unidos, éstos resérvanse derecho y autoridad intervenir. Vucencia comprenderá que carga saneamiento es opcional República Panamá y que si no la desea, recaerá sobre los Estados Unidos.

“Los artículos del 8 al 26 corresponden textualmente Tratado Hay-Herrán, salvo el 20 donde se sustituyeron las palabras *Third power* por *Government or the citizens and subjects of third power*, lo que es puramente formal porque no hay semejantes personajes fuera de la Compañía del Canal cuyos intereses se han salvaguardado por mención especial como fueron el Tratado Hay-Herrán. No necesito añadir que entre cláusulas copiadas Tratado Hay-Herrán están las que conceden a la República de Panamá diez millones de dólares oro y renta anual doscientos cin-

cuenta mil dólares, empezando dentro de nueve años. Si Gobierno admite proposición acabo someter Vucencia, obtendré en casa J. P. Morgan aumento de cincuenta mil a cien mil pesos crédito, siguiendo ratificación que se haría martes próximo. Pero si Gobierno prefiere esperar llegada allá original Tratado, a pesar de los graves inconvenientes que tendría esa demora, no sería político pedir cien mil dólares inmediatamente, y entonces, si no puede Gobierno esperar hasta 3 de diciembre, habría que apelar a la operación financiera a que se refiere su anterior cable bajo el entendimiento de que se limita a empréstito reembolsable sin concesiones que pudieran interferir la representación financiera de la célebre Casa de Pierpont Morgan, que le he concedido por un año en virtud de mis poderes. Ruégole contestar al *Waldorf Astoria* hasta lunes 8. Bunau-Varilla”.⁽²⁷⁾

Ese mismo día, llegó la respuesta del Ministro de la Espriella negando lo pedido. Bunau-Varilla deja traslucir en sus airados comentarios a esta negativa la presencia del gran chantaje que se teje para atrapar a los panameños. Chantaje que tuvo el más completo resultado porque fue dirigido contra unos conspiradores que, ante todo, descartaban el *derramamiento de sangre* y otros riesgos semejantes en la ejecución de su papel revolucionario.

“El conflicto había empezado. He aquí que el Tratado, que era indispensable en la forma que yo le había dado; este Tratado ... que le imponía a los Estados Unidos la obligación de declararle la guerra a Colombia para mantener la autoridad de la nueva República hasta en territorios lejos del Canal —se refiere al Interior del país— y por lo tanto independientes del trabajo a ejecutarse; este Tratado, en fin, era recibido fríamente en Panamá.

“*Al día siguiente ese país sería declarado en peligro; y dos días después el Gobierno se suicidaría... La secuencia era lógica e inevitable*”.

“El momento era crítico... De un lado estaba el *disgusto de Mr. Hay*, confrontado con la ingratitud y la sospecha puestas de

manifiesto por Panamá al igual que antes habían sido puestas de manifiesto por Bogotá.

“De otro lado estaban las intrigas y las ambiciones personales de varios individuos en Nueva York y en Panamá...”⁽²⁸⁾.

Los delegados panameños regresaron a Nueva York desde Washington el lunes 23 de noviembre. Pero no sin antes haber cambiado de opinión sobre el pacto. En efecto, ya se habían decidido en su favor y enviado el siguiente cablegrama:

Washington, D. C., 21 de noviembre de 1903. Junta de Gobierno. — Panamá.

Consideramos Tratado bueno. Aprobámoslo. Irá martes. Ratificación inmediatamente ustedes.

Amador, Boyd”.

Lo cual confirmaron a su llegada a Nueva York con la siguiente carta:

“New York, noviembre 23 de 1903.

Señores Miembros de la Junta de Gobierno Provisional,
Panamá.

Señores:

“Tuvimos el honor de informar a ustedes, por cable del 19, que había sido firmado el nuevo Tratado entre el señor Ministro de Estado de los EE.UU., John Hay y el señor P. Bunau-Varilla, nuestro Ministro, para la excavación del Canal interoceánico.

“Ahora tenemos la honra de participar a ustedes el envío del Tratado original, en una cajita cerrada y sellada y con las formalidades del caso.

“Después de detenido estudio del Tratado y encontrado que con MUY LIGERAS MODIFICACIONES ERA IGUAL AL ANTERIOR HERRAN-HAY, y que se conformaba con las instrucciones que ustedes se sirvieron darnos, convinimos en aceptarlo tal como estaba. En carta particular comunicamos a ustedes detalles sobre este asunto.

“De acuerdo con el señor Ministro Hay, y con los Senadores Hanna, Fairbanks, etc., manifestamos a ustedes que el Tratado, después de revisado por ustedes, debe ser ratificado por los miembros de la Junta de Gobierno y comunicado, por medio del Cónsul americano allí y por el Ministro Bunau-Varilla aquí, por cable, haber sido aprobado y ratificado: luego después harán que las Municipalidades de Panamá y Colón declaren su aprobación al referido Tratado. Esto creen estos señores que es todo lo que se necesita para la completa validez del Tratado.

“Nos permitimos recordar a ustedes el nombramiento del Dr. Pablo Arosemena como Ministro Extraordinario y Enviado Especial cerca del Gobierno de Washington para efectuar otros tratados de comercio, navegación, etc., y permitir el uso de lugares convenientes en el Pacífico y en el Atlántico para depósito de carbón de la escuadra americana.

“En estos tratados, —en lo cual el Ministro Hay nos dio a entender que asentaría—, se pueden incluir las concesiones que nos habíamos propuesto obtener al confeccionarse el Tratado sobre el Canal y que por circunstancias explicadas en carta particular no fue posible añadir después de haberlo firmado el señor Bunau-Varilla.

“Con sentimientos de consideración nos es grato suscribirnos sus obsecuentes servidores,

Amador Guerrero - Federico Boyd”.⁽²⁹⁾

Como se ve, los comisionados Amador y Boyd habían caído en la capital federal en otro lazo tendido a su escasa malicia por los hombres del Grupo de Washington: la falsa y vaga promesa de nuevos Tratados donde se pudieran incluir las concesiones que “por circunstancias explicadas” no se consiguieron en el convenio cuya aprobación recomendaban.

Mientras tanto, Bunau-Varilla llevaba adelantados los preparativos para la ceremonia —que él consideraba imprescindible— del envío del texto del Tratado. Para ello ya había conseguido la cajita de hierro y una bandera de Panamá.

El día 24, a requerimiento del Ministro se reunieron todos en el cuarto número 1162 del Hotel *Waldorf Astoria*, a las 9 a.m. Allí tuvo lugar el acto, presidido por el francés. El Tratado, que, contrario a la práctica internacional, no estaba escrito en idioma español, que es el de los panameños, sino en inglés, fue introducido en un sobre, el cual fue firmado por Philippe Bunau-Varilla, Federico Boyd y M. Amador Guerrero y luego de ser envuelto en la bandera, fue depositado en la caja. Una vez sellada esta fue llevada por los presentes a bordo del barco-correo *City of Washington*, que salía a la 1:30 p.m. para Colón. Ese mismo día regresó Bunau-Varilla a su puesto en Washington, “dispuesto a enseñarle al Gobierno de Panamá *el mal que se estaba haciendo y a demandarle una actitud leal y la ratificación inmediata*”.⁽³⁰⁾ Para conseguir estos fines le envió, en la noche del día 25, el siguiente cablegrama, modelo de impertinencia y desfachatez:

“Washington, D. C. 25 de Noviembre, 1903.

De la Espriella.

Ministro de Relaciones Exteriores. Panamá.

“Aunque por disciplina me inclino ante decisión Gobierno sobre ratificación inmediata pedida por mi largo telegrama del sábado, sentimiento del más alto deber de vigilancia me obligó señalar Vucencia peligro, cada hora aumentando, resultado de frialdad demostrada por Gobierno Panamá para ratificar Tratado *que realiza los sueños del Istmo*. Los tres *objetos esenciales de la revolución*, están contenidos en él: 1° protección República por Estados Unidos; 2° construcción canal; 3° obtención mismas condiciones financieras que Colombia. Esta frialdad por parte Panamá después de firmar Tratado que Estados Unidos consideran justo y como *sumamente generoso para Panamá*, ha causado extrañeza en altas esferas que cada momento degenera en indignación. Conozco el terreno sumamente difícil de Washington. El peligro no es aparente, y aseguro que es muy grande y en cualquier momento puede transformar una victoria magnífica en derrota *sangrienta*. Reitero mi telegrama del sábado. Si Gobier-

no mantiene su decisión, suplico Vucencia, en nombre los más esenciales y vitales intereses República, que al menos me telegráfíe inmediatamente en la forma siguiente: “En vista de que el Tratado ha sido aceptado por Amador y Boyd y dado que el extracto comunicado revela que es eminentemente satisfactorio para los intereses vitales de la República de Panamá, el Gobierno lo autoriza para comunicar oficialmente al Gobierno de Estados Unidos que el Tratado será firmado y ratificado por el Gobierno de la República de Panamá al llegar el documento a Colón.

“Si Gobierno no piensa adoptar esta pequeña resolución, yo no quiero aparecer responsable de las calamidades que se seguirán. Lo más probable será *la suspensión inmediata de la protección acordada y la firma de un Tratado definitivo con Bogotá* de acuerdo con la constitución de Colombia en caso de guerra. En este evento pido a Vucencia presentar mi renuncia al Gobierno.

Bunau-Varilla ⁽³¹⁾

Ya el Dr. Amador Guerrero se había dirigido al Gobierno panameño en la siguiente forma:

“Señores de la Junta de Gobierno
Provisorio de la República de Panamá.

Excelentísimos señores:

El Tratado Hay-Bunau-Varilla del 17 actual⁽³²⁾ en que concede derechos e impone deberes a los Estados Unidos de América para la apertura del Canal interoceánico por la vía de Panamá, sigue por el vapor que saldrá de New York el 4 del actual.

No he querido poner mi firma aprobando el Tratado porque no veo que se me haya autorizado al efecto, pero no porque rehuja la responsabilidad que me quepa en su aprobación, pues estoy enteramente de acuerdo.

De Uds. Atto. S. S.,

M. Amador Guerrero.
Delegado”.

Aquello fue suficiente para que la Junta accediera definitivamente a las protervas intrigas de los hombres de Washington. Así el 26 de noviembre se le envió al Ministro Bunau-Varilla las seguridades exigidas:

“Panamá, 26 de noviembre de 1903.

Bunau-Varilla, Ministro Plenipotenciario,

República Panamá.

New Willard Hotel - Washington

“Vista aprobación dada por delegados Amador y Boyd, al Tratado del Canal, se autoriza Vucencia notificar oficialmente al Gobierno Estados Unidos que será ratificado y firmado al recibir la Junta de Gobierno Provisional el documento que lo contiene.

J. A. Arango

Tomás Arias

Manuel Espinosa

Espriella

Ministro de Relaciones Exteriores”.⁽³³⁾

Bunau-Varilla, Hay y los expansionistas estaban ya satisfechos. El Ministro de Panamá registra su convicción de que, como la otra vez, el Presidente Arango había sugerido este curso de acción. “El Gobierno de Panamá había tornado a mí, como a su guía natural, y ya nunca más tuve razones para dudar de su lealtad”.

“...A menos de ocho días después de su nacimiento, el debut de la República de Panamá, tanto en el mundo diplomático como en el financiero, estaban asegurados. Yo fui quien los colocó, a los panameños, bajo esa doble protección de la más grande República del mundo y del más formidable organismo financiero”.⁽³⁴⁾

Philippe Bunau-Varilla es, sin duda, el más extraordinario y espectacular personaje del 3 de noviembre de 1903. Su acción al concertar y firmar el Tratado, cometida en evidente connivencia con el Secretario de Estado Hay, ha pesado fatídicamente sobre

los acontecimientos posteriores que se relatarán y puso sobre el nombre de Panamá un baldón injustificado, humillante y absurdo, además de que comprometió torpemente el porvenir y la prosperidad de la nación panameña, como se verá.

El análisis de los motivos que llevaron a Bunau-Varilla a firmar apresuradamente, dos horas antes de la llegada de los plenipotenciarios panameños el Tratado del Canal no es necesario hacerlo aquí; ya sabemos que él representó en todo el drama de la secesión de los intereses franceses. Baste señalar que este señor, dotado de una gran imaginación, una audacia increíble y una enorme capacidad para la intriga, fue públicamente acusado, tanto en Panamá como en los Estados Unidos y Francia, de haberse vuelto millonario con la especulación que hizo de los títulos de la Compañía Nueva del Canal, los que compró depreciados antes de la Revolución y vendió luego al Gobierno norteamericano con ganancia fabulosa. El daño incalculable que le ha ocasionado —si bien en conjunción con otros personajes— a Panamá, fue señalado oficialmente por la Asamblea Nacional que aprobó el 25 de enero de 1927 una Resolución por la cual, tras varios enérgicos Considerandos, entregaba “el nombre de este sujeto al escarnio de los panameños y a la execración de la posteridad”.⁽³⁵⁾

Una comparación somera de las estipulaciones del Tratado del Canal Hay-Bunau-Varilla y el Tratado celebrado con Colombia que fue rechazado por el Senado colombiano ¡por considerar que no satisfacía las aspiraciones nacionales!,⁽³⁶⁾ da el siguiente saldo:

<i>Tratado Herrán-Hay</i>	<i>Tratado Hay-Bunau-Varilla</i>
1-Concesión por períodos renovables de 100 años.	1-Concesión a perpetuidad.
2-Zona de 10 kilómetros o sean 6 millas de ancho más o menos.	2 -Zona de 10 millas de ancho.

3-Se ceden, sin estar incluidas en la Zona, el uso y la ocupación de las estratégicas islas Naos, Perico, Flamenco y Culebra.

4-Expropiación de tierras y de propiedades para el Canal, sin limitación en lo que respecta al avalúo de los valores, de acuerdo con las reglas generales de la Ley colombiana para su aplicación.

5 -Jurisdicción sanitaria y de policía en la Zona a ser ejercida por una Comisión Mixta de ambas Naciones.

6-Jurisdicción judicial en la Zona del Canal ejercida por Tribunales Mixtos Colombo-Americanos.

7-Acueducto gratuito al cabo de 50 años, sin otra condición que el pago de una renta de agua razonable durante ese período.

8 -Concesión de aguas fuera de la Zona pero dentro del límite de 15 millas del Canal.

9-Los derechos y privilegios concedidos no afectan la soberanía Nacional de Colombia.

3-Se ceden, como parte de la zona, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de las islas Naos, Perico, Flamenco y Culebra.

4-Expropiación de tierras y de propiedades para el Canal, valuadas con base de sus valores en 1903.

5-Jurisdicción sanitaria ejercida exclusivamente por los Estados Unidos.

6-Jurisdicción policiva y judicial ejercida exclusivamente por los Estados Unidos.

7 -Acueducto cedido al cabo de 50 años mediante pago en ese período de su costo, más un 2% de interés.

8-Concesión ilimitada de tierras y aguas auxiliares dentro de la jurisdicción de la República.

9-Los derechos y privilegios concedidos limitan la soberanía de la República de Panamá

1°) La ratificación del Tratado del Canal en Panamá

Como hemos visto, había en el grupo de hombres que en Washington movían los hilos de la intriga contra el pueblo panameño la mayor ansiedad por terminar cuanto antes, con los aspectos formales y legales de su obra. Hacía falta la ratificación por el nuevo Gobierno de Panamá del Tratado. Veamos la intervención que confiesa uno de los más conspicuos actores del drama de la Secesión, William Nelson Cromwell, abogado de la Compañía francesa:

“Antes de ausentarse de Panamá estos personajes —Amador, Boyd y P. Arosemena— habían celebrado acuerdo por cable para encontrarse y conferenciar conmigo en Nueva York adonde me dirigía yo al mismo tiempo desde París. Llegaron antes que yo, pero esperaron en Nueva York a que yo lo hiciera, pocas horas después (el 17 de noviembre). *Todo un día* duró la importante conferencia que celebré con los comisionados, en el curso de la cual les *arranqué la promesa* de que tanto las concesiones como las propiedades de la Compañía Nueva del Canal en el Istmo serían plenamente reconocidas y amparadas. A su solicitud estuve con ellos en Washington ayudándolos en la consideración de ciertas cuestiones pendientes.

“El Tratado había sido firmado unas horas antes de la llegada de los comisionados a Washington. *Faltaba la ratificación* y para asegurarla, puse en frecuente contacto a los comisionados con los senadores Hanna, Fairbanks, Kittredge, Platt, y otros miembros del Congreso...”⁽³⁷⁾.

Días después, el 19, ante la conminación del Secretario de Estado Hay y en presencia de Bunau-Varilla, los comisionados se negaron a ratificar el Tratado, aduciendo el argumento de que no tenían poder para hacerlo, negativa que indujo al Ministro de Panamá a dirigirse al Gobierno en los términos ya transcritos.

Igualmente ha quedado relatada la súbita e infortunada adhesión de los comisionados Amador y Boyd al punto de vista de los hombres de Washington, y, finalmente, la aceptación del mismo Gobierno Provisional a confirmar así, a ciegas, sin haberlo leído siquiera, el trascendental Acuerdo.

Sin embargo, era preciso cumplir, además de la ratificación, con el requisito, aunque tradicional, ineludible entre las naciones civilizadas, de canjear las ratificaciones. Los hombres de Washington consideraban insufribles estas minucias —tanta era la prisa que tenían— pero ante la parsimonia de Panamá y la reticencia de los comisionados, no les quedó otro remedio que allanarse a la enojosa diligencia.

El día 1° de diciembre de 1903 llegó a Colón el barco. Traslada-da inmediatamente la caja contentiva del Tratado, a la ciudad de Panamá, se procedió a su apertura, como lo describe el acta siguiente:

“En el Palacio Nacional de la ciudad de Panamá, capital de la República del mismo nombre, a las cuatro de la tarde del día 1° de diciembre de 1903, se reunieron en el salón de recepciones los señores José Agustín Arango, Tomás Arias y Manuel Espinosa B., miembros de la Junta de Gobierno Provisional; Francisco V. de la Espriella, Ministro de Relaciones Exteriores y el infrascrito Subsecretario del mismo ramo, que actuó como Secretario, con el objeto de hacer la apertura de la caja de hierro que contenía el texto del Tratado firmado en Washington entre el Excelentísimo señor Phillippe Bunau-Varilla, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República ante el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica y el Excelentísimo señor John Hay, Secretario de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores de ese Gobierno, el día diez y ocho del próximo pasado mes de Noviembre. El señor Ministro de Relaciones Exteriores puso de manifiesto la mencionada caja, que recibió en la mañana de hoy a bordo del vapor *City of Washington* en el puerto de Colón, la cual está provista en su tapa de un resorte automático, de níquel, que cubre la cerradura, de tres argollas de hierro, una en cada una de sus extremidades y otra en la tapa; en la parte superior de ésta de un broche, con sus partes prominentes perforadas y atravesadas por un cordón cuyas extremidades unidas terminaban en un sello de lacre rojo, que estaba intacto adherido a una etiqueta de papel amarillo ma-

nuscrita así: “A los señores miembros de la Junta de Gobierno Provisional de la República de Panamá. — Bunau-Varilla— New York, 24 de noviembre de 1903”; y dos estuches pequeños, también de hierro, ceñidos, por separado, en cruz por un cordón, cuyos extremos unidos terminaban, en cada uno de los estuches, en un sello de lacre rojo, intacto cada uno de ellos, y adheridos también por separado, a respectivas etiquetas de papel amarillo, manuscrita cada una así: “A los señores miembros de la Junta de Gobierno Provisional de la República de Panamá. —P. Bunau-Varilla— New York, 24 de noviembre de 1903”; estos dos estuches estaban provistos de sus llaves correspondientes, sujetas a los cordones que las ceñían. Enseguida el señor Ministro procedió a abrir uno de estos estuches, encontrándose dentro de él un paquetito, bajo cubierta de papel amarillo cuidadosamente doblado en forma rectangular, sellado con un sello de lacre rojo, que se encontró intacto, y rotulado así: “Llave de la caja donde está el Tratado”; abierto este paquetito, se encontró en él una llave de hierro galvanizado, marcada con el número 1946; el estuche restante contenía un paquetito de idénticas condiciones al anterior, pero sin rótulo alguno; dentro de él se encontró también una llave de hierro galvanizado, marcada con el número 1946. Con una de éstas llaves se procedió a abrir la caja hallándose dentro de ella, envuelta por una capa de algodón, una bandera de la República, cuidadosamente doblada, y, entre sus pliegues, un portafolio amarillo rotulado así: “Tratado del Canal. —Original— Señores miembros de la Junta de Gobierno Provisional de la República de Panamá.— P. Bunau-Varilla— 24 de noviembre de 1903— FEDERICO BOYD, M. AMADOR GUERRERO”. Dentro de ese papel portafolio se encontró un legajo de papel blanco, con este rótulo, hecho a máquina y con tinta negra. Subrayado con tinta roja: “Isthmian Canal Convention— Signed at Washington, November 18th 1903”; constante de treinta y una fojas, escritas únicamente en la primera página de cada una con caracteres hechos a máquina,

con tinta negra y en idioma inglés, separados sus períodos entre sí por ángulos trazados con tinta roja; al principio de cada período se hallaba, excepto los tres primeros, un guarismo romano precedido de la palabra “Article”, escritos también a máquina con tinta y subrayados con tinta roja, siendo este guarismo “I” el primero y éste “XXVI” el último, al fin de cuyo período había estas dos firmas, autógrafas escritas con tinta negra. “P. Bunau-Varilla”, “John Hay”, dispuestas paralelamente la segunda bajo de la primera. Las treinta y una fojas del legajo se hallaban unidas con una cinta de seda de color rojo, que lo ataba por dos perforaciones, que atravesaban todo el legajo, practicadas en el extremo superior de él, apuntada sobre la última página; los extremos de esta cinta terminaban en la penúltima página, separados, el uno arriba del otro, en línea perpendicular al extremo inferior de la mencionada página y adheridos a ella, por sendos sellos de lacre rojo que estaban intactos, el uno a la altura y al pie de la firma, “P. Bunau-Varilla”, con dos figuras heráldicas en relieve, y el segundo a la altura y al pie la firma “John Hay”, con las letras J y H entrelazadas formando un monograma en relieve. Practicado todo lo dicho y tomadas las anotaciones que preceden, el señor Ministro tomó el legajo y lo entregó a los señores José Agustín Arango, Tomás Arias y Manuel Espinosa B. En fe de todo lo expuesto se extienden dos ejemplares de la presente Acta que firman todos los concurrentes al acto que la motiva.

J. A. ARANGO; TOMÁS ARIAS; MANUEL ESPINOSA B.
 El Ministro de Relaciones Exteriores
F. V. de la Espriella
 El Subsecretario,
H. González Gull.⁽³⁸⁾

Pero las tribulaciones de los hombres de Washington todavía no habían terminado. Es cierto que tenían la formal promesa del

Gobierno Provisional de Panamá de ratificar el Tratado tan pronto arribara al Istmo el documento que lo contenía, según los términos del telegrama para Bunau-Varilla del 26 de noviembre. Pero en la capital norteamericana se temía la desaparición misma de ese Gobierno en cualquier momento, “*bajo la presión de la opinión pública*, que es tan variable en las repúblicas latinoamericanas”.⁽³⁹⁾ O bien podría suceder que surgieran “astutos y pérfidos oradores que logran excitar los sentimientos del pueblo panameño persuadiéndolo de que un extranjero ha inflingido un insulto al honor nacional al sacrificar la soberanía de la nueva República. Podrían aseverar, además, que cualquier ciudadano de Panamá hubiera redactado un convenio mucho mejor para ese país, con lo cual se podría provocar el rechazo del Tratado”.⁽⁴⁰⁾

El problema consistía, entonces, en impedir que el Tratado del Canal fuera discutido siquiera por el Gobierno Provisional, el cual debería ser compelido a mantenerse en su anterior promesa, *demonstrativa “de sus buenas intenciones*. Para asegurar este resultado, sólo había un método, el método que siempre es el mismo: la acción resuelta y decisiva”.⁽⁴¹⁾

Ocurría que el barco *City of Washington* que era del servicio regular de correos entre Nueva York y el Istmo, debería llegar a Colón el martes 1º de diciembre por la mañana. Ese mismo día, a las doce meridiano, debería partir de ese puerto el otro barco-correo, llamado *Yucatán*. El próximo correo saldría una semana después, lo cual significaba que, lógicamente, el Tratado tendría que quedarse en Panamá, por lo menos siete días, pensamiento que llenó de aprehensiones a los imperialistas de Washington y París. Según el criterio de ellos, y tomando en cuenta la reciente experiencia de lo ocurrido en Colombia con el Tratado del Canal, que por no satisfacer las aspiraciones nacionales había sido derrotado, así como la precaria posición política de la junta de Gobierno Provisional de Panamá, se podía esperar, de un momento a otro, que ésta no se atreviera a cumplir su palabra empeñada. O bien que, para salvar su responsabilidad histórica,

se le ocurriera, antes de ratificarlo, consultar con una junta de notables, cosa que indudablemente significaría la muerte del convenio. Siete días era concederle demasiado tiempo a los revolucionarios panameños; era preciso buscar la manera de cortar toda reflexión sobre lo que se estaba haciendo, impedir que al Tratado Hay-Bunau Varilla le sucediera lo que al Herrán-Hay, que, en opinión de Washington, llegó a ser analizado “por la ignorancia y la ceguera en plazas y mercados”.⁽⁴²⁾

Un intento hecho por Bunau-Varilla para hacer que la Compañía del Ferrocarril de Panamá, propietaria del *Yucatán* detuviera este barco en Colón un día más a fin de forzar la inmediata ratificación del Tratado, por alguna razón que se desconoce, no dio resultado.

Bunau-Varilla, sin embargo, encontró, como siempre, en el Departamento de Estado sus mejores consejeros y aliados. Luego de obtener la debida autorización de éste, cablegrafió al señor de la Espriella, Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá en estos términos casi insultantes:

“Mientras el Tratado, aunque sea ratificado, permanezca en posesión del Gobierno Provisional, en Washington no se le considerará asegurado contra una posible reconsideración por ustedes. Es, pues, necesario que ustedes lo envíen tan pronto lo hayan ratificado. Lo mejor es utilizar la valija diplomática del Departamento de Estado, así es que ustedes deben entregarle el Tratado, tan pronto sea ratificado, al Cónsul americano...”⁽⁴³⁾

La treta surtió efecto. La Junta de Gobierno dictó al día siguiente de la llegada al Istmo del Tratado, el fatídico Decreto de ratificación que dice así:

“DECRETO NÚMERO 24 DE 1903
(de 2 de diciembre)
por el cual se aprueba un Tratado con los Estados Unidos
de Norte América.
LA JUNTA DE GOBIERNO PROVISIONAL
DE LA REPÚBLICA

Por cuanto se ha celebrado entre el enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República acreditado ante el Gobierno de los Estados Unidos de América y el señor Secretario de Estado de aquella nación un Tratado que copiado a la letra dice así:

CONSIDERANDO:

1. Que en ese Tratado se ha obtenido para la República la garantía de su independencia;
2. Que por razones de *seguridad* exterior es indispensable proceder con la mayor *celeridad* a la consideración del Tratado a efecto de que esa obligación principal por parte de los Estados Unidos principie a ser cumplida con eficacia;
3. Que con el Tratado *se realiza la aspiración de los pueblos del Istmo, cual es la apertura del Canal* y su servicio a favor del comercio de todas las naciones; y
4. Que la Junta de Gobierno provisional, formada por voluntad unánime de los pueblos de la República, posee todos los poderes del soberano en el territorio;

DECRETA:

Artículo único: Apruébase el Tratado celebrado en Washington, Distrito capital de la República de los Estados Unidos de América el día 18 de noviembre del presente año.

Publíquese,

Dado en Panamá, a 2 de diciembre de 1903.

J. A. Arango, Tomás Arias y Manuel Espinosa B.

El Ministro de Gobierno: *Eusebio A. Morales*

El Ministro de Relaciones Exteriores: *F. V. de la Espriella*

El Ministro de Justicia: *Carlos A. Mendoza*

El Ministro de Hacienda: *Manuel E. Amador*

El Ministro de Guerra y Marina: *Nicanor A. de Obarrio*

Por el Ministro de Instrucción Pública, El Subsecretario: *Francisco Antonio Facio*”(44).

Sorprende que los próceres, que sólo tenían ante sí un *ejemplar y en idioma inglés* del Tratado, hubieran procedido a aprobarlo con tanto apresuramiento. Se puede presumir fácilmente que no llegaron siquiera a leerlo, por la imposibilidad física de traducirlo y copiarlo en término tan perentorio. Obsérvese, además, que la palabra *seguridad* es la que da el **tono** del Decreto.

Y, entre las muchas contradicciones que rodean la obra entera de los próceres, se destacan sus conceptos absurdos sobre lo que hacían: ahí están, para demostrarlo, los hoy incomprensibles “Considerandos” del fatal Decreto. ¿O es que esas cosas son tabú, o no han de tener importancia cuando se trata de juzgar hoy la levadura cívica de esos hombres?

En cambio, el Dr. Jorge E. Boyd, —hijo del triunviro, don Federico Boyd— en su *Refutación* al libro de Bunau-Varilla, del 27 de noviembre de 1913, califica acertadamente el Tratado tan encomiado por la junta de Gobierno, al llamarlo: “*humillante y desventajoso, venta infame, terrible pacto, sacrificio y concesión adicional a los estipulados con Colombia, la SENTENCIA DE MUERTE DE ESTA INFELIZ NACIÓN*”.

No tardó mucho el Gobierno Provisional en avisar a Washington que había dado cabal y exacto cumplimiento a todo lo prometido. No uno, sino dos mensajes portaron la ominosa noticia:

“En este momento, las once y treinta, la Junta de Gobierno Provisional acaba de aprobar y firmar el Tratado.

Espriella”.

El otro fue despachado a las seis de la tarde:

“Bunau-Varilla, Ministro Plenipotenciario de Panamá.
Washington.

“Nos es sumamente placentero informar a Vuestra Excelencia que, unánimemente y sin modificaciones, hemos ratificado el Tratado del Canal. Este acto del Gobierno ha obtenido la aprobación general.

J. A. Arango, Tomás Arias, M. Espinosa”⁽⁴⁵⁾.

A lo cual replicó el Ministro Bunau-Varilla, siempre atento a los detalles prácticos de la operación:

“Washington, 2 de diciembre de 1903.

De la Espriella. Ministro de Relaciones Exteriores
Panamá.

“El acontecimiento histórico de la ratificación del Tratado acaba misión Reyes antes de su recepción mañana por Secretario Hay... He pedido Secretario Hay, y consintió, que Tratado regrese por valija diplomática americana. Me permito aconsejar remitir lo más pronto posible pliegos conteniendo Tratado en su original, ya ratificado, al Cónsul General americano para que me lo envíe por vía diplomática. Además de ser vía segura, el hecho de ser remitido Tratado en manos de funcionario Departamento de Estado, será considerado aquí como ratificación material. Ratificación equivalente notificación por remesa documento aquí y eso permitirá Gobierno tomar medidas para ratificación Senado en seguida, en vez esperar llegada documento.

Bunau-Varilla”⁽⁴⁶⁾

Evidentemente no existía ninguna razón para no complacer en todo al Ministro en Washington. Así, pues, el día 4 de diciembre tuvo lugar, en el Palacio Nacional, la última ceremonia en relación con estos acontecimientos: la entrega formal al Cónsul de los Estados Unidos, señor H. G. Hudger, de la caja de hierro que contenía el mismo texto del Tratado llegado tres días antes — de esta suerte no quedó ningún original en Panamá, pues los dos originales, que están en idioma inglés, permanecieron en Washington hasta 1932 en que el Dr. Ricardo J. Alfaro rescató e hizo venir uno—, acto que contó con la presencia de las más altas autoridades de la República.⁽⁴⁷⁾

2°) La ratificación del Tratado del Canal en los Estados Unidos

Por uno de esos sombríos sarcasmos de la Historia, el Tratado Hay-Bunau-Varilla, que con tanta facilidad fue aceptado por

los estadistas panameños, había de encontrar en los Estados Unidos, el país que se llevaba la parte del león, tremendos obstáculos y objeciones.

Según el profesor Dr. Thomas A. Bailey, catedrático de Historia de la Diplomacia Norteamericana en la Universidad de Stanford, la “política de cowboy” de Roosevelt había levantado una ola de críticas en los Estados Unidos, en especial entre los espíritus liberales y entre los miembros del Partido Demócrata. La prensa se refería de manera candente a Panamá como la “República improvisada”, con términos tales como, “piratería”, “escándalo, desgracia y deshonor” y “prisas indecorosas”. El diario *Republican*, de Springfield, calificó la independencia de Panamá como “el incidente más ignominioso de nuestra Historia”. El *American*, de Nueva York, hubiera “preferido apartar para siempre las ventajas de una vía interoceánica antes que ganarla con medios como los que se habían empleado”. “Aún los bucaneros que asolaban a Tierra Firme, —se lamentaba el *Nation* de Nueva York—, hubieran pensado que era demasiado para ellos”. Incluso en Europa, en donde es cosa corriente el apoderarse de territorios pertenecientes a vecinos más débiles, hubo muchos comentarios condenatorios de los actos del Gobierno de Roosevelt. Un diario inglés declaró que “los Estados Unidos han estremecido la confianza del mundo civilizado en su honradez”. El *Herald*, de Glasgow, encontró que “los métodos expeditivos han sido más fuertes que la moral”. El *Saturday Review*, de Londres, remarcó que “se puede admirar tanto a los Estados Unidos como se puede admirar a un tratante de caballos”. Y las naciones de la América Latina, llenas de temor por su propio futuro, quedaron profundamente alarmadas por esta repentina disminución en el tamaño de una de sus hermanas.⁽⁴⁸⁾

Sin embargo, no pocos periódicos, especialmente los Republicanos, prestaron su apoyo al Presidente Roosevelt y a su política en Panamá. Señalaban que, por lo menos, los métodos directos tenían la virtud de obtener resultados. El *Times*, de

Hartfort, expresando una opinión muy generalizada, dijo que lo sucedido a Colombia había sido “enteramente por su culpa”, mientras que el *Journal* de Atlanta la acusó de estar “innecesariamente obstruyendo el comercio mundial”. Un resumen del sentimiento público norteamericano fue dado por *Public Opinion*, del 19 de noviembre de 1903, así:

“...Nadie podría negar que la opinión mayoritaria en este país aprueba la conducta de la Administración, aún cuando muy poco de esta conducta pueda ser justificada en el terreno moral... La suma de la opinión pública en esta cuestión revela simplemente que nosotros queríamos un canal en el Istmo por sobre todas las cosas, y que el Gobierno ha tomado las medidas más seguras para obtener este objetivo”.⁽⁴⁹⁾

Así, pues, en vista de la tormenta política desatada, el Jefe del Ejecutivo norteamericano consideró apropiado hacer una defensa de su Gobierno en el Mensaje Anual que presentó al Congreso el 7 de diciembre de 1903. Luego de dedicar varias páginas a las negociaciones habidas con Colombia y que terminaron infelizmente con el rechazo del Tratado Herrán-Hay el 12 de agosto, pasaba a examinar las interpretaciones que le habían dado al Tratado con la Nueva Granada de 1846 los distintos Secretarios de Estado. Describía, después, en dos párrafos, la secesión de Panamá para entrar a enumerar en detalle las revoluciones —53 en 57 años— ocurridas en el turbulento Istmo.

“Bajo estas circunstancias, proseguía el Presidente Roosevelt, el Gobierno de los Estados Unidos hubiera sido culpable de debilidad y locura, que hubieran constituido un crimen contra la Nación, si hubiera actuado de diferente manera que como lo hizo cuando la Revolución que tuvo lugar en Panamá el 3 de noviembre. Esta gran empresa de construir el canal interoceánico no se puede detener por complacer antojos, o por respeto a la impotencia de cierto Gobierno, o, aún más, por causa de las siniestras y perversas peculiaridades de gentes que, aunque viven lejos contrariaban los deseos de los reales moradores del Istmo y asu-

mían una irreal supremacía sobre su territorio. La posesión de un territorio lleno de las peculiares capacidades del Istmo en cuestión lleva consigo obligaciones hacia el género humano. El curso de los eventos ha demostrado que este canal no puede ser erigido por la empresa privada, o por ninguna otra nación distinta de la nuestra; por lo tanto, debe ser erigido por los Estados Unidos.

“Todos los esfuerzos fueron hechos por el Gobierno de los Estados Unidos para persuadir a Colombia de que siguiera un curso que era, esencialmente, no sólo en interés nuestro y en interés del mundo, sino en interés de la misma Colombia. Esos esfuerzos fallaron; y Colombia, por su insistencia en repeler las proposiciones que se le hicieron, nos forzó, en aras de nuestro propio honor, y del interés y felicidad, no sólo de nuestro propio suelo, sino del pueblo del Istmo de Panamá y de los pueblos de los países civilizados del mundo, a tomar pasos decisivos que pusieran fin a una situación que había llegado a ser intolerable. La nueva República de Panamá inmediatamente ofreció negociar un Tratado con nosotros. Adjunto remito este Tratado. Gracias a él nuestros intereses están mejor salvaguardados que en el Tratado con Colombia que fue ratificado por el Senado en sus últimas sesiones. Es mejor en sus términos que los tratados ofrecidos a nosotros por las Repúblicas de Nicaragua y Costa Rica. Por fin el derecho de comenzar esta gran realización se ha hecho accesible. Panamá ha aportado su parte. Lo único que falta es que el Congreso americano aporte la suya y desde ese momento esta República entrara en la ejecución de un proyecto colosal en su tamaño y de incalculables posibilidades para el bienestar de este país y de las naciones de la Humanidad”.⁽⁵⁰⁾

Sin embargo, el Mensaje no fue suficiente para aplacar a los críticos, que exigían una versión exacta de lo que el Presidente sabía acerca de la revolución de Panamá con anticipación a ella y hasta qué punto él había sido el instigador”⁽⁵¹⁾ La dura campaña de prensa se recrudeció, interviniendo, en favor del Gobierno: *Sun*, *Review of Reviews* y *Commercial Advertiser* y en contra, el *Post*

y el *World*, de Nueva York, considerado este último como el más importante de la ciudad. El Primer Mandatario deseaba la reelección en 1904, y la cuestión de Panamá se prestaba para una dura campaña política.

El Presidente Roosevelt, combativo y tenaz, por primera vez había sido puesto a la defensiva y compelido a explicar públicamente su conducta oficial. Asistido por el profesor John Bassett Moore preparó un largo Mensaje que remitió a las Cámaras el 4 de enero de 1904. Roosevelt insistía en la interpretación que le había dado al derecho de intervenir en el Istmo según el Tratado de 1846-1848.

Con relación a Colombia manifestaba que en sus tratos con este país había demostrado, no sólo un espíritu de justicia, sino un espíritu de generosidad con el pueblo cuyo territorio se usaría para construir el canal.

“El Tratado Herrán-Hay, añadía, si acaso erró, erró en el sentido de que fue demasiado generoso hacia el Gobierno colombiano. En nuestra ansiedad por ser ecuanímes nos llegamos hasta el borde de someternos a las exigencias de una débil nación que no estaba en posición de obligarnos a otorgárselas contra nuestra voluntad. Las únicas críticas que se han hecho a mi Administración por causa de los términos del Tratado Herrán-Hay fueron por haberle concedido demasiado a Colombia, no por no haberle dado suficiente. Ni en el Congreso ni en la prensa, cuando se formuló ese Tratado, hubo quejas por que no se le hubiera garantizado, de la manera más amplia y completa, todo lo que ella hubiera podido solicitar a cualquier título.

Analizaba luego la negativa colombiana en los más duros términos y entraba a la cuestión de la secesión. Citaba varios artículos de diarios norteamericanos y los informes del servicio exterior. Con respecto a la presencia de los barcos de guerra en aguas panameñas durante los actos de la independencia, aceptó haber dado la orden para que se presentaran en Panamá los navíos *Boston*, *Dixie*, *Atlanta* y *Nashville*, etcétera, “para el caso de

que fueran necesarios” y el desembarco de la infantería de marina en Colón el día 4 de noviembre; proseguía luego dando otros detalles de los acontecimientos. En su defensa apeló al expediente más socorrido: la simple negativa:

“He dudado antes de referirme a las insinuación injuriosas que se han hecho de complicidad de este Gobierno con el movimiento revolucionario de Panamá. Ellas son tan carentes de fundamento como de propiedad. La única excusa que tengo para mencionarlas es el temor de que personas irreflexivas puedan tomar como asentimiento un silencio, que no es más que auto-respeto. Creo, pues, apropiado declarar, por lo tanto, que nadie conectado con mi Gobierno tuvo parte alguna en la preparación, incitativa o aliento de la pasada revolución en el Istmo de Panamá y que, salvo los informes de nuestros oficiales militares y navales, nadie tuvo conocimiento previo de la revolución, con excepción del conocimiento que es accesible a cualquier persona de inteligencia corriente que lee los periódicos y se mantiene al día en los asuntos públicos.

“Mediante una acción unánime —con una unanimidad escasamente registrada en casos similares— el pueblo de Panamá se declaró en una República independiente. Su reconocimiento por mi Gobierno estuvo basado en una situación de hecho que no depende para su justificación en lo que nosotros acostumbramos a hacer en casos ordinarios. Yo no he negado, ni deseo negar tampoco la validez o la propiedad de la regla general de que no se puede reconocer como independiente un Estado hasta que no haya demostrado su capacidad para mantener esa independencia. Esta regla se deriva del principio de no-intervención, y como corolario de tal principio ha sido generalmente observada por los Estados Unidos. Pero, como los principios de los cuales es deducida, la regla está sujeta a excepciones; y hay en mi opinión razones claras e imperativas que justifican un apartamiento de ella y que aún lo requieren en la presente instancia. Esas razones abarcan, primero, nuestros derechos según tratados; segundo, nuestro in-

terés y seguridad nacionales; y tercero, los intereses de la civilización colectiva... Que nuestros sabios y patrióticos antepasados... hubieran concertado un Tratado (en 1846) solamente o principalmente con el propósito de permitir (a la Nueva Granada)... continuar desde Bogotá gobernando el Istmo... es una concepción en sí misma increíble aún si la contraria no parezca clara... El gran designio... fue asegurar la dedicación del Istmo al propósito del tránsito libre y sin obstrucciones... la consumación de lo cual se encontraría en un canal interoceánico... Este reconocimiento fue... más adelante justificado... por nuestros intereses nacionales... En nuestra presente situación, el establecimiento de comunicaciones fáciles y rápidas por mar entre el Atlántico y el Pacífico se presenta, no como algo deseable simplemente, sino como un objetivo para ser pronta y positivamente obtenido. Razones de conveniencia han sido suplantadas por razones de necesidad vital, las cuales no admiten demoras indefinidas. A esas demoras nos expuso el rechazo por Colombia del Tratado Herrán-Hay... Si alguna vez un Gobierno podría decir que había recibido un mandato de la civilización... los Estados Unidos mantienen esa posición con relación al canal interoceánico”.⁽⁵²⁾

Al comentar el célebre Mensaje dice el Arq. Gerstle Mack en su libro *The Land Divided*:

“La mayor parte de los argumentos de este curioso mensaje provocan dudas, cuando no carecen completamente de valor. Sólo un sofisma imposible de disfrazar podría trastocar las obligaciones contractuales de los Estados Unidos de mantener la soberanía colombiana sobre el Istmo en un derecho para ayudar a derrocar esa misma soberanía. Los intereses de los Estados Unidos y de la “colectividad civilizada” se hubieran visto servidos con la misma efectividad con un Canal por Nicaragua. Si la demora (en ratificar el Tratado Herrán-Hay por Colombia) realmente significaba un desastre, un canal por Nicaragua se hubiera construido casi con tanta rapidez como uno por Panamá; el Tratado Herrán-Hay, que no fue ratificado por Colombia, iba a per-

mitir que se gastaran 26 años en la construcción de un canal a esclusas y 36 para la terminación de uno a nivel, así pues, la rapidez no pudo ser la consideración Imperativa que pretendía Roosevelt. El llamado “Mandato de la Civilización” no tiene absolutamente ningún fundamento jurídico, y si bien se podría justificar sobre otras bases más amplias, —como tal vez lo fue— ello no ha debido prevenir la discusión, la conciliación y si era necesario el arbitraje”.⁽⁵³⁾

A lo cual añade el profesor Thomas A. Bailey: “La determinación desesperada de Roosevelt de “hacer volar las rocas” fue un factor determinante en este asunto. ¿Pero qué necesidad había de esas carreras, aparte de la política y del terco capricho de Roosevelt de no ser contradicho cuando ya había puesto su corazón en Panamá?... Es Posible que si Roosevelt hubiera esperado un año, al cabo del cual hubiera expirado la concesión de la Compañía francesa, y Colombia hubiera entonces obtenido los 40.000.000 de dólares, los Estados Unidos hubieran entonces conseguido el canal. Pero el impetuoso *Rough Rider* no podía tolerar posposiciones... Parece probable que los métodos directos de Roosevelt apresuraron la construcción del Canal sólo por unos pocos meses. Y por esa mínima ganancia en tiempo, él retrasó definitivamente el principio del arreglo pacífico de las controversias internacionales, creó un dañino precedente, ofendió cruelmente a una República hermana y despertó las sospechas y la desconfianza en toda la América Latina”.⁽⁵⁴⁾

El reconocimiento tan prontamente otorgado por los Estados Unidos y tan elocuentemente defendido por Roosevelt en su Mensaje, no fue obstáculo para que, ante las protestas de la misión colombiana encabezada por el General Rafael Reyes, el Departamento de Estado el 13 de enero de 1904, si bien rechazó la invitación de Colombia para llevar el asunto de la secesión de Panamá al arbitraje del Tribunal de La Haya, propusiera en cambio, sin consultar con el Gobierno de Panamá que acababa de reconocer y, sin mirar las implicaciones morales de semejante

acto, y la flagrante contradicción de su conducta, someter la cuestión de si el Istmo debía volver o no a la unidad nacional colombiana a un plebiscito de sus habitantes; y las reclamaciones que tenía Colombia por los daños y perjuicios específicos sufridos por motivo de la separación, presentarlos a la decisión de un tribunal especial de arbitraje. Estas contra-propuestas fueron, a su vez, rechazadas por los colombianos, y el General Reyes se dirigió entonces desde Washington a París, donde se gestionaba ante el poder judicial francés, el traspaso de la concesión otorgada a la Compañía Nueva del Canal a los Estados Unidos”.⁽⁵⁵⁾

¿Adónde hubiera ido a parar la República de Panamá si Colombia hubiera aceptado la proposición norteamericana?

Pocas veces ha habido en la historia del Congreso de los Estados Unidos un debate tan virulento y encendido. “Después de un mes de declamaciones epilépticas en el Senado, ciertos Congresos de Estados del Sur, entre otros los de Louisiana y Mississippi, aprobaron resoluciones ordenando a sus recientes Senadores la ratificación del Tratado, “dice Bunau-Varilla⁽⁵⁶⁾ “con lo cual se dio muerte a la obstrucción”.

Por fin, el 23 de febrero de 1904, se llegó en la alta cámara de los Estados Unidos a la votación y el Tratado resultó aprobado. “Ese día se profirieron innumerables insultos en el Senado contra el Tratado y sus autores, dice acongojado Bunau-Varilla, ¡pero nada se dijo que no correspondiera a ficciones malvadas nacidas en la imaginación enfermiza de gentes exasperadas por la ineluctable derrota de sus esperanzas!”⁽⁵⁷⁾

¡También, para la nación panameña, se había consumado la gran derrota de sus esperanzas!

Siete años más tarde, el 23 de marzo de 1911, el exPresidente de los Estados Unidos señor Theodore Roosevelt al pronunciar un discurso en el Teatro Griego de la Universidad de California en Berkeley reveló escuetamente su punto de vista personal sobre los sucesos del 3 de noviembre de 1903, así: “El Canal de Panamá... nunca se hubiera comenzado si yo no me hubiera en-

cargado de eso, porque si yo hubiera seguido los métodos... tradicionales, hubiera tenido que presentar al Congreso un informe admirable... con todos los detalles y hechos pertinentes... En este caso hubiera habido un buen número de excelentes discursos... en el Congreso; el debate estaría en progreso en los actuales momentos con gran animación y dentro de cincuenta años empezarían los trabajos. Por fortuna, la crisis vino en un período en que podía actuar sin encontrar obstáculos. En consecuencia, *yo tomé el Istmo*, empecé el Canal y entonces puse al Congreso, no a discutir el Canal, sino a discutirme a mí. Todavía, en ciertos sectores de la prensa sigue el debate sobre el punto de si yo actué apropiadamente *al tomarme el Canal*. Pero, en tanto que prosigue el debate, el Canal también adelanta, y lo que es a mí, me pueden criticar cuanto gusten, siempre y cuando que continuemos con el Canal”⁽⁵⁸⁾.

Pero el revuelo que tan francas declaraciones provocaron en la América Latina, disgustada y atemorizada por los métodos de fuerza y atropello puestos en boga por los expansionistas norteamericanos, se aumentó en 1914 cuando el mismo ex-Presidente Roosevelt publicó su “*Autobiografía*” e incluyó el Proyecto de Mensaje al Congreso en sus sesiones de diciembre de 1903 sobre el rechazo del Tratado Herrán-Hay por el Senado de Colombia, mensaje que no llegó a presentar por haberlo hecho innecesario la secesión del 3 de noviembre. En el referido proyecto se lee:

“...La razón por la cual yo abogo por la acción bosquejada anteriormente en relación con el Canal de Panamá es, en primer lugar, el testimonio irrefutable de los expertos de que esta ruta es la más factible y, en segundo lugar, lo inapropiado que sería, desde un punto de vista internacional, consentir una conducta como a la que parece inclinada Colombia.

“El testimonio de los expertos es contundente, no sólo en cuanto a que la ruta de Panamá es factible, sino también en que en la de Nicaragua podemos encontrar sorpresas desagradables, amén de que es mucho más difícil prever el resultado con alguna seguridad de esta última vía.

“En relación con la actitud de Colombia, parece incomprendible que no desee ver construido el canal a base de mutuas ventajas, tanto para los constructores como para Colombia misma.

“Todo lo que nosotros deseamos es hacernos cargo del trabajo comenzado por el Gobierno francés y terminarlo. Indudablemente Colombia está en el deber de cooperar a tal propósito. Nosotros estamos muy deseosos de llegar a un entendimiento con ella con mira de sus intereses y los nuestros, pero no podemos permitir en ninguna forma que ponga obstáculos a la realización de una obra a la cual están tan vinculados nuestros intereses y que nos importa tanto comenzar inmediatamente y llevar a su terminación”.

*(fdo.) Theodore
Roosevelt ⁽⁵⁹⁾*

Capítulo III

Los responsables

1°) La responsabilidad por el Tratado del Canal Hay-Bunau-Varilla de 1903.

No existe constancia o prueba de que los próceres de 1903 hubieran intentado seriamente y con la debida energía obtener una inmediata revisión del texto del desigual Tratado, de cuyas onerosas estipulaciones es discutible si se hicieron todos cargo a cabalidad en esos días. Víctimas del colosal engaño, no tuvieron los arrestos necesarios para requerir de Teodoro Roosevelt, quien tanto cariño decía profesar a Panamá y a sus cosas, ⁽¹⁾ un pacto más permanente y vertebrado. Sólo consiguieron frases amables y, tras muchas dificultades, las provisorias Ordenes Ejecutivas de Taft, como se verá. Queda por resolver el interrogante de si hubiera sido posible lograr, de haberse planteado, una rectificación a fondo del instrumento jurídico que entró a regir nuestras relaciones con Norteamérica, aprovechando no sólo la afamada generosidad y largueza de los yanquis, sino la difícil e incómoda posición de la Administración republicana, anhelante de retornar al respetable nicho de la moral internacional y congraciarse ante el mundo escandalizado.

Por el contrario, el criterio predominante entre los próceres fue uno de satisfacción y conformismo:

“Es condición esencial del convenio —decía la Junta de Gobierno— la obligación perpetua que los Estados Unidos han aceptado de garantizar la independencia de nuestro país. Ese acuerdo, en punto de tan vital importancia puesto que se relaciona con la existencia misma de la Nación, que a falta de tal garantía se vería expuesta a agresiones externas cuyo temor nos mantendría obligados a permanecer en constante estado de defensa, es evidente prueba de la *buena fe* y del *espíritu de justicia* que anima a aquel pueblo amigo que nos ha tendido mano generosa. El convenio, apreciado con criterio estrecho, *puede parecer desfavorable* para nosotros en *ciertos* aspectos, pero estimándolo como se estiman las obras calculadas para cambiar la faz de las naciones, considerándolo siquiera como la *semilla de bienes incalculables* que habrán de favorecer a la posteridad más remota, el tratado *realiza muy nobles y elevadas aspiraciones*”.⁽²⁾

Los próceres tenían como mandado a hacer un caso perfecto para declarar la falta de valor jurídico del Tratado, cuyas cláusulas leoninas tanto impresionaron a los comisionados. O para archivarlo y exigir la negociación de otro.

Seré la última persona que trate de aminorar el dolo y la infamia del francés Bunau-Varilla al concertar y firmar el Tratado. Pero, desde el punto de vista estricto de la técnica jurídica internacional, la responsabilidad por el Tratado Hay-Bunau-Varilla y por sus funestas consecuencias para el destino panameño no recae en el maldecido aventurero, como se ha querido hacer ver, sino *sobre los próceres de la independencia*, que le impartieron validez y vigencia “a perpetuidad”, ratificándolo; con ello eternizaron un sistema de relaciones que ha merecido la constante repulsa del patriotismo istmeño.

Por otro lado, la ratificación del Tratado del Canal por el Gobierno Provisional no era absolutamente necesaria. Ya había, en 1903, muchísimos precedentes de tratados negociados y firmados en otros países que no fueron ratificados por inconvenientes. Los intereses en juego en el convenio Hay-Bunau Varilla

eran tan importantes, tan vitales para Panamá, que la prudencia, ya que no la ilustración de los nuevos Gobernantes debió aconsejarles la posposición de tan delicado asunto, con miras, por supuesto, a encarpitarlo. “Sólo es ineludible la ratificación de los Tratados de Paz impuestos por el vencedor en una guerra. Los Tratados no ratificados no producen obligaciones internacionales, porque la ratificación no es una formalidad de orden interno, sino una condición *intrínseca* de validez. De manera que un Tratado sin ratificación en forma no es más que una *pieza diplomática* de valor técnico o moral”.⁽³⁾

El Tratado Hay–Bunau Varilla fue negociado y firmado en condiciones absolutamente anormales, que eran del cabal conocimiento de los gobernantes de 1903, como se ha demostrado. Pero nada se hizo para impedir las fatales consecuencias del mismo.

Se dirá que al plantear la revolución los próceres confiaron en la buena fe de los Estados Unidos; que nunca imaginaron que iban a ser víctimas del chantaje primero y del engaño grosero después; y que jamás previeron el alto precio que pagaría el pueblo panameño por la protección pasajera que ellos buscaron el 3 de noviembre para fundar la República.

Estos argumentos no se pueden aceptar con ligereza.

¿Estaban acaso tan poco informados de lo que sucedía en el mundo que no conocían la forma sumaria como los Estados Unidos habían recientemente conquistado vastos y ricos territorios de México y España? ¿No estaban al tanto del tumultuoso proceso de expansión⁽⁴⁾ que se verificaba en Norteamérica durante sus mismas vidas y ante sus propios ojos? ¿Por qué no temieron a las consecuencias de una alianza de naturaleza tan vital para Panamá, con la dinámica nación del Norte, cuando a lo largo y a lo ancho de la América Latina corrían, por esos años, los estremecimientos del pavor por causa de las imperiosas y autoritarias doctrinas proclamadas por los enérgicos gobernantes norteamericanos y cumplidamente ejecutadas con el uso aplastante de su creciente poderío económico y bélico?

¿Qué afinidad o lazo afectivo, qué razón sentimental o moral podían tener en 1903 los Estados Unidos con respecto a Panamá o los panameños para interesarse por su suerte y su destino o para procurarnos ningún bien?

¿Qué otros podían ser los móviles de los Estados Unidos en el asunto de la independencia que los pérfidos de quedarse con la parte del león?

Así fue como se inició bajo tan adversos auspicios para el Istmo de Panamá y su pueblo la era republicana durante la cual y hasta nuestros días se habrían de acumular, como se verá, tantos agravios contra los Estados Unidos que los que se tenían contra Colombia han quedado eclipsados.

A Colombia le ha ido mejor. Porque ella se salvó de tener la Zona del Canal —o sea, a los Estados Unidos— metida dentro de sí.

En 1904 se había caído la venda de los ojos de algunos próceres que, como el Dr. Eusebio A. Morales, tuvieron entonces el valor civil de señalar los males ocasionados a los verdaderos intereses nacionales para buscar soluciones a tan desesperada situación.

“A juzgar por las apariencias, —dijo el Dr. Morales en un artículo escrito en octubre de ese año, 1904—, la grandiosa idea de abrir esta vía comercial para beneficio de todos los pueblos y naciones del orbe, se ensombrece más y más cada día, para ser reemplazada por una concepción profundamente egoísta y por los métodos más arbitrarios. La idea predominante ahora parece ser la de convertir la Zona del Canal en campo de negocios para empresas privadas desatendiendo por completo los grandes intereses que Panamá sacrificó en la esperanza de mejorar sus condiciones de vida y de establecer con los Estados Unidos relaciones perpetuamente cordiales”⁽⁵⁾.

2°) La oferta colombiana

Sacudida la República de Colombia por la secesión de Panamá, y juzgando, en vista de las circunstancias, ser lo más apropia-

do el tratar de reestablecer la unidad nacional por los medios diplomáticos, envió dos delegaciones a conseguir la reincorporación. Es interesante, al cabo de tantos años, recordar los términos de las propuestas que hicieron los plenipotenciarios colombianos —Generales Rafael Reyes, Jorge Holguín, Pedro Nel Ospina y Lucas Caballero—, a los representantes de la junta Provisional de Gobierno. En el telegrama de instrucciones del Presidente de Colombia, señor J. M. Marroquín al General Reyes, jefe de la segunda delegación que era la oficial del Gobierno de esa Nación se lee:

“...La opinión del Consejo de Ministros es que usted se traslade a la mayor brevedad a ofrecer a los panameños lo siguiente: Completa autonomía, en virtud de la cual pueden constituirse en Estado Federal como en 1855, y disponer de TODAS sus rentas y de los millones que por el Tratado Herrán–Hay correspondían a Colombia. Esta medida será ratificada inmediatamente (o por lo menos el Ejecutivo no omitirá esfuerzo para conseguir este resultado), por el país, representado por un Consejo de Delegatorios, para constituir el cual se está consultando ya a los Consejos Municipales de la República.

“Usted procurará despertar el sentimiento nacional en Panamá para esta idea, haciéndoles presente la mala situación política en que han quedado los portorriqueños, a quienes no se considera como ciudadanos americanos. Arosemena, Porras, Santodomingo Vila, Aizpuru, Correoso, Obaldía, Zubieta, etc., pueden apoyarlo; se trata tan sólo de salvar la integridad nacional. El Gobierno seguirá procurando reconquistar el Istmo si los Estados Unidos lo permiten”.⁽⁶⁾

Más aún, durante la conferencia que tuvo lugar a bordo del *Canadá*, “el General Pedro Nel Ospina, dice *La Estrella de Panamá* del 21 de noviembre de 1903, propuso entonces que Colombia se uniera al Istmo con todo género de garantías para éste; que la capital de la República fuera la ciudad de Panamá, idea que él había manifestado en varias ocasiones anteriores a los últimos sucesos; que él siempre había tenido gran aprecio por esta faja de

tierra llamada a desempeñar papel importante en la historia del porvenir; que del 3 de noviembre en adelante, para querer al Istmo habría de quererlo en inglés y que él no conocía ese idioma...”.

Según informó uno de los participantes en la conferencia, los comisionados de la Junta se mostraron “displicentes para todo arreglo...orgullosos y llenos de satisfacción por su independencia y por el apoyo que les ofrecía el Gobierno americano, el cual, según dijeron, les había dado más de lo que les había ofrecido”.⁽⁷⁾

Y era explicable tal actitud. Porque, por esta vez, habían coincidido los menudos intereses de la pequeña burguesía mercantil de la capital y de Colón con los colosales intereses del Destino Manifiesto. Así se consumó la quiebra del futuro de todo un pueblo. Ni siquiera cabe la cómoda —o cínica— afirmación de que el fin justificó los medios, pues nunca medios discutibles lograron fines tan menguados.

Pronto se habrían de palpar los resultados del paso dado el 3 de noviembre. Y una voz, autorizada como ninguna, la del Dr. Eusebio A. Morales, vino a formular el diagnóstico: “La facilidad con que el Istmo obtuvo, primero su independencia de España en 1821, y después su separación de Colombia en 1903, la hemos pagado con la compensación dolorosa de poseer un organismo nacional anémico, sin espíritu, sin fuerza y sin fe”... “Panamá, país nacido a la vida independiente sin luchas y sin sangre, sin actos de heroísmo y sin el sacrificio de ningún mártir, se encontró súbitamente disponiendo de un bien que no había conquistado con su esfuerzo y es natural que todavía hoy, trece años después... este bien inestimable no sea apreciado en todo su valor. Aún entre los mismos promotores del movimiento de separación había hombres que no creían en la permanencia de lo que estaban fundando y para quienes lo esencial era resolver un problema económico inmediato y personal, más bien que reconocer el espíritu y consagrar la existencia de una nacionalidad...”.

“...A hombres de representación en el país y en sus partidos políticos les he oído exclamaciones como esta: “Antes de per-

mitir que fulano llegue a ser Presidente de Panamá, prefiero que se acabe el país”. Y por último, en todos los círculos políticos y populares prevalece la creencia de que ningún ciudadano puede elevarse a la Presidencia aunque para ello cuente con los votos del pueblo panameño, si antes no tiene la simpatía o la venia de los Estados Unidos”.⁽⁸⁾

3°) Juicio sobre los próceres de 1903

Los panegiristas del 3 de noviembre de 1903 y de sus actores —muchos lo son por interés personal, familiar o afectivo, otros, la mayoría, lo son por ignorar la verdad de lo acontecido— han venido tratando de justificar: 1) la manera como se efectuó la secesión; 2) el rechazo de la proposición colombiana para la reintegración nacional; 3) la aceptación total de las condiciones impuestas inicialmente a los próceres por los Estados Unidos para el reconocimiento del cuartelazo.⁽⁹⁾

Como consecuencia de lo anterior, o sea, de la creación y aceptación irresponsable de una situación lamentable y desventajosa, la República de Panamá, así fundada, iba a ser objeto, como lo ha sido en efecto, de las más duras críticas y del escarnio internacional y su pueblo, el más incomprendido de América, iba a ser mediatizado, humillado y explotado, inocente víctima propiciatoria del bochornoso maridaje efectuado ese día entre nuestra torpe e ignorantona oligarquía citadina y los intereses imperialistas de París y Washington.

Ahora bien: ¿qué camino podían tomar los próceres de 1903? A esta pregunta se le puede contestar:

Primero: ellos podían haberse acogido a las proposiciones formales que por orden del Gobierno Nacional de Colombia les hicieron los Plenipotenciarios colombianos, comisionados Generales Reyes, Ospina, Holguín y Caballero a bordo del *Canadá*, como quedó anotado, las cuales contaban con el asentimiento unánime de todos los Departamentos de Colombia. Estas propo-

siciones satisfacían completamente las más exigentes aspiraciones panameñas; y la ratificación inmediata del Tratado Herrán–Hay sí aseguraba para el Istmo una era de riquezas siempre en aumento y de prosperidad incalculable. Pero no; para estos señores, “los Estados Unidos les habían dado más de lo que les habían ofrecido”. ¡Ilusos!

Segundo: Los revolucionarios podían haberse resistido a ratificar el Tratado Hay–Bunau Varilla observando *antes*, y no *después*, los numerosos vicios formales y sustanciales que contiene y han debido exigir la concertación de un nuevo pacto con la comisión panameña acreditada que estaba en Washington, o con otra nueva comisión. Y en el caso de que los Estados Unidos, en represalia por no haber podido conseguir lo único que querían al propiciar la fundación de la República —un convenio más favorable que el que tenían con Colombia— hubieran retirado su escuadra quedando ellos solos para hacerle frente a la responsabilidad en que incurrieron, los revolucionarios hubieran tenido la oportunidad de entrar, con auténtica aureola de próceres en el santoral panameño. La posteridad les reconocería sin regateos el haber sacrificado ellos sus vidas y haciendas antes que enajenar el destino de la Patria istmeña. ¡Cuántas cosas buenas y nobles no hubieran germinado en esta tierra al contacto de la sangre de sus primeros mártires! Pero no fue así. Porque los hombres que actuaron el 3 de noviembre no corrieron ningún riesgo, ni supieron de un minuto de sacrificio.

Aquí llegamos a una conclusión medular indestructible: la más convincente justificación moral que se podría encontrar para la forma como se desarrollaron los sucesos de noviembre de 1903, sería la de haber obtenido para Panamá un Tratado *mejor* que el que negociaron los colombianos. Si, como se asegura, el rechazo por el Senado colombiano del Tratado Herrán–Hay fue el motivo principal de la revolución, lógico era esperar que los responsables de la secesión explicaran, ante el mundo escandalizado y ante la posteridad justiciera, su discutible conducta presen-

tando resultados superiores y más ventajosos que los ya obtenidos por Colombia ante los Estados Unidos. Pero esto tampoco fue así. El precio que se le ha extraído al pueblo panameño por la independencia ha sido colosal. Porque el Canal ha sido la “gran frustración para los panameños”.⁽¹⁰⁾

Cuando se tiene autoridad moral y auténtico valor civil, esos gestos —el de rechazar un Tratado leonino—, brotan espontáneamente y sin necesidad de tanto apremio; y más adelante se verá que no escasearon en esta tierra del Istmo quienes, en este sentido, supieron escribir, con mano firme, inspiradoras y valerosas páginas llenas de gloria y de honor, cuando se inició el proceso de rescate, por el pueblo panameño, de su dignidad y sus derechos.⁽¹¹⁾

Mientras que el terror enturbiaba las mentes y entorpecía el razonamiento, los hilos del chantaje se tejían en una red en la que todos, ellos y nosotros hemos quedado atrapados. Nadie pensó clara ni patrióticamente en esos días de noviembre, porque la principal preocupación de todos fueron las propias vidas y haciendas y luego la repartición del flamante gobierno republicano. En esta sofocación quedó olvidado el destino de la Patria eterna. Rechazaron primero la reconciliación fraterna para luego llenarse de miedo y prevención contra el compatriota amado de ayer y, en alas de este sombrío e imaginario temor —con once barcos de guerra custodiándoles el intranquilo sueño— aceptaron con orgullo el dogal perversamente anudado en los salones del Departamento de Estado destinado a la cerviz de Panamá.

Pudieron más la vanidad personal y la sórdida venalidad de unos hombres intrascendentes que los positivos y perennes intereses del pueblo— al que olvidaron entonces y después— y que la dignidad y el prestigio de la Nación que ellos hipotecaron para siempre.

Los defensores de los Próceres dicen que para juzgarlos hay que ponerse en lugar de ellos, ver las circunstancias de esos días, etc., etc.

Este alegato no tiene validez.

¡Si precisamente la verdadera grandeza no consiste en dejarse anonadar por las circunstancias, como se trasluce del razonamiento anterior, sino en superar las dificultades —especialmente si fueron buscadas—, en demostrar las cualidades morales y la entereza que se poseen en los momentos críticos en que son más necesarias! Lo cual, desdichadamente, no ocurrió en noviembre de 1903.

Sería cansado, por lo obvio, mencionar los ejemplos inmortales de Bolívar, San Martín, Washington, Morelos, Martí, Morazán, Sucre, etc. Si a ellos se les tiene por libertadores de América no es por haberse dejado engañar, despreciar y obligado a la aceptación de condiciones adversas a los intereses de sus Patrias, sino por todo lo contrario.

En cambio, aquí, a los Próceres de 1903 se pretende que los veneremos y les agradezcamos por las cosas que *no hicieron* por Panamá.

En otros países se han entregado al escarnio los nombres de personas que desencadenaron males mucho menores.

Todavía, el 20 de febrero de 1904, el Dr. Manuel Amador Guerrero, en su manifiesto al tomar posesión del cargo de primer Presidente de la República consideró apropiado referirse a los Estados Unidos y lo hizo en forma tal que asombran su completo engaño y total desvinculación y desorientación de la verdad panameña:

“Creo interpretar fielmente los sentimientos de los istmeños si aprovecho esta oportunidad para manifestar el sentimiento de nuestra gratitud hacia el Gobierno de los Estados Unidos de América, por la actitud noble y generosa con que prestó atención a las justas gestiones que después de la proclamación de nuestra independencia hicimos ante la gran República por conducto de nuestro representante allí, en el sentido de que se nos reconociera como país libre y digno de figurar en el rango y con las prerrogativas de nuestras otras hermanas de Sur y Centro América.

“Aseguradas como lo están la integridad e independencia de la República en virtud del Tratado celebrado con el Gobierno de los Estados Unidos de América nada debemos temer por la seguridad de la Nación”...⁽¹³⁾

Estas inexplicables —y hoy día inadmisibles— expresiones de exaltada gratitud hacia Norteamérica eran, lamentablemente, muy frecuentes en los escritos de casi todos los próceres de 1903 (14). A no dudar, debieron en su época causar considerable sorpresa en el ánimo de los funcionarios de la Zona del Canal y del Departamento de Estado de Washington, quienes, presumiblemente, estaban lejos de esperar tan efusivo y cordial reconocimiento por los actos ejecutados por ellos en Panamá.

¡Y cuán distantes estaban los señores Próceres de prever lo que el futuro guardaba para Panamá!

El Dr. Ramón Valdés aseguraba que al Istmo de Panamá lo que le convenía era convertirse en protectorado “bajo la vigilancia de naciones poderosas y civilizadas”⁽¹⁵⁾ aludiendo sin duda a los Estados Unidos, aparentemente la única nación que ocupaba el corazón y el pensamiento de nuestros prohombres de 1903.

A su vez el triunviro de la junta de Gobierno Provisional, don Federico Boyd, nos ha legado su opinión sobre la intervención norteamericana en la fundación de la República en las siguientes frases: “¿Por qué querer culpar a los Estados Unidos de América, a Theodore Roosevelt y a otros grandes estadistas americanos que al desear hacer la construcción del Canal para beneficio no sólo de su patria sino del mundo entero, aceptaron la propuesta que la nueva República de Panamá —después de su separación de Colombia —les hacía? ¿Por qué culparlos solamente porque se apresuraron a reconocer a ese débil estado, pues está probado que materialmente no contribuyeron absolutamente en nada al movimiento separatista...? Si alguno es responsable de este hecho, ese responsable sólo es Colombia...”⁽¹⁶⁾

Estas doctrinas antinacionales, tan opuestas a los ideales bolivarianos de unidad indoamericana, eran predicadas desde la

alta cátedra de las más egregias funciones públicas del novísimo Estado. Pero, contrario a lo que era lógico esperar, ellas provocaron una saludable reacción del pueblo panameño, que siempre ha defendido su personalidad de hispanoamericano contra todos, los de afuera y los de adentro.

Un poeta del pueblo, Gaspar Octavio Hernández, supo encontrar las palabras que reflejaran este amargo reproche que los panameños le han hecho siempre a la casta —“infamia y cobardía”— de oligarcas y dirigentes políticos:

A PANAMÁ

¡Cñete casco de adalid! Entona
no himnos de paz sino canción guerrera
que derrame su música altanera
con estruendo marcial, de zona en zona.
¡oh emperatriz herida y sin corona!
¿No ves cómo se pliega tu bandera
cuando advierte que ríes placentera
al mismo buitre que tu herida encona?
Sé heroica y digna ¡oh! Patria... todavía
—aunque ave inicua te rasgó la entraña—
¡no te avergüence infamia y cobardía!
Pues en medio al dolor que te acompaña
puedes gritar con fuerza y gallardía
que aún tienes sangre de tu abuela España.
1904.

4°) El 10 y 28 de Noviembre, fiestas de la Nacionalidad Panameña

Algunas personas⁽¹⁷⁾ han venido avanzando la opinión de que se deben restablecer las fechas del Diez y del Veintiocho de No-

viembre como los máximos días patrios de Panamá. En verdad, pienso que esto sería acertado. El patriotismo mejor inspirado así lo aconseja.

El 10 de Noviembre se conmemora el Grito de Los Santos, que fue un acto limpio, espontáneo y absolutamente panameño, brotado, auspiciosamente, del corazón de nuestro Interior. ⁽¹⁸⁾ El 28 de Noviembre es la verdadera fecha, hoy calculadamente postergada, de la *Independencia* y de la *Nacionalidad* panameña. Ese día del año de 1821, el Istmo de Panamá, “regenerado por sí mismo y libre por su propia virtud”, se sumó al concierto admirable de las naciones independientes y soberanas de América, e inauguró el régimen republicano y democrático de gobierno. Si decidió entonces unirse a la Gran Colombia de Bolívar, su gesto fue eminentemente voluntario y en él estuvo acompañado por Venezuela, la Nueva Granada y el Ecuador. De haberse unido Panamá a México o a Centro América su historia sería oscura, llena de las turbulencias, de los desórdenes y de las estériles luchas civiles e internacionales que asolaron y ensangrentaron esos empobrecidos países. ⁽¹⁹⁾ Y si hubiera querido aislarse, constituirse en república soberana, pronto hubiera caído en manos de Inglaterra, de Francia o de los Estados Unidos, que lo hubieran regresado a la anterior condición de colonia. ⁽²⁰⁾

En cambio, como parte integrante de la Gran República de Colombia, pudo participar, como lo hizo, con toda gallardía, en la inmortal empresa libertadora de la América del Sur —intervención que deberíamos investigar y conocer mejor— y tuvieron sus grandes hombres: José de Fábrega, José Domingo Espinar, José y Bernardo Vallarino, Manuel José Hurtado, Tomás Herrera, Mariano, Blas y Gaspar Arosemena, Miguel Chiari, José Ma. Goitía, José Antonio Miró, José de Obaldía, Justo Arosemena, etc., magnífico escenario para su valer y sus luces, al lado de tantos otros varones ilustres que hicieron de Colombia la Grande, de la Nueva Granada y de Colombia la menor, una nación ejemplar.

Nada tenemos, pues, que lamentar, los panameños, de los sucesos del 10 y del 28 de noviembre de 1821. Nada ocurrió en

esos días memorables cuya mención “mejor” sea “no hacerla”. Ni en la Villa de Los Santos ni en la ciudad de Panamá entraron en juego intereses económicos de lejanos y poderosos países intervinieron extranjeros intrigantes ni perversos. Sólo hubo “acendrado patriotismo y verdadero desprendimiento”. Ningún mal sobrevino al pueblo panameño como consecuencia de los cambios políticos operados en esos días. Allí hubo honor y gloria para todos: para los auténticos próceres que actuaron y para nosotros, los herederos de su obra. La independencia de Panamá fue calificada “con sentimiento de gozo y admiración” por el Libertador Simón Bolívar como “*el monumento más glorioso que puede ofrecer a la Historia ninguna provincia americana. Todo está allí consultado: justicia, generosidad, política e interés nacional*”.⁽²¹⁾

¿Quién podría decir lo mismo de la secesión del 3 de noviembre de 1903?

Segunda parte

Problemas de orden exterior
derivados de la aplicación
del tratado del Canal





Capítulo IV

Las garantías de la independencia de Panamá y del mantenimiento del orden público resultan en su desarme forzado

La República de Panamá confrontó desde su nacimiento una serie de ingentes problemas de orden exterior e interior derivados de la aplicación de las cláusulas del Tratado del Canal. Las concesiones obtenidas por Norteamérica, si bien habidas en la forma insólita antes descrita, no pudieron ya ser revocadas por los Gobiernos que se sucedieron en el poder en Panamá.

Y el pueblo panameño, que tuvo que soportar la imposición de un estado antinacional, el cual se ha venido estructurando como un instrumento para el servicio de un grupo oligárquico⁽¹⁾ de individuos cuyo núcleo lo constituyeron los autores y beneficiarios inmediatos de la Secesión de 1903, sus familiares y allegados, ha venido presenciando, con dolor y asombro, cómo se multiplicaban las exacciones y exigencias de los Estados Unidos y cuán poca consideración daban éstos a las necesidades más elementales de su joven y desvalida aliada.

Creo conveniente referirme primero a las cuestiones de carácter exterior que surgieron en conexión con el Tratado.

El Artículo I de la Convención del Canal Istmico dice: “Los Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá”. Dicho sea de paso, esta cláusula nunca implicó que Panamá fuese un protectorado de los Estados Unidos, ni éstos hicieron jamás tal afirmación. Su redacción era tan clara y enfática que excluía toda idea distinta de la simple garantía de un Estado por otro. Tal vez podría existir cierta analogía con la llamada “alianza defensiva” y aún con el protectorado pero no participaba de la naturaleza de una ni del otro. Especialmente difería de la concepción de protectorado en que éste es una tutela o sumisión impuesta al Estado protegido, mientras que la garantía conserva en su independencia el Estado garantizado frente al Estado garantizante. En la relación de protectorado, el Estado protegido es semi-soberano; entrega a su protector parte considerable de su soberanía interna y la totalidad de la externa por lo cual no tiene representación diplomática ni consular propia sino la del protector. La República de Panamá, como se sabe, conservó los atributos esenciales de la soberanía y ha mantenido siempre embajadas, legaciones y consulados en todo el mundo. Por esto no debe ser considerada, aún antes del Tratado de 1936, como lo que en Derecho Internacional se define con la palabra protectorado.

En 1904 la situación política interna de Panamá hizo crisis a mediados de Noviembre teniendo como causas la intemperancia de la alta oficialidad Ejército y las ambiciones de ciertos grupos políticos que aspiraban llegar al poder por medio de un cuartelazo⁽²⁾. La Legación norteamericana consideró del caso intervenir en la controversia y, una vez solucionado el problema inmediato, conminó al Gobierno panameño a decretar la abolición del Ejército Nacional y su reemplazo por un cuerpo de policía.⁽³⁾

La eliminación del Ejército fue recibida con beneplácito general, pues se pensó que los fondos que por fuerza requiere el establecimiento militar podrían ser mejor empleados en otras obras de mayor utilidad y beneficio, como son la educación, la

salubridad, la construcción de obras Públicas, etc. Para los gobernantes de entonces, la cuestión de la soberanía o seguridad exterior de la nueva República estaba resuelta con la garantía ofrecida por los Estados Unidos de mantener a Panamá siempre como Estado independiente; el Ejército era, pues, además de innecesario, un estorbo costoso.

Este estado de cosas permaneció así hasta 1915 en que, de pronto, adquirió un cariz completamente distinto y dio origen a una nueva humillación para nuestra Patria. Dos graves hechos de sangre y extremada violencia, tal vez explosiones de rencor largamente acumulado por las clases populares, hicieron aflorar de nuevo, con la categoría de un problema internacional, el tema de las fuerzas armadas de Panamá, su personal, y su función como guardianes del orden público.

El primero, tuvo lugar en la noche del 13 al 14 de febrero, mientras se celebraba estrepitosamente el carnaval en la ciudad de Panamá. Alrededor de 100 soldados norteamericanos se hallaban en las cantinas de la calle Pedro de Obarrio. Y sucedió que uno de ellos trató de quitarle por la fuerza la corneta que llevaba un muchacho panameño, miembro de una comparsa. Con motivo de la disputa intervino un agente de la Policía Nacional de Panamá, el cual fue agredido por varios soldados. A esto siguió una lucha encarnizada con palos, piedras, puños, botellas y armas blancas entre soldados yanquis y particulares panameños que acudieron en defensa de la Policía. La trifulca se extendió rápidamente por todo el barrio contiguo de prostitución tolerada y duró cerca de tres horas. Los soldados se apoderaron de los rifles que había en un establecimiento cercano de tiro al blanco. En el curso de los desórdenes se hicieron numerosos disparos de ambos bandos. Hubo 18 heridos norteamericanos. Nadie se ocupó de contar los panameños; sólo se sabe que un agente de Policía fue muerto mientras defendía la estación de Policía que fue asaltada por los soldados y que dos particulares más —uno de ellos era mujer— fueron matados. Los daños a la propiedad fueron grandes. El

Gobierno de los Estados Unidos presentó después una formal reclamación por 40.000 dólares en concepto de indemnización para sus heridos.⁽⁴⁾

El segundo incidente tuvo como escenario la ciudad de Colón. En la tarde del Viernes Santo, 2 de abril siguiente, se llevaba a cabo allá un partido de *baseball*. Una enorme concurrencia, proveniente tanto de la Zona del Canal como de Colón, se dio cita en el campo. De los fuertes cercanos un tren especial trajo 1.200 soldados norteamericanos. Al finalizar casi el partido un grupo de soldados se retiró del campo de juego y se dirigió a la ciudad. Llegando al cruce de las calles 10 y D encontraron un agente de Policía panameño y al pasarle cerca un soldado que llevaba una varita lo golpeó, posiblemente sin intención. De todas maneras, el agente devolvió el golpe, lo que dio origen a la intervención airada de los soldados por una parte, y de varios agentes más, por la otra. Pronto se fueron sumando a los que peleaban nuevos refuerzos llegados del campo, en donde los norteamericanos habían sido objeto de rechiflas y mofas por causa de haber perdido el juego. Al pie de la estación del ferrocarril había depositada gran cantidad de piedra picada la que proveyó de municiones a los combatientes. Más de 1.500 norteamericanos de las fuerzas armadas prácticamente asaltaron Colón arrojando piedras a los transeúntes y a los balcones, desde donde les lanzaban toda clase de objetos. La Policía Nacional, compuesta por 20 agentes escasos, evidentemente resultó impotente para dominar el desorden y los abusos. De ambas partes hubo lamentables excesos, y actos de increíble crueldad, cuya descripción no ayudaría en nada a los propósitos de este relato. La situación se agravó al poco rato de empezar el tumulto, pues a las numerosas contiendas cuerpo a cuerpo por calles y casas se agregó un nutrido tiroteo que se extendió por toda la ciudad, presa ya del odio y la venganza. Como resultado de esta trifulca quedaron heridos 7 agentes y un oficial de la Policía, además de incontables particulares; hubo considerables daños materiales. Del lado de los norteamericanos fue muerto un cabo del Ejército y heridos 3 soldados.

El Gobierno de los Estados Unidos presentó una reclamación por 20.000 dólares como indemnización, basado en que las desgracias ocurridas eran de responsabilidad de la República de Panamá debido a: “Primero: Su omisión en prestar adecuada y competente protección policiva. Segundo: La conducta reprensible de su fuerza de Policía al participar en los ataques contra los soldados. Tercero: Su omisión y negligencia en investigar los hechos o en tomar otros pasos tendientes a la aprehensión y castigo de los responsables de los delitos cometidos contra los ciudadanos extranjeros”.⁽⁵⁾

En consecuencia la Legación de los Estados Unidos inició gestiones inmediatamente a fin de conseguir reparación adecuada por las “vejaciones”, a las cuales se creía sometido el Gobierno de la Unión en lo que llamaba “sus pacientes demandas de arreglo justo y equitativo de esos disturbios”. Así, en una nota dirigida por el Ministro Mr. W. Jennings Price al señor E. T. Lefevre, Secretario de Relaciones Exteriores, le advertía: “En cada una de esas riñas los soldados norteamericanos han estado casi todos desarmados. La Policía panameña, por el contrario, ha estado muy armada, con rifles de gran calibre, además de las armas pequeñas y no ha dejado de usarlas sin tino en las estrechas calles de esas ciudades tan densamente edificadas... Tanto nuestras autoridades militares como otras personas que han tenido experiencias y conocimiento que dan mucho peso a su opinión, creen que el llevar la Policía Nacional de Panamá cualesquiera armas que no sean las pequeñas, constituye una amenaza continua y no responde a ningún fin práctico; que aún en el caso de serios disturbios tales armas han sido, y continuarán siendo, un factor que contribuye a aumentar el tumulto y da por resultado extremos de violencia, sin ayudar para nada a restablecer la paz y el orden”.

El Ministro hacía notar que su Gobierno no había ejercitado en este caso los derechos que le confería el Artículo VII del Tratado del Canal porque prefería manifestar “...la mayor consideración por la República... y ofrecerle toda oportunidad de de-

mostrar su buena fe en relación con los asuntos mencionados”. Con todo, prevenía a la Cancillería que ya había “desplegado una paciencia e indulgencia mucho mayores de lo que parecían sugerir las circunstancias de semejante situación”.

Finalmente, “en vista de que nadie sabe qué día o qué noche pueden de nuevo presentarse sucesos parecidos en estas ciudades”, el Gobierno de los Estados Unidos pedía el *desarme*, sin más demora que la necesaria para el “pronto” cumplimiento de este propósito, de la Policía Nacional de Panamá y exigía un estricto control de las personas autorizadas en el país a portar armas. Esto, sin perjuicio del derecho a intervenir en los asuntos internos de Panamá, “si en cualquier tiempo, por pronto que fuere, apareciera, a juicio de mi Gobierno, que el ejercicio de dicho derecho no debe ser demorado por más tiempo”.⁽⁶⁾

La respuesta de la Secretaría de Relaciones Exteriores de Panamá daba las seguridades de que la Policía no usaría en el servicio urbano los rifles “que son emblemas únicamente militares”. Se daría en el futuro a la Policía la instrucción cívica suficiente para evitar la concurrencia de hechos que pudieran fundar reclamaciones de Gobiernos extranjeros y se prohibiría el uso de los rifles en la pacificación de revoltosos, especialmente si intervenían en la misma riña soldados norteamericanos.

El Secretario se tomaba el trabajo de explicarle al Ministro, en vista de la eliminación de la fuerza militar, efectuada años atrás, la necesidad que tenía la Policía de portar rifles en la custodia de la Casa Presidencial, en la guardia de la cárcel y de los cuarteles, en las paradas, etc. Con relación a las personas que portaban armas de fuego, comunicaba que el Gobierno, atendiendo a la indicación, había cancelado todos los permisos expedidos en la República, los cuales, en adelante, sólo se darían a personas de reputación honorable.

Pero en cuanto a la referencia hecha a los derechos conferidos a los Estados Unidos por el Artículo VII, el Gobierno panameño rechazaba la interpretación que le daba la Legación norteamericana.⁽⁷⁾

No había de durar mucho el *statu quo*. El 12 de enero de 1916 se declaró un fuego en una casa de la Ciudad de Panamá y la Policía se presentó en el lugar, a fin de mantener el orden, armada con rifles. Esto dio pretexto suficiente al Gobierno de los Estados Unidos para demandar ásperamente el inmediato desarme del Cuerpo, bajo la acusación de que las órdenes del Gobierno de Panamá eran “claramente ineficaces”. El parque debería ser entregado a las autoridades militares de la Zona del Canal para ser almacenado. En adelante, la Policía podría usar pistolas, y las guardias, rifles cortos. Solamente se permitía a la guardia que debía custodiar el Palacio presidencial el empleo de rifles de largo alcance.⁽⁸⁾

El Gobierno panameño dio cumplimiento a este *ultimátum* al día siguiente, dejando constancia de que lo hacía bajo protesta y sólo en vista de la imposibilidad de resistir con la fuerza. El Presidente, Dr. Belisario Porras, envió un telegrama personal al Presidente de los Estados Unidos, señor Woodrow Wilson, a fin de que interviniera con su alta autoridad para evitar esta violación de la soberanía de Panamá, sin recibir respuesta. El Primer Magistrado ordenó, además, y hasta el término de su período presidencial, la remoción de la guardia de *corps* de Palacio, por no creer decoroso ese ridículo, regateo del número de centinelas ni del tamaño de sus armas. Según declaró el Dr. Porras; la guardia presidencial lo mismo podría hacer “mal uso” contra civiles o soldados norteamericanos, de sus armas, ya fueran éstas cortas o largas.⁽⁹⁾

Una junta de notables de todos los partidos políticos, convocada el día 13, brindó completo apoyo al Poder Ejecutivo en la emergencia.

En la nota con la cual el Gobierno panameño respondió al *ultimátum*, el 18 de mayo, se leen las siguientes expresiones:

“Vuestra Excelencia me ha manifestado en alguna ocasión que el Gobierno de los Estados Unidos tiene facultad, según el último aparte del artículo VII del Tratado del Canal para tomar a su cargo la Policía en las ciudades de Panamá y Colón. Es ésta la ocasión de reiterar a V. E. que el Gobierno de Panamá rechaza definitiva y solemnemente tal interpretación del Tratado de 1903.

“El aparte referido establece que, en caso de que al Gobierno de Panamá le sea imposible mantener el *orden público* en dichas ciudades, a juicio del Gobierno de los Estados Unidos, éste podrá mantenerlo. Se trata, pues, del mantenimiento del orden público que consiste en el funcionamiento tranquilo de los altos poderes nacionales, y el objeto claro y visible es que el Gobierno Nacional, que reside en la ciudad de Panamá esté en capacidad de defenderse de rebeliones o de revoluciones, aún en el caso extremo de que fuera impotente para reprimir éstas. Tal facultad por otra parte está considerada en el Tratado como una función transitoria y no permanente, pues sería absurdo admitir que dos países celebraran un Tratado por el cual uno de ellos se obliga solemnemente a garantizar la independencia y la soberanía del otro y que en el mismo documento se consigne otra cláusula que desconoce la garantía que sirve para destruir en cualquier momento la independencia y la soberanía garantizadas.

“No es fácil al Gobierno de Panamá penetrar el verdadero móvil que ha guiado al Gobierno Norteamericano para ponerlo en la crítica situación de consentir en el desarme de la Policía en las ciudades de Panamá y Colón, acto reñido con todo principio de justicia y que sorprende más en los presentes momentos en que el Jefe del gabinete norteamericano acaba de proclamar la igualdad de los Estados en la vida internacional, y por ser ejecutado por el Gobierno de un país que tiene fama de ser justiciero y respetuoso de todos los derechos y cuando ocupa el sillón presidencial en que se sentaron Washington y Lincoln un estadista que es a un mismo tiempo un filósofo y en cuyas obras campea el más acendrado amor a la justicia.

“Mi Gobierno considera ofensiva para la dignidad nacional la solicitud de desarme de nuestro Cuerpo de Policía en las ciudades de Panamá y Colón y conceptúa que no han sido siquiera apreciadas y menos correspondidas sus repetidas y valiosas pruebas de simpatía y lealtad al pueblo norteamericano. No ha habido

una sola ocasión, sea ésta la oportunidad de decirlo de manera categórica, en que al país se le haya hecho una solicitud por el Gobierno de los Estados Unidos sin ser inmediatamente complacido. Concesiones de tierras y aguas; expedición de leyes especiales, entre ellas las que disponen el castigo de los que enganchan obreros del Canal de Panamá, medidas de sanidad, de comunicaciones inalámbricas, de inmigración o seguridad, cuartel para *patrols*; cuanto ha pedido le ha sido otorgado, y, en cambio de esto, hemos visto cómo cada día se ejerce mayor coacción sobre el país, haciendo competencia ruinosa a nuestro comercio con los Comisariatos y con ello obstaculizando el desenvolvimiento de nuestras industrias, mezclándose en el manejo de nuestras finanzas y tratando a menudo de ejercer control en nuestros actos soberanos, sin que nuestras protestas hayan sido nunca escuchadas, pues parece como que hubiera empeño por parte de un poderoso país de cien millones de habitantes en deprimir y humillar a una modesta República de sólo quinientas mil almas.

“El sentimiento nacional ha sido herido vivamente. No es la República de Panamá poderosa, no tiene la suprema razón que hoy prima en el mundo para defenderse, y sólo le toca hacer lo que a todos lo débiles: doblegarse bajo el peso que no puede resistir, dejar que se cumpla el injustificable deseo del Gobierno de Vuestra Excelencia, mas no sin que el Gobierno panameño presente ahora su más solemne y formal protesta por la exigencia y por el modo de llevarla a cabo, que considera como violatorio de su soberanía”.⁽¹⁰⁾

Es indudable que los Estados Unidos invocaron el Artículo VII del Tratado en forma arbitraria, puesto que en el artículo XII se estipulaba claramente a favor de los empleados del Canal la exención del servicio militar en la República de Panamá, y según el Artículo XIX Panamá tiene derecho a transportar por el Canal sus naves y sus tropas y elementos de guerra sin pagar derechos de ninguna clase, lo que implica la facultad de poseer material bélico y disponer libremente de él.

Pocos años después al declararle los Estados Unidos la guerra a los Imperios Centrales, ejerció sobre Panamá todo el peso de su presión para que los imitasen, a pesar de que Panamá, por culpa de ellos, no contaba con elementos defensivos de ningún género. No contentos con éstos, y para desvirtuar el principio de la neutralidad perpetua del Canal, declarado expresamente en el Artículo XVIII del Tratado y deseando impedir su uso por los beligerantes enemigos, le impusieron a Panamá un protocolo por el cual se negaba hospitalidad en aguas de la Zona a todo barco de guerra o mercante de un beligerante por tres meses cuando hubiese gozado de esa hospitalidad en aguas panameñas y viceversa. Este acuerdo, si bien reconocía tácitamente la unidad del territorio de la República de Panamá que ha sido siempre sostenida por los panameños, con inclusión del de la Zona, forzó a Panamá a seguir la política internacional belicista de Norteamérica.⁽¹¹⁾

Esta cuestión de la garantía de la independencia de la República, oficiosamente “conseguida” por Bunau-Varilla, y mansamente aceptada por los hombres de 1903, le fue oportuna aunque infructuosamente recordada al Gobierno norteamericano en 1921 con motivo de la invasión hecha por Costa Rica a las Provincias panameñas limítrofes, como se verá más adelante.⁽¹²⁾

El mismo general Esteban Huertas habría, entonces, de confesar, amarga, aunque tardíamente: “¿Nos atacan? No tenemos armas con qué defendernos: ellas fueron entregadas y depositadas en la Zona del Canal; no hay tropa; no hay soldados; no hay disciplina; no hay nada que oponer siquiera a huestes invasoras. Por eso mismo, tal invasión tendrá que ser sofocada por los americanos y nuestro pueblo obligado a pagar buen precio por las victorias de los extranjeros para libertar nuestro suelo. De *dueños pasamos a arrendatarios; de libres al servilismo*. Después de deshacernos de Colombia llegamos a ser los siervos de los sajones, y seremos parias en nuestra propia tierra”.

“Así ha ocurrido recientemente con motivo de nuestras dife-

rencias con Costa Rica; ¡y bien han cumplido su obligación nuestros defensores y garantes de nuestra soberanía!”⁽¹³⁾

En atención a que este episodio tuvo en sus días notables resonancia internacional y a que por otra parte, constituye un ejemplo típico de los procedimientos empleados en otra época por el Gobierno de los Estados Unidos para imponer su voluntad en la América Central, me permitiré tratarlo con mayor detalle aquí, pues la herida inferida a la Nación panameña sirvió para unificar y cristalizar el anhelo revisionista que es el fundamento de este trabajo.



Capítulo V

La controversia de límites entre Panamá y Costa Rica y la intervención de los Estados Unidos

Estudio Especial

1º) Una Cédula del Rey Católico...

En 1824 la Grancolombia y la República de las Provincias Unidas de Centro América habían consolidado su independencia de España y se hallaban entregadas a la organización interna. Uno de los problemas más importantes a resolver entonces fue la cuestión de la determinación de sus fronteras en común. Con el propósito de negociar un Tratado que definiera la línea limítrofe, la República centroamericana envió a Bogotá al licenciado don Luis Molina. Una vez en la “Atenas de América”, el Enviado se apersonó en la Cancillería del Palacio de San Carlos. El Ministro de Relaciones Exteriores del Libertador Simón Bolívar, don Pedro Gual, lo recibió cordialmente y se mostró anuente a abrir negociaciones sobre los límites territoriales. Durante la conversación el grancolombiano enseñó a su visitante el original de una Real Cédula expedida en el Escorial a fines del año de 1803, redactada en términos claros, precisos y concluyentes, que decía:

“San Lorenzo, 30 de noviembre de 1803.

“Señor Virrey de Santa Fe:

“El Rey ha resuelto que las islas de San Andrés y la parte de la costa de mosquitos desde el cabo de Gracias a Dios inclusive, hasta el río Chagres *queden segregados* de la Capitanía General de Guatemala y dependientes del Virreynato de Santa Fe.

“Lo aviso a Vuestra Excelencia de Real Orden a fin de que el Ministerio a su cargo se expidan las que corresponden en cumplimiento de esta soberana resolución.

“Lo que traslado a Vuestra Excelencia de orden de Su Majestad para su debido cumplimiento.

“Dios guarde a Vuestra Excelencia muchos años.

(fdo.) SOLER”.⁽¹⁾

Añadió el Dr. Gual que, en ejercicio de la soberanía de la Grancolombia sobre la costa Noreste de Centro América, el Vicepresidente, General Francisco de Paula Santander, en ausencia del Libertador, había dictado un Decreto el 5 de julio de 1824 contra las incursiones de ciertos corsarios que enarbolaban el pabellón de Chile y de otros aventureros desautorizados que la asolaban.⁽²⁾ Aparte de esto, las autoridades grancolombianas habían ejecutado muchos otros actos de administración sobre la Mosquitia y el archipiélago adyacente.

El Gobierno de la Grancolombia estaba resuelto “a no abandonar sus derechos sino en caso de hacerse concesiones mutuas por un Tratado especial de límites”, pero mientras eso se llevase a efecto, establecía su línea divisoria desde la desembocadura del río San Juan hasta entrar en el Lago de Nicaragua, en donde se elegiría un punto hacia el Sur para continuar demarcando los linderos, hasta salir al Golfo Dulce, en el Mar Pacífico”. De esta manera, a Centro América le quedaba la parte más poblada de la Provincia de Costa Rica, por el Sur, y la parte de la Costa de los Mosquitos desde el río San Juan arriba, hacia el Norte. La navegación de dicho río y el Lago de Nicaragua sería común para la

Grancolombia y la República de Centro América, para lo cual se redactaría un convenio adecuado.⁽³⁾

Como es de suponerse, las instrucciones del señor Molina no incluían la autorización para formalizar definitivamente, con un Tratado, la espinosa cuestión de los límites exactos, en la que Centro América tenía tan extraordinario interés en sacar ventaja. Se convino, por lo tanto, posponer el asunto de las fronteras para considerarlo en un convenio especial. De conformidad con esto, se firmó, el 19 de marzo de 1825, un Tratado en el que se dispuso⁽⁴⁾ que ambas partes (Artículo 5) garantizaban mutuamente la integridad de sus respectivos territorios contra invasión del Rey de España en las mismas bases en que se encontraban antes de la presente guerra de independencia; ambas partes (Artículo 7) formalmente se prometían respetar sus límites como estaban a la época, y más tarde ajustar amigablemente por una convención especial la demarcación de la línea divisoria tan pronto como las circunstancias lo permitieran.

El 30 de mayo de 1836 el Congreso de la República de la Nueva Granada decretó una administración provisional⁽⁵⁾ para el territorio de Bocas del Toro, debido a la presencia de numerosos extranjeros allí; y en enero de 1837 un Jefe Político de la Nueva Granada junto con una fuerza militar desembarcó en la isla de Bocas del Toro y obligó al representante de Centro América a retirarse. En junio de 1837 el Congreso de la Nueva Granada incorporó el territorio de Bocas del Toro a la Provincia de Veraguas.⁽⁶⁾

En 1840 el Istmo de Panamá, por causas que no son del caso relatar, proclamó su emancipación política de la Nueva Granada. El Gobierno del *Estado del Istmo* concertó con el de Costa Rica un Tratado de Amistad en San José, que proveía:

“Artículo 4. -El Estado de Costa Rica se reserva sus derechos para reclamar del Estado del Istmo las posesiones de Bocatoro en el mar Atlántico, que el Gobierno de la Nueva Granada había ocupado, traspasando la línea divisoria constituida en el Escudo de Veragua”.

Al reincorporarse el Istmo a la Nueva Granada en 1842, este absurdo Tratado fue declarado nulo por el Gobierno Granadino.

En enero de 1850 la Nueva Granada pidió a los Estados Unidos de Norte América que determinara, en el norte y en el sur los límites del Istmo de Panamá, al cual Norteamérica se había comprometido a proteger conforme al Artículo 35 del Tratado de Bogotá del 12 de diciembre de 1846, según el cual el Gobierno norteamericano garantizaría la neutralidad y el mantenimiento en todo tiempo del libre tránsito por el Istmo.

Pero los Estados Unidos replicaron que consideraban que los límites estaban ya definidos con suficiente precisión en ese mismo Artículo, que no tenían conocimiento de que la frontera con Costa Rica no se hubiera determinado, y que si ese era el caso, sería recomendable que los dos Estados ajustaran ese asunto tan rápidamente como fuere posible.⁽⁷⁾

Negociaciones directas, cuya relación detallada sería larga y en extremo cansada, produjeron los siguientes Tratados: Herrán-Calvo en 1856; Valenzuela-Castro en 1865 y Correoso-Montúfar en 1876, que no fueron aplicados.

Cuando la República de los Estados Unidos de Colombia — como se llamó la Nueva Granada⁽⁸⁾ desde la Constitución de 1863— y la de Costa Rica se llegaron convencer de la futilidad de los intentos de arribar a un resultado práctico por medio de la negociación directa, resolvieron en 1876 utilizar el arbitraje para terminar “para siempre e irrevocablemente” la controversia que había existido desde los días de su independencia de la Corona española.

Con este fin se firmó en San José, en la Navidad de 1880, la Convención Quijano Otero-Castro nombrando al Rey de los belgas, al Rey de España o al Presidente de Argentina, sucesivamente como Árbitros. Ante una objeción de los Estados Unidos, el Rey de Bélgica declinó y desgraciadamente el de España, don Alfonso XII, falleció en 1885 antes de dictar el fallo.

Una segunda Convención de Arbitraje fue redactada en París con el propósito de someter la controversia al sucesor de Alfon-

so XII, en el año 1886. Se estipuló en ella que si el Árbitro no daba la decisión dentro de 10 meses, se extendería una prórroga por otros 10 meses. El Gobierno español no falló el asunto ni aún dentro del período de la prórroga por lo cual Colombia consideró ambas Convenciones, la de 1880 y la de 1886, caducas.

Costa Rica envió entonces a Bogotá al licenciado José Antonio Esquivel quien, tras de algunas discusiones, firmó con el Ministro de Relaciones Exteriores, General Jorge Holguín, una Convención de Arbitraje el 4 de noviembre de 1896. En ésta se revalidaban las Convenciones de 1880 y de 1886, pero se nombraba esta vez como Árbitro, sucesivamente al Presidente de la República Francesa, al Presidente de México o al Presidente del Consejo Federal Suizo, para que diera una decisión final y obligatoria al cabo de un año. La Convención, ratificada por ambos países, decía:

“La decisión arbitral, cualquiera que sea, se tendrá por Tratado perfecto y obligatorio entre las Altas Partes Contratantes, y no admitirá recurso alguno. Ambas partes se comprometen a su fiel cumplimiento y renuncian a todo reclamo contra la decisión, empeñando en ello el honor nacional”.⁽⁹⁾

El territorio en disputa sobre el cual se iba a decidir estaba definido en la Convención de París de 1886, revalidada:

“El límite territorial que los Estados Unidos de Colombia reclaman llega, por la parte del Atlántico, hasta el Cabo de Gracias a Dios, inclusive; y por el lado del Pacífico hasta la desembocadura del río Golfito, en el Golfo Dulce. El límite territorial que la República de Costa Rica reclama, por la parte del Atlántico, llega hasta la Isla del Escudo de Veragua y río Chiriquí (Calovébora) inclusive; y por el Pacífico hasta el río Chiriquí Viejo inclusive, al este de Punta Burica”.

El Presidente de Francia, M. Emile Loubet aceptó el oficio de Árbitro en junio de 1897 y nombró una Comisión examinadora para estudiar una multitud de documentos y mapas, muchos de ellos inexactos, remitidos por las partes contendoras. Finalmente dictó su fallo en Rambouillet, el 11 de septiembre de 1900 así:

“La frontera entre las Repúblicas de Colombia y Costa Rica será formada por el contrafuerte de la cordillera que parte del Cabo Mona, sobre el Océano Atlántico y cierra al norte el valle del río Tarire o río Sixaola; luego por la cadena que divide las aguas entre el Atlántico y el Pacífico hasta los 9 grados de latitud aproximadamente; seguirá luego la línea que separa las aguas del río Chiriquí Viejo y los afluentes del Golfo Dulce para terminar en la Punta Burica, sobre el Océano Pacífico”.⁽¹⁰⁾

Esta decisión le daba a Costa Rica considerable cantidad de territorio justamente reclamado por Colombia basada en la Real Cédula de Carlos IV de 1803: en el Atlántico, la costa desde Punta Mona hasta el río San Juan, que la separa de Nicaragua; y en el Pacífico, la costa desde la boca del río Golfito hasta la Punta Burica.

Sin embargo, Costa Rica no quedó satisfecha y en septiembre de 1900 el Ministro Manuel Ma. De Peralta envió a M. Theophile Delcassé, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, una nota estableciendo que el Gobierno Tico interpretaba el Laudo en el sentido de que:

“La frontera entre la República de Colombia y la de Costa Rica será formada por el contrafuerte de la cordillera que parte del Cabo Mona, en el Océano Atlántico, y cierra al norte el valle del río Tarire o Sixaola cerca de la desembocadura de este río; seguirá con rumbo sudoeste-oeste en la ribera izquierda de este río, hasta la confluencia del río Yurquín o Zhorquín (llamado también Sixaola, Culebras o Dorados) hasta el meridiano 82° 50' oeste de Greenwich y 9° 33' de latitud norte. Aquí la línea fronteriza cortará el thalweg del Tarire en la ribera izquierda del Yurquín y seguirá con rumbo sur la cadena de división de las aguas entre las cuencas del Yurquín al este y del Uren al oeste; después, por la cadena de división de las aguas entre el Atlántico y el Pacífico hasta cerca del 9° grado de latitud; seguirá después la línea de división de las aguas entre el Chiriquí Viejo y los afluentes del Golfo Dulce para terminar en la Punta Burica.”⁽¹¹⁾

M. Delcassé contestó, el 23 de noviembre de 1900, que “a falta de elementos geográficos precisos, el Árbitro no ha podido fijar la frontera más que por medio de indicaciones generales; estimo, pues, que no habría inconvenientes en precisarlas en una mapa. Pero no es dudoso, como usted lo hace observar, que, de conformidad con los términos de los artículos 2 y 3 de la Convención de París de 20 de enero de 1886, esta línea fronteriza debe trazarse dentro de los límites del territorio en disputa, tales como resultan del texto de dichos artículos”.⁽¹²⁾

Esta aclaración venía a amparar el Laudo, de manera definitiva, contra todo viso de nulidad y, especialmente, contra el argumento de *ultra petita* que presentaría Costa Rica.⁽¹³⁾

Pero, debido a la guerra civil llamada de los “Mil Días” que azotaba a Colombia y a la objeción interpuesta por Costa Rica, el Laudo Loubet no se pudo ejecutar. El 2 de septiembre de 1903 el Sr. Leonidas Pacheco, Ministro de Costa Rica en Bogotá, requirió del Gobierno Colombiano que se procediera a trazar la línea divisoria de acuerdo con la interpretación indicada en la nota del Sr. Peralta; pero antes de que se hubiera preparado una respuesta, el 3 de noviembre Panamá proclamó su secesión definitiva de Colombia y se constituyó en República soberana, heredando con esto el viejo y complicado litigio de límites con Costa Rica.

2º) Buenos oficios

El Gobierno de la nueva República de Panamá desde el principio desistió, inexplicablemente, de sus derechos e intereses a la Costa de los Mosquitos hasta el Cabo de Gracias a Dios; a las islas adyacentes de San Andrés, Providencia y a algunos bancos y cayos en el Mar Caribe que, por virtud de la Real Cédula de Carlos IV, por el precedente jurídico sentado por la Grancolombia en el Decreto Ejecutivo del 5 de julio de 1824 —“contra las empresas de aventureros desautorizados en la Costa de los Mosquitos”— y por numerosos actos de soberanía llevados a cabo en la

región eran reclamados por la República de Colombia, su antecesora en tales derechos territoriales.

Sin embargo, Panamá reconoció la validez del Laudo Loubet desde el 16 de noviembre de 1903, trece días después de su secesión, cuando los límites entre la nueva República y su vecina del oeste fueron indicados al formarse la Provincia de Bocas del Toro, como sigue: “Al noroeste la línea divisoria entre la República y Costa Rica será de acuerdo con el fallo arbitral del Presidente de la República Francesa”. Y aunque la primera Constitución de Panamá, de febrero de 1904, establecía en su Artículo 3°. “El territorio de la República esta compuesto por todo aquel con el cual se formó el Estado de Panamá por Acto Adicional a la Constitución Granadina de 1853, el 27 de febrero de 1855, transformado en 1886 en Departamento de Panamá, con sus islas, y *el territorio continental e insular que adjudicó a la República de Colombia el Laudo pronunciado el 11 de septiembre de 1900 por el Presidente de la República Francesa*”, se aceptó general y oficialmente que era sólo el área continental ístmica inmediata a Costa Rica, dejando así el asunto de la Costa de los Mosquitos a las Cancillerías de Nicaragua, la Gran Bretaña y Colombia, partes aparentemente más interesadas en ella que Panamá.

La República de Panamá de conformidad con el *statu quo* heredado de Colombia, continuó ejerciendo jurisdicción sobre el territorio disputado en el lado del Pacífico mientras administraba el del lado del Atlántico, de acuerdo con las provisiones del Tratado de 1880. Con todo, no le fue posible llegar a un acuerdo con Costa Rica sobre la localización de la frontera provisional.

Así las cosas, en el mes de febrero de 1904 el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Mr. Hay, ordenó al Encargado de Negocios de Panamá, Mr. W. W. Russell, informar al Gobierno panameño que Costa Rica estaba dispuesta a abrir negociaciones para un arreglo en relación con las fronteras y que los Estados Unidos tendrían gran complacencia si se pudiera hallar una solución amigable.⁽¹⁴⁾

En esto no faltaba a la verdad del Departamento de Estado, pues ya para esa época existían importantes intereses de ciudadanos norteamericanos en las áreas limítrofes inmediatas al río Sixaola, y algunos de éstos habían entablado reclamaciones y pleitos sobre terrenos cultivados allí. Sigue siendo un misterio la razón por la cual los Estados Unidos no se ocuparon de la suerte de esos plantadores mientras el Istmo formó parte de Colombia y cómo, apenas ocurrida la secesión, se tomaron para sí la causa de las bananeras. Según dijo el Departamento de Estado más tarde, en nota dirigida por Elihu Root al Ministro en Panamá, Herbert G. Squiers, el 23 de enero de 1909, para explicar su interés en el caso, “la determinación de sus reclamaciones antagónicas estaba, y aún lo está, dependiente del resultado de la cuestión del título de soberanía sobre el territorio y de la jurisdicción soberana sobre las controversias que allí se suscitan. La situación que con tal motivo se ha creado ha sido desde un principio muy embarazosa y enojosa para los Estados Unidos y este embarazo y enojo deberá continuar por tanto tiempo cuando la determinación del título de soberanía permanezca en suspenso”.⁽¹⁵⁾

Dicho más claramente, el caso era que la poderosísima “Unite Fruit Company” deseaba desarrollar plantaciones de bananas en el territorio bajo la jurisdicción de Costa Rica, cosa que la “American Banana Company” impugnaba basada en concesiones hechas por Panamá en los mismos lugares próximos a la desembocadura del río Sixaola.⁽¹⁶⁾

Sea porque el *statu quo* era poco satisfactorio, o porque la presión de los Estados Unidos era muy grande, lo cierto es que en abril de 1904 el Gobierno de Panamá abrió negociaciones con Costa Rica y en julio recibió con el carácter de Ministro en Misión Especial al señor Leonidas Pacheco, quien tenía instrucciones de conseguir la modificación del Laudo Loubet en el lado del Atlántico a favor de su país y tratar de terminar, de esta manera, de una vez por todas, la engorrosa controversia.

Los hombres del 3 de noviembre abandonaron, así, la firme y clara posición que heredaron de Colombia, para iniciar al país en el sendero de otra trágica y humillante aventura.

Por los despachos de Mr. Joseph Lee, Encargado de Negocios de los Estados Unidos, al Secretario de Estado Hay, sabemos que, por razón de que los costarricenses no eran favorables a H. L. McConnell, representante de la American Banana Co., éste interpuso su influencia con el Gobierno panameño en contra de la modificación del Laudo, Pacheco, después de varias semanas de conversaciones en Panamá, regresó a San José en busca de instrucciones. Cuando volvió, a mediados de diciembre, el Gobierno panameño había cambiado de actitud, afirman los informes de Lee para Washington. El Ministro norteamericano en Panamá, Mr. John Barret, estaba convencido de que poderosos intereses privados venían bloqueando la ejecución del Laudo y prevenía al Secretario Hay en sus notas, que hiciera vigilar al Ministro panameño en Washington, señor José Domingo de Obaldía. Informaba, además, que Arias estaba combatiendo cualquiera concesión, para proteger su prestigio, y que Federico Boyd le había informado a él que un receso de la línea de Arias significaría la caída del Gobierno. El acucioso Ministro anticipaba también, que la empresa concesionaria de la electricidad en la ciudad de Panamá, en la cual William Nelson Cromwell, el célebre abogado de Wall Street, tenía intereses, esperaba ciertas ganancias oponiéndose al arreglo de la disputa; que Pacheco deseaba llegar a un acuerdo por el cual su Gobierno adquiriría un área grande sobre el Atlántico y estaba dispuesto a conceder casi otro tanto en el Pacífico. Mr. Barrett creía que el momento para actuar había llegado, e informaba a Mr. Hay que él iba a hacer presión en el Presidente Amador. Pacheco había propuesto un *modus vivendi* consistente en una línea que se llamaría Barnett en su honor, pero que Amador había rehusado bruscamente el arbitraje por los Estados Unidos, aún sujeto a la ratificación de la Asamblea Nacional de 1906; él sostenía que esto sería igual a un fallo final, puesto que Panamá no podría objetar, ni mantener una objeción por la fuerza contra una sentencia de los Estados Unidos. Mr. Barrett pensaba que este razonamiento indicaba una debili-

dad en la posición panameña, pero todo nos hace creer que, al contrario, el Presidente estaba desplegando una gran sabiduría...

Según se lee en la correspondencia oficial de la Legación norteamericana, el Ministro Barrett, con el fin de superar el *impasse*, se las compuso para lograr del Presidente Amador la promesa de aceptar los buenos oficios de los Estados Unidos a fin de llegar a un arreglo final. Debido a la tensa situación política en el Istmo, el Presidente requirió que el Secretario Hay hiciera una oferta formal por conducto del Ministro de Panamá en Washington, Obaldía, de modo que el asunto pareciera como una iniciativa del Departamento de Estado, lo cual era así en realidad.

Poco después, los Estados Unidos informaron a los Ministros de Costa Rica y Panamá en Washington que estaban preparados para extender sus buenos oficios para un ajuste amigable. Los trabajos del infatigable Mr. Barrett por conseguir lo que él consideraba “un arreglo justo” empezaban a dar resultados. En enero de 1905, el Presidente Amador se había decidido por un término medio entre las líneas Pacheco y Arias. En vista de que el Ministro norteamericano había sugerido la nueva frontera, se propuso que se la llamara Línea Barrett; pero Mr. Barrett consideró un deber de ética rehusar el honor, y entonces se le llamó Línea Amador. En subsiguientes despachos y el Enviado norteamericano relata cómo urgió al Dr. Amador y a su Gabinete a que hicieran todo el esfuerzo posible para alcanzar un acuerdo.

El Presidente Amador convocó el 8 de febrero una Junta de Notables, compuesta de 16 ciudadanos prominentes y les leyó un memorandum sin firma de la Legación norteamericana, favoreciendo la Línea Amador. Este grupo no se pudo poner de acuerdo y el Presidente comunicó a Barrett que un fracaso era inevitable, a menos que los señores Tomás Arias y Pablo Arosemena retiraran sus objeciones. El Ministro cuenta que logró persuadir entonces al señor Arias de que no asistiera a la reunión final de la Junta, fijada para el 15 de febrero, y pudo convencer a Arosemena de que debía apoyar la línea intermediaria. La Junta de Notables

aceptó, ese día, por mayoría, la fórmula de arreglo, y Barrett pudo avisar al Departamento de Estado que “la oferta de mediación de los Estados Unidos había provisto el punto de apoyo para solucionar la controversia”. Escribía también que Amador y de la Guardia esperaban un telegrama de felicitaciones del Presidente norteamericano, en el cual Teodoro Roosevelt indicara que los Estados Unidos consideraban éste un arreglo *definitivo*, a fin de remover el peligro de su rechazo por la Asamblea Nacional de Panamá. Como no viniera respuesta alguna, el Ministro Barrett requirió del Departamento de Estado que las congratulaciones fueran enviadas después de que el tratado se hubiera concluido, explicando esta oficiosidad suya como una “insistencia” de Amador y de la Guardia.

El 6 de marzo de 1905 se firmaron los tres documentos que erróneamente han sido llamados “Tratado de Límites Guardia-Pacheco”, pues en realidad, son una Declaración, una Convención de Límites y una Convención de Amojonamientos. Aparentemente se trató de evitar, con sumo tacto, ofender a Francia, ya que la Declaración aceptaba solemnemente el Laudo Loubet; Costa Rica, sin embargo, se salió con la suya en la práctica pues la Convención de Límites, aunque decía tomar “en cuenta el Laudo Arbitral dictado por el Presidente de la República Francesa”, en realidad le daba a Costa Rica más territorio en el Atlántico y a Panamá más en el Pacífico que el que les había sido adjudicado en Rambouillet.

El Presidente Theodore Roosevelt se apresuró a enviar, al día siguiente, el telegrama pedido de congratulaciones para el Presidente Manuel Amador Guerrero. Por su parte, los Plenipotenciarios de la Guardia, de Panamá, y Pacheco, de Costa Rica, expresaron al Ministro norteamericano su agradecimiento efusivo por el éxito de sus “incansables esfuerzos”.

Pero el problema que se pretendía solucionar mediante estos procedimientos diplomáticos seguía latente y se agravaba por momentos, pues prosiguieron los litigios en el litoral Atlántico

entre la *United Fruit Company* y la *American Banana Company*. Esta situación se rivalidad hizo crisis pronto. El Gobierno de Costa Rica rehusó autorizar a McConnell para que continuara su explotación la sección territorial que, según el Tratado Guardia-Pacheco, iba a ser transferida a la soberanía de Panamá.

El Gobierno de Washington, entonces, le pidió al Gobierno panameño que requiriera del de Costa Rica la debida protección de los intereses norteamericanos establecidos allí.⁽¹⁷⁾ Pero el Secretario de la Guardia declinó hacerlo, manifestando que consideraba ese territorio bajo la jurisdicción de Costa Rica hasta tanto el Tratado fuera ratificado; agregó que, después de que el Tratado hubiera entrado en vigencia, Panamá extendería la debida protección. El general de la Guardia reveló al nuevo Ministro norteamericano, Mr. Charles G. Magoon, sus aprehensiones de que la *United Fruit Company*, la *American Banana Company* y otros, estaban tratando de envolver a los tres Gobiernos en una pelea, pero que él mantendría neutral a Panamá; los Estados Unidos a su vez, debía negociar el asunto directamente con Costa Rica. El Ministro Magoon, en su informe al Departamento de Estado sobre estos asuntos, transmitía las objeciones que oponía de la Guardia a verse enredado en una controversia sobre plátanos en la región del río Sixaola desde que Panamá estaba administrado la sección bajo su jurisdicción en la Costa Pacífica. Más Aún, el Enviado recalcaba lo insostenible de su posición al pedirle a Panamá que intercediera ante el gobierno de Costa Rica. “Permítaseme, escribía el Plenipotenciario norteamericano, llamar la atención hacia la posibilidad de que, si los Estados Unidos insisten en que Panamá intente controlar el ejercicio de poderes soberanos por Costa Rica en la región del Sixaola sobre la base de que Panamá es el soberano permanente y Costa Rica meramente el administrador, el precedente así establecido pudiera ser invocado por Panamá para intentar controlar el ejercicio de poderes soberanos por los Estados Unidos en la Zona del Canal, con la excusa de que tal interferencia se fundaba en el hecho de

que Panamá es el soberano titular de la Zona y los Estados Unidos meramente el administrador; la única diferencia sería que el término, en una instancia es temporal, mientras que en la otra es perpetuo.⁽¹⁸⁾

El Tratado Guardia-Pacheco fue mal recibido por la opinión pública en Panamá, que se había aferrado sólidamente a los términos del Laudo Loubet. Pero el convenio quizás hubiera sido ratificado en ambos países sin mayores dificultades, de no ser porque se presentó McConnell a desarrollar una serie de maniobras políticas que dieron al traste con el instrumento tan cuidadosamente elaborado. El representante de la *American Banana Company* se empeñó en recordar a los diputados de la Asamblea Nacional de Panamá que el Laudo Loubet tenía perfecto valor jurídico según el derecho internacional; que había entrado en vigencia ya, quedando sólo pendiente su ejecución por Costa Rica y que Panamá tenía todo derecho al territorio que ahora se le iba a ceder a aquel país. De esta manera enardeció el descontento entre los panameños hasta llegar a convencer a algunos diputados de que presentaran una Resolución por la cual se autorizaba al Presidente del República para tomar posesión del territorio mencionado. Aprovechando la circunstancia de que el Dr. Amador y algunos de sus colaboradores inmediatos se habían ausentado de la capital, el 16 de noviembre de 1906, McConnell consiguió que la comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea presentara un informe favorable a la Resolución, la cual fue aprobada por el pleno de la Cámara. Este acto inesperado del Poder Legislativo provocó un escándalo tan considerable que el Ejecutivo se vió compelido a solicitar de la Asamblea la revocación de la autorización, lo cual hizo ésta poco después.⁽¹⁹⁾ Cuando la noticia de esta acción de la Asamblea panameña llegó a Costa Rica, originó una gran indignación, y fue probablemente la causa de que el Congreso de Costa Rica, en sesión secreta del 24 de octubre de 1907, resolviera dejar caducar la Declaración y las dos Convenciones, aunque los costarricenses dieron como motivo

para ello que la Asamblea Nacional de Panamá, al aprobar el Tratado de límites el 26 de enero de 1907, había añadido la siguiente estipulación, que ellos consideraron inaceptable: “Autorízase al Poder Ejecutivo para que, si la República de Costa Rica no aprueba este Tratado a más tardar en las próximas sesiones ordinarias de su legislatura, pueda suspender los efectos de esta ley y exigir el cumplimiento del Laudo Loubet”.⁽²⁰⁾

Los Estados Unidos estuvieron constantemente enterados del estado en que se hallaba la cuestión a través del Gobierno de Costa Rica. En mayo de 1907 el presidente Cleto González Víquez pidió al Congreso Nacional el rechazo de los acuerdos con Panamá como inicio de una maniobra para obligar a Panamá a un entendimiento. Así, despachó a fines de ese mismo año al Lic. Luis Anderson como Enviado a la ciudad de Washington con el encargo de lograr la intervención de los Estados Unidos para que se diera corte final a la controversia territorial. Al mismo tiempo, el Ministro costarricense en Washington, don Joaquín Bernardo Calvo se aseguró de que el Presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos, *Chief Justice*, consentiría en actuar como Árbitro. De estas diligencias, por supuesto, el Gobierno panameño no tenía ningún conocimiento. El 4 de diciembre el Secretario de Estado Mr. Elihu Root recibió en audiencia al señor Anderson, quien 5 días después solicitó oficialmente, en el nombre unilateral de Costa Rica, los buenos oficios del Gobierno de los Estados Unidos, explicando en la nota que su Gobierno confiaba en que, a través de la sabia y desinteresada cooperación de los Estados Unidos, “Costa Rica podría llevar a feliz término la fijación de la línea divisoria con su hermana la República de Panamá, haciendo así más íntima, si fuera posible, las relaciones amistosas que felizmente unían esos países”.

El Departamento de Estado accedió prontamente, y el 24 de diciembre la nota de Costa Rica y la respuesta norteamericana fueron enviadas al Ministro Herbert A.G. Squiers con instrucciones de que urgiera a Panamá que sometiera la controversia al Pre-

sidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos o a algún otro alto funcionario del Poder Judicial de Norteamérica.⁽²¹⁾

Pero el año siguiente se desarrolló en Panamá la campaña política presidencial, por cuya causa el problema de los límites quedó pendiente para ser considerado más tarde por la nueva administración.

La insistencia de Costa Rica no dejó que se estancara el asunto. El 21 de noviembre de 1908 el Lic. Anderson comunicó al Secretario de Estado, Mr. Root, que las condiciones creadas por las disputas eran causa de constante intranquilidad en ambos países, “con perjuicio de sus recíprocos intereses y del sentimiento de buena voluntad y amistad que siempre había unido a los costarricenses y a los panameños”, y considerando que el momento era propicio, solicitaba de nuevo la “mediación imparcial” del Gobierno de Washington. A esta petición se le dio curso inmediato y 10 días después el Ministro Squiers recibió instrucciones de abrir negociaciones con Panamá a cuyo Gobierno se le debería hacer saber que “los Estados Unidos se sentirían muy complacidos si pudiera extender sus buenos oficios y su mediación imparcial” para que la disputa fronteriza pudiera ser arreglada a satisfacción de ambas partes. Al Enviado de Costa Rica, Lic. Anderson, a su vez, se le comunicó que el Gobierno norteamericano “jubilosamente extendía sus imparciales buenos oficios”.

El Gobierno panameño —según informó el Ministro Squiers— aceptó en principio el sometimiento de la disputa al juicio del Presidente de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, pero primero quería que se determinara cuál era el asunto que se iba a considerar, pues no deseaba ignorar la línea fijada por el Presidente de Francia y consignada en la Constitución Política de la República.

El Departamento de Estado transmitió al Lic. Anderson el criterio adoptado por Panamá. Anderson replicó que su Gobier-

no deseaba descartar el Laudo Loubet debido a la vaguedad de sus términos y someter la totalidad de la controversia a una nueva decisión, indicando que el fallo había sido interpretado de maneras muy distintas y que Colombia había reclamado una línea que iba más allá de los límites del territorio disputado.

El Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá, don Ricardo Arias, en nota dirigida al Ministro Squiers el 19 de febrero de 1908, propuso un plan de arreglo, con prescindencia casi de los Estados Unidos, consistente en que, contrayéndose las objeciones de Costa Rica a las aclaraciones hechas por la Asamblea Nacional de Panamá al aprobar el Tratado Guardia-Pacheco, el Gobierno de Costa Rica se comprometería a recabar la simple ratificación del Tratado por su Congreso, mientras que el de Panamá “ansioso de ver concluida efectivamente una controversia tan larga como enojosa” pediría a la Asamblea la reforma de la Ley 6ª. De 1907, suprimiendo las aclaraciones objetadas; y, además, en el caso de que no se llevara a efecto lo anterior, el plan indicaba que se diera cumplimiento al Laudo Loubet y que se procediera a marcar las fronteras señaladas en él con un Dirimente nombrado por el Presidente de los Estados Unidos.⁽²²⁾

Este plan no fue aceptado, y a su vez el señor Anderson sugirió que, por deferencia a Panamá, los puntos que se sometieran a un nuevo fallo fueran:

“1º.- Si el Laudo Loubet está exento de defectos que, de acuerdo con los principios del Derecho Internacional, menoscaben su fuerza legal. 2º.- Si se considera que el Laudo no es así defectuoso, determinar cuál es su significado y por cuáles puntos debiera ser trazada la línea fronteriza”.

El silencio oficial deliberado de Costa Rica indujo a Panamá a adoptar otras medidas. Así la Cancillería panameña anunció, el 28 de diciembre de 1908, que declinaba someter la controversia a una nueva decisión por los Estados Unidos y que había resuelto acreditar una Legación en San José con el fin de que “de manera amigable se llegue entre las dos Repúblicas a un arreglo de este

importante asunto”; que si después de agotados todos los recursos no se hubiere obtenido el resultado deseado, el Gobierno panameño gustoso aceptaría los buenos oficios del de los Estados Unidos, y sometería al Presidente de la Corte Suprema de Norteamérica cualquier punto que pudiera ser motivo de desavenencia al fijar la línea divisoria entre los dos países, con arreglo al Laudo Loubet.⁽²³⁾

El nuevo Ministro, Dr. Belisario Porras, llegó a San José el 19 de abril de 1909 y el 15 de junio el Secretario de Relaciones Exteriores de Costa Rica le comunicó oficialmente que su Gobierno estimaba caduco el Tratado Guardia-Pacheco.

Poco después del rechazo de la mediación de los Estados Unidos por Panamá, el Secretario de Estado de la Unión, señor Elihu Root, le escribió al Ministro Squiers que, debido a las reclamaciones de ciudadanos norteamericanos rivales en el área disputada a lo largo del río Sixaola, la situación había llegado a ser “embarazosa y vejante” para el Gobierno de Washington; que la solución de esas reclamaciones estaba pendiente del arreglo de la cuestión del título sobre ese territorio y de la jurisdicción soberana sobre la zona controvertida y que esta situación subsistiría en tanto que la determinación del título de soberanía permaneciera en suspenso; que desde que Panamá dejó la jurisdicción del área a Costa Rica, los Estados Unidos se dirigirían a aquel Gobierno a fin de que éste aliviara la molestia causada por la ausencia de autoridades responsables en aquella comarca. Al mismo tiempo el señor Root expresaba su “desilusión” por el rechazo del Gobierno panameño de un arbitramento inmediato, e indicaba que él creía que la Misión panameña en San José sería tan ineficaz como todos los previos esfuerzos. Terminaba recordando el hecho de que, durante tres años o más, los Estados Unidos habían mostrado su serio deseo y esperanza por la terminación del conflicto, e indicaba claramente que el principal interés de su Gobierno en el sector disputado era por causa de sus ciudadanos y de sus propiedades allí. Squiers recibió la orden de leerle

estas declaraciones al Secretario de Relaciones Exteriores, señor José A. Arango y darle una copia.⁽²⁴⁾

El 30 de enero de 1909 el Departamento de Estado llamó la atención de su Enviado Squiers hacia las instrucciones enviadas al Ministro Magoon el 16 de abril de 1906, según las cuales Costa Rica no podía hacer más que preservar las propiedades sobre las cuales ejercía jurisdicción temporal, y le indicó que aconsejara a Panamá que llegara a un entendimiento con aquel gobierno sobre la protección de los derechos existentes y de los títulos de propiedad de los terrenos en esa región. Esta nota debía de ser enseñada al Secretario de Relaciones Exteriores, a fin de demostrarle, no sólo la constante actitud de los Estados Unidos, sino la necesidad de tal actitud para proteger las propiedades e intereses de los ciudadanos norteamericanos en el territorio en disputa.

El 16 de febrero el Departamento de Estado expresó al señor Anderson la esperanza de que la controversia pudiera ser arreglada en San José, pero establecía que, en caso de fracasar de nuevo, los Estados Unidos esperarían que Costa Rica “aliviara” la “embarazosa y vejante” situación causada por la falta de jurisdicción responsable en la región disputada. El señor Anderson hábilmente aceptó enseguida esta posición tan insinuante de los Estados Unidos, y prometió a los norteamericanos una “amplia y muy eficiente protección” bajo las leyes costarricenses. Que esto hubiera constituido una solapada incitativa al empleo de la fuerza por Costa Rica es cosas que todavía puede ser materia de discusión.⁽²⁵⁾

Sorpresivamente se presentó, el 28 de mayo, en la ciudad de Bocas del Toro, un inspector de Hacienda de Costa Rica acompañado de un destacamento armado, en camino hacia la margen izquierda del río Sixaola, territorio en disputa del cual tomaron posesión sin mayores ceremonias, y en flagrante contravención del Derecho Internacional.

El nuevo Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá, señor Samuel Lewis, ordenó al Dr. Porras que presentara inme-

diatamente una protesta al Gobierno de San José, lo que cumplió el Ministro mediante nota del 29 de mayo que contenía, además, la solicitud de que estos empleados fueran retirados. Esta gestión resultó infructuosa, por lo cual, el 28 de julio reiteró el Dr. Porras las objeciones del Gobierno panameño a ese acto condenable de provocación y sus deseos por que fueran removidos los funcionarios en cuestión.⁽²⁶⁾ Pero todo fue inútil y los costarricenses se quedaron allí, en el valle de Talamanca.

Dos días después, el 30 de julio de 1909, en vista de la futilidad de la gestión directa con el Gobierno costarricense, la Cancillería panameña, confrontada con lo inevitable, informó al Departamento de Estado que consideraba que todos los medios pacíficos de terminar la controversia estaban ya exhaustos y que, por lo tanto, requería los buenos oficios de los Estados Unidos. El Gobierno norteamericano se encargó de comunicar esta decisión al de la República de Costa Rica. Ayudada y alentada así por los Estados Unidos, Costa Rica prosiguió con sus planes para arrebatarle a Panamá parte de su territorio.

Un nutrido intercambio de notas entre el Departamento de Estado, la Legación de Panamá y el Ministro Anderson, en Washington, no logró esclarecer cuál sería el punto que se sometería a arbitraje. Siendo imposible llegar a un acuerdo en esa forma, el Secretario de Estado, señor P.C.Knox invitó al Ministro Sr. Carlos C. Arosemena, de Panamá, y al señor Anderson, a una conferencia en su despacho el 17 de enero de 1910 para señalar las cuestiones en discusión dentro de un protocolo. El Dr. Belisario Porras, nombrado Ministro en Misión Especial, llegó a tiempo para la conferencia.

Hacia el 12 de marzo, después de prolongadas deliberaciones, en las que tomaron parte Knox, Porras, Arosemena, Anderson y los funcionarios del Departamento de Estado que tenían a su cargo las relaciones con la América Latina, además del Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá, señor Samuel Lewis, quien pudo asistir a una reunión mientras estuvo en la capital de

la Unión, se pudo redactar un protocolo que reconocía que el Fallo Loubet era claro e indisputable en la costa del Pacífico pero aceptaba que había un desacuerdo en la costa del Atlántico, de cuya solución se encargaría el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos. Sin embargo, “todos los hechos, circunstancias y consideraciones que se relacionen con el asunto” como las limitaciones contenidas en la nota de M. Delcassé, deberían ser tomadas en cuenta. El Dr. Porras quiso agregarle un párrafo que dijera: “Y si en algún punto la línea limítrofe, según se ha descrito detalladamente en el Laudo, se extiende por algún motivo más allá de los límites del mencionado territorio en disputa, la línea limítrofe de tal mencionado territorio constituirá la línea detalladamente descrita como línea limítrofe en el mencionado Laudo”. Pero el Secretario Knox se opuso abiertamente arguyendo que esta limitación era abstracta e innecesaria y superflua. Como el Ministro Porras insistiera, el Secretario le formuló el ultimátum de que retirara esa proposición o los Estados Unidos negaría sus buenos oficios y darían término a la negociación.

El Departamento de Estado comunicó a la Legación panameña que una última conferencia se tendría el 16 de marzo con el propósito de saber si Panamá persistía en la aceptación del párrafo; se advertía que, en caso de no ser retirado, seguramente Costa Rica rechazaría la Convención, en cuyo caso la responsabilidad por el fracaso de las negociaciones recaería sobre Panamá.

La pequeña República de Panamá tuvo que rendirse ante una presión tan abrumadora y así fue que el 14 de marzo de 1910, el Secretario Lewis cablegrafió a Knox que el Gabinete panameño había instruido a Porras para que firmara la Convención, tal como había sido redactada originalmente.⁽²⁷⁾

De esta manera fueron protegidas las 6.000 hectáreas de la *United Fruit Company* en las orillas del Sixaola, por la diplomacia del dólar.⁽²⁸⁾

3º) ¿Revisión o interpretación?

El compromiso arbitral estaba contenido en una Convención que fue firmada en Washington el 17 de marzo de 1910 por los Plenipotenciarios Anderson y Porras. En ella se aceptaba que la frontera designada por el Presidente de Francia, M. Loubet, era “clara e indubitable” en la región del Pacífico, pero no lo era así en cuanto al resto de la línea, por lo cual convenían los dos países en someter estas diferencias a la decisión del Presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica quien, en calidad de Árbitro, iba a determinar: “¿Cuál es el límite entre Panamá y Costa Rica más conforme con la correcta interpretación y verdadera intención del Laudo del Presidente de la República Francesa de 11 de septiembre de 1900?

Esto lo iba a decidir el Árbitro tomando en cuenta todos “los hechos, circunstancias y consideraciones que puedan influir en el caso” incluyendo la nota de Delcassé. En el caso de que el Árbitro, o alguna de las dos Repúblicas lo considerare conveniente, se nombraría una comisión de cuatro ingenieros para practicar un examen y la medida del terreno. Los dos Gobiernos iban a reconocer y amparar los títulos de propiedad u otros derechos reales en aquella región, otorgados por el Gobierno de una de ellas, si cualquiera porción del territorio pasaba a la soberanía de la otra parte. Finalmente las Repúblicas convenían en que: “La sentencia arbitral, cualquiera que ella sea, se tendrá como Tratado perfecto y obligatorio entre las Altas Partes Contratantes. Ambas se obligan a la ejecución de la Sentencia, y renuncian a todo reclamo contra ella. La línea divisoria entre las dos Repúblicas conforme sea finalmente fijada por el Arbitro, se considerará la verdadera, y su determinación será final, concluyente y sin lugar a recurso”.⁽²⁸⁾

El 17 de mayo de 1911 se cambiaron las ratificaciones en la ciudad de Washington. En consecuencia, los representantes de Panamá y Costa Rica, señores Belisario Porras y Joaquín Beranrdo

Calvo se dirigieron conjuntamente al Secretario de Estado, P.C. Knox, solicitando los servicios del Presidente de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos como Árbitro. El 25 de julio, el *Chief Justice*, Edward D. White, comunicó su aceptación bajo la condición de que todos los documentos que le fueran entregados se tradujeran al idioma inglés y que ambos Gobiernos aceptaran la responsabilidad por la exactitud de la traducción, a lo cual accedieron Porras y Calvo.

El Magistrado White se tomó cerca de tres años para estudiar los documentos que le presentaron las Altas Partes.

La posición panameña era desventajosa, ya que la mayoría de sus fuentes documentales estaban depositadas en los archivos de Bogotá —todavía no existían relaciones diplomáticas entre Panamá y Colombia— y otras, que se pudieron haber encontrado en España, no fueron obtenidas. En cambio, los alegatos de Costa Rica eran sumamente pulidos y esmerados y abundaban en detalles de toda índole. Por fin, el 12 de septiembre de 1914, el señor White anunció un fallo que era favorable a Costa Rica.

En el texto de su decisión, el Juez White pasa una revista de la historia de la controversia y llega a la conclusión de que el Presidente de Francia, Emile Loubet, se había excedido en su jurisdicción al fijar en la Punta Mona el término de la línea en la costa del Atlántico. A esto cabe observar que el *Chief Justice*, aparentemente ignoró el hecho de que la Convención de París de 1886, que fue aceptada por la Convención de París de 1896, bajo la cual el Presidente Loubet había dictado su Fallo, expresamente establecía que la reclamación de Costa Rica se extendía hasta la Isla del Escudo de Veraguas y el río Chiriquí, mientras que la de Colombia iba *hasta el Cabo Gracias a Dios, inclusive*. Mr. White evidentemente basó su fallo en la falsa suposición de que Colombia no habría ejercido seriamente su jurisdicción al norte del río Sixaola. Conforme a la opinión de Mr. White, el Presidente Loubet debió de haber estado pensando más en límites determinados por la Naturaleza que en la Justicia cuando pronunció su

Laudo, y desde el curioso punto de vista del funcionario norteamericano, esto no era arbitrar correctamente. Más aún, los mapas que mostraban que el contrafuerte de la Cordillera era la frontera natural — presentados por Panamá—, estaban, según se ha dicho, lamentablemente plagados de errores.

Luego pues, de arribar a la conclusión de que el Presidente Loubet había excedido sus poderes arbitrales —tesis sostenida por Costa Rica—, el Magistrado norteamericano falló lo siguiente:

1°.- Que la línea de delimitación que se significó establecida por el Fallo anterior desde Punta Mona a la cadena principal de la Cordillera y que se declaró ser un contrafuerte o estribo de montañas descrito en dicho Fallo sea y por el presente es considerada como no existente.

2°.- Y ahora se decide que el límite entre los dos países *que está más de acuerdo con la interpretación correcta y la verdadera intención del Fallo anterior*, es una línea que, partiendo de la desembocadura del Río Sixaola en el Atlántico, sigue el canal de dicho Río aguas arriba hasta llegar al Río Yorquín o Zhorquín; luego sigue el canal del Río Yorquín-thalweg aguas arriba hasta llegar a aquella de sus cabeceras que está más cerca del contrafuerte que es el límite norte del área de drenaje del Río Changuinola o Tilorio; de allí siguiendo el canal que contiene dicho cabecera hasta dicho contrafuerte, de allí a lo largo de dicho contrafuerte al contrafuerte que separa las aguas que van al Atlántico de las que van al Pacífico; de allí a lo largo de dicho contrafuerte Atlántico-Pacífico hasta el punto cerca del noveno grado de latitud norte más allá del Cerro Pando que es el punto a que se refiere el Artículo 1° de la Convención del 17 de marzo de 1910; y por la presente se decreta y establece esa línea como límite correcto”.⁽³⁰⁾

La noticia de los términos del Fallo White causó inmensa indignación entre los panameños, sentimiento que perdura hasta el presente. De todos los círculos sociales surgieron protestas y manifestaciones de la desilusión y el desagrado que el desafortu-

nado arbitraje había provocado. La prensa panameña inmediatamente se pronunció en contra de la sentencia, que la opinión pública ha condenado siempre, desde el momento en que fue conocida.

El 17 de octubre, el Secretario de Relaciones Exteriores señor Ernesto T. Lefevre, envió al Gobierno de Costa Rica una nota en la que decía que “el Gobierno de Panamá consideraba que el Honorable Árbitro White había extralimitado los poderes que le fueron concedidos por la Convención Anderson-Porras”; que “por esta causa el Laudo proferido por él es nulo a la luz del Derecho Internacional”, y que “la República de Panamá no se consideraba obligada al cumplimiento de un fallo que es jurídicamente ineficaz para dirimir la contienda sobre límites entre Panamá y Costa Rica”, desde luego que el Árbitro había efectuado una verdadera revisión del Laudo Loubet “en lugar de la interpretación a que fue llamado por la Convención arbitral y como consecuencia de tal revisión había fijado una línea fronteriza del todo extraña a aquel Laudo”, todo lo cual hacía saber a la República de Costa Rica “con verdadera pena, expresando al mismo tiempo la esperanza fundada que abrigaban los panameños, de que lo ocurrido no alteraría en lo más mínimo la armonía que felizmente reinaba entre los dos países” y protestaba al mismo tiempo “que el deseo y propósito invariable de Panamá es el de no buscar para la solución de sus cuestiones internacionales más medios que los indicados por El Derecho”⁽³¹⁾. Para entregar esta nota en San José fue nombrado correo de Gabinete el señor don Enrique A. Jiménez.

La Asamblea Nacional panameña, a su vez, en la sesión del 21 de octubre, declaró “inaceptable” el Fallo del Magistrado White y ofreció al Poder Ejecutivo “toda la cooperación que fuere conveniente y necesaria para la defensa de la integridad nacional”.

En Washington, el Ministro de Panamá, Dr. Eusebio A. Morales, cumpliendo instrucciones del Gobierno, notificó, tanto al Presidente de la Corte Suprema, señor White, como al Departamento de Estado, el formal rechazo del Fallo.

En la nota para el *Chief Justice* el Dr. Eusebio A. Morales, cumpliendo instrucciones del Gobierno, notificó, tanto al Presidente de la Corte Suprema, señor White, como al Departamento de Estado, el formal rechazo del Fallo.

En la nota para el *Chief Justice*, el Dr. Morales, empleando términos respetuosos, pero enérgicos, refuta en todas sus partes los fundamentos del arbitraje hecho por White y le recuerda al eminente magistrado norteamericano que “de los documentos sometidos a V.S. aparece sin contradicción y fuera de toda duda que Panamá rehusó someter a V.S. la validez del Laudo Loubet, acerca del cual V.S. sin embargo, ha tratado de decidir; que rehusó someter la cuestión de cuál debiera ser el límite, si ese Laudo era desconocido, lo cual V.S. también a entrado a decidir, que insistió en limitar la cuestión sometida a V.S. a la mera interpretación y aplicación del Laudo Loubet, que V.S. se ha negado precisamente a interpretar o aplicar, limitándose a declararlo “no existente”.

“...Mi Gobierno entiende que, al declarar V.S. que el límite fijado por el Presidente Loubet debía considerarse como “no existente” y que ese Laudo estaba viciado de *ultra petita*, y al tratar de fijar otro límite distinto e inconsistente con aquél, ha ejercido poderes que no solamente no le fueron conferidos por la Convención de 17 de marzo de 1910, sino que, antes bien, le fueron expresamente denegados por ella, y que, por tal motivo, su fallo está desprovisto de autoridad, debiendo considerarse como nulo e ineficaz.

La comunicación para el Secretario de Estado, Mr. William Jennings Bryan abundaba en parecidas razones para impugnar la validez de la sentencia de White y fijaba con absoluta claridad la posición que mantenían el pueblo y el Gobierno panameño: “El objeto de esta comunicación no es mostrar los errores contenidos en el fallo del honorable árbitro. Para ello se necesitaría de un examen distinto. La presente declaración tiene tan sólo por objeto señalar al Gobierno de Vuestra Excelencia la extralimitación de poderes que entraña dicho fallo.

“En vista de dicha extralimitación, mi Gobierno tiene no solamente el derecho sino el deber de no aceptar y desconocer, como desconoce, el fallo del Honorable *Chief Justice*, de 14 de septiembre de 1914, por ser nulo e ineficaz; y declarar que considera el mismo como no existente y no afectando en nada a sus derechos, y que la República no se considera obligada por él.

“Mi gobierno lamenta sinceramente verse obligado a adoptar esta actitud, que le imponen altas consideraciones emanadas de sus deberes para con la Nación y para la causa del arbitraje internacional.

“Deberes para con la Nación, que ha establecido la línea de *Laudo Loubet* como el límite constitucional, conforme ya he observado, obligan a mi Gobierno a no aceptar otra línea. Esa disposición constitucional haría, en verdad, la aceptación de cualquiera otra línea por mi Gobierno, ineficaz y sin valor alguno, y además aunque mi Gobierno tuviera autorización, no tendría derecho moral para ello. Asimismo el solícito cuidado de los intereses de la Nación, independientemente de cualquier disposición constitucional, le impediría aceptar otra línea.

“En bien del principio del arbitraje internacional, mi Gobierno se ve también obligado a no aceptar el indicado fallo. La causa del arbitraje internacional sufriría un perjuicio irreparable si se estableciera que un árbitro no está obligado por los términos de la Convención bajo la cual dicta su fallo, y que, sea cual fuere el cuidado con que se estudien las cuestiones sometidas y los extremos a que se limite, una nación que celebra una convención de arbitraje, no se encuentra protegida por cuestiones que rehusó someter a arbitramento, y para la exclusión de las cuales fue delineada especialmente la Convención”⁽³²⁾

De esta manera, y de acuerdo con el *statu quo*, Panamá quedaba en posesión de Coto, que *Loubet* le adjudicó a Costa Rica, mientras que ésta continuaba ejerciendo jurisdicción en el valle de Sixaola —que *White* le quitaba a Panamá—, en virtud de la ocupación ilegal que había llevado a cabo en 1909.

El 14 de enero 1915 el Secretario Castro Quesada informó al Ministro E. J. Hale, de los Estados Unidos, que Costa Rica se había estado preparando para usar de la fuerza para impedir la designación de varias autoridades administrativas que habían sido anunciadas por Panamá en territorio otorgado a Costa Rica por el Fallo White, o sea, en Coto. Igualmente le entregó copia de una protesta que había enviado contra el nombramiento de funcionarios por Panamá en el área al norte de Punta Burica.⁽³³⁾

El 30 de enero de 1915 en Canciller Ernesto T. Lefevre, de Panamá, contestó al señor Castro Quesada. Manifestábale que el Gobierno de Costa Rica había sido mal informado, pues no era cierto que se hubieran colocado nuevas autoridades administrativas al norte de Punta Burica, pues esas autoridades habían existido siempre y lo que se había hecho era renovarlas, como se hacía periódicamente con todas las demás en la República. Con referencia al fallo de Mr. White, el Gobierno declaraba que “Panamá se ha situado en el mismo punto de derecho en el cual se colocó Costa Rica cuando no aceptó el fallo Loubet, retrotrayendo las cosas al estado que tenían antes de dicho fallo, esto es, a la línea del *statu quo*” Negaba que la Convención Anderson-Porras hubiera sido una convención de límite, ni de cesión de territorio, sino de arbitraje para interpretar el Laudo Loubet precisamente. Para denegar la solicitud de Costa Rica del retiro de los funcionarios nombrados, formulaba la siguiente pregunta: “¿Por qué ha mantenido y por qué mantiene Panamá autoridades en la zona al norte de Punta Burica? Por la misma razón por la cual Costa Rica las ha mantenido y las sostiene en la banda izquierda del Sixaola, no obstante el Laudo Loubet que adjudicó a Panamá ese valle,” Afirmaba que, al no aceptar Panamá el Fallo White, por considerarlo nulo, las cosas volvían al estado en que estaban antes cuando Costa Rica no aceptó el Laudo Loubet, esto es, a la línea provisional de fronteras, o sea el llamado *statu quo*, que, según fue definida por el mismo Gobierno de Costa Rica en su nota del 13 de agosto de 1909, corría así: “La frontera del *statu quo*... sube

del río Golfito, pequeño tributario del Golfo Dulce, sigue desde allí las colinas de las cruces, entre las cuencas del río Coto de Térraba y del Chiriquí Viejo, y gana en seguida la cumbre de la gran cordillera para descender, en fin, la vertiente por los ríos Yorquín (Zhorquín) y Sixaola”. Esta delimitación había sido la que “tanto defendió Costa Rica cuando no aceptó el Laudo Loubet, para justificarse, no de mantener autoridades, sino de establecerlas por primera vez en la ribera izquierda de Sixaola, donde no las había tenido jamás”⁽³⁴⁾.

La Cancillería de Costa Rica envió copia de la nota anterior, de Panamá, al Departamento de Estado, acompañada de una extensa apología del Fallo White, insistiendo en que Panamá debía retirar los funcionarios administrativos nombrados en octubre de 1914 para las poblaciones situadas al norte de Punta Burica.

El Gobierno de Costa Rica, en vista de la inutilidad de sus esfuerzos por doblegar la determinación de Panamá de no someterse al Fallo, recurrió de nuevo al Departamento de Estado formalmente requiriendo sus buenos oficios para que hiciera ejecutar prontamente el Laudo de White, dando siete razones que deberían mover a los Estados Unidos a echarse encima esa responsabilidad: la magnitud de sus intereses en el Istmo y su garantía de la independencia de Panamá; el reconocimiento de la línea de facto en el litoral del Atlántico por una nota del Departamento de Estado del 16 de febrero de 1909; una declaración del Secretario Root del 12 de marzo de 1910, de que los Estados Unidos reconocerían la línea de facto o el *statu quo* como la frontera permanente, a menos que Panamá firmara el protocolo de arbitraje propuesto; el carácter obligatorio del Artículo VIII del Tratado Anderson-Porras; el hecho de que el Fallo White no le había otorgado a Costa Rica ningún territorio que estuviera bajo la jurisdicción de Panamá; el reconocimiento previo de la nueva frontera, como el *statu quo* por Colombia, Panamá y los Estados Unidos; y, finalmente, el apoyo a la Decisión White que añadiría un valor moral a los Tratados de arbitraje que el Secretario Bryan había colocado frente a un mundo cínico.

El Gobierno norteamericano acogió favorablemente esta iniciativa. En consecuencia, el Secretario de Estado, William Jennings Bryan ordenó al Ministro de Panamá, William Jennings Price, que hiciera saber al Gobierno istmeño que los Estados Unidos estaban “convencidos de que no puede objetarse nada al procedimiento seguido, ni a la decisión del Árbitro y que, por consiguiente, debería darse pronta y completa aquiescencia al fallo dictado”. Bryan insistía en su curiosa concepción de lo que es un problema fronterizo al manifestar que creía que “el valor del territorio a que se refiere era insignificante comparado con las molestias y el sentimiento de desagrado que ha suscitado”. Panamá era advertida que el Gobierno de los Estados Unidos no iba a ver con indiferencia “la desastrosa influencia que un rechazo del fallo por alguna de las dos partes tendría sobre la institución del arbitraje como medio de solucionar los conflictos internacionales, y, debido a las íntimas relaciones que existen entre los Estados Unidos y Panamá sería de sentir profundamente si Panamá tomara alguna medida que indicara falta de respeto y a sea para el principio del arbitraje o para el alto tribunal a quien esta diferencia fue sometida”. Aconsejaba, además que se efectuara un arreglo mediante el cual cada Estado compraría la propiedad inmueble de los ciudadanos del otro que se hallara dentro de las áreas que cambiaran de jurisdicción al ejecutarse el Fallo. Esta sugerión resultaba sumamente extraña ya que, de acuerdo con la sentencia de White, a Panamá no le tocaba ningún territorio sobre el cual Costa Rica ejercía jurisdicción.⁽³⁵⁾

El 5 de mayo el Ministro Brenes inquirió sobre el resultado de su petición anterior, y preguntó qué acción se había tomado al respecto, a lo que el Secretario Bryan le contestó que el Gobierno de los Estados Unidos auxiliaría “con toda la influencia que pudieran apropiadamente ejercer”, y que con tal motivo había enviado una comunicación a Panamá.

El 24 de junio de 1915 el Departamento de Estado fue notificado por la Legación norteamericana en Costa Rica de que el

Ministro panameño señor Santiago de la Guardia había tratado en San José de modificar el Fallo White, pero que el Gobierno de Costa Rica había rehusado negociar con él.

La verdad de esto era que el Presidente de Costa Rica sí recibió muy cortésmente al Enviado panameño, quien en el curso de una larga conversación, el 2 de julio, le hizo notar, entre otras cosas, “el error en que ellos estaban al creer que el Gobierno norteamericano impondría a Panamá el Fallo White por la fuerza, pues eso sería admitir un principio desconocido y perfectamente despótico en el Derecho Internacional y era el de que los fallos de esta clase, dictados por la Corte Suprema norteamericana eran inapelables y su Gobierno, por medio de la fuerza, los hacía eficaces, aún cuando estuvieran notoriamente viciados de nulidad absoluta, como acontecía en el presente caso.⁽³⁶⁾ Según informó el Ministro de la Guardia a la Cancillería panameña, el Presidente le mostró una nota al Secretario de Estado Bryan en la que ofrecía a Costa Rica que el Fallo White sería cumplido.⁽³⁷⁾

El 28 de julio el Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá, señor E. T. Lefevre, dió respuesta a la nota del Gobierno norteamericano del 31 de mayo en la cual éste exigía el acatamiento del Fallo. Insistía el Gobierno panameño en que la negativa de Panamá no significaba menosprecio de la institución del arbitraje ni del Presidente de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. Por el contrario, aseguraba el Canciller Lefevre, “la República de Panamá ha profesado desde su fundación el mayor respeto al principio del arbitraje. Lo demostró, primero, incluyendo en su Constitución el Laudo del Presidente Loubet a pesar de que Colombia y Costa Rica no habían podido ponerse de acuerdo acerca del mismo; lo demostró también más tarde, al firmar con Costa Rica la Convención Porras-Anderson que dió lugar al último arbitraje oponiéndose a que se dieran al Árbitro otras facultades que las necesarias para la interpretación del Laudo Loubet, ya que lo contrario hubiera sido anular esta último, menospreciando así el principio del arbitraje obligatorio. Preci-

samente por este motivo, por no menoscabar esa institución, es por lo que Panamá ha manifestado que no se cree obligada a aceptar el fallo del Honorable *Chief Justice White*, que, en lugar de interpretar el Laudo Loubet, como había sido pactado, ha venido a anularlo y modificarlo.⁽³⁸⁾

A partir de este momento, el asunto limítrofe quedó en suspenso por lo que respecta a Panamá. Las dilatadas negociaciones, que se iniciaron en 1825, apenas lograda la independencia, y los esfuerzos perseverantes de muchos estadistas, habían terminado en un fracaso rotundo.

¡Qué lejos estaban los días de gloria y poderío de Bolívar, cuando la Grancolombia, sin cortapisas desleales, declaraba sus designios soberanos de reglamentar la navegación por el Lago de Nicaragua y el río San Juan!

4º). Fratricidio.

El 21 de febrero de 1921 se presentó una lancha gasolinera del Gobierno de Costa Rica frente a Pueblo Nuevo de Coto en litoral Pacífico, y de ella desembarcaron un Coronel, un Teniente y el Jefe Político del cantón costarricense de Golfo Dulce, quienes anunciaron al Corregidor panameño que tenían cien hombres a bordo y le intimaron la rendición del lugar. El Corregidor no opuso resistencia armada pero se negó a entregar formalmente la plaza sin orden de su Gobierno. Los costarricenses izaron el pabellón de Costa Rica al son de toques de corneta y estacionaron sus tropas frente el edificio de la Corregiduría. Al mismo tiempo despacharon una posta al Gobernador de la Provincia de Chiriquí comunicándole que, en acatamiento del Fallo dictado por el señor White tomaban posesión de la región de Coto. Agregaban que Costa Rica desconocía la concesión otorgada por el Municipio de Alanje para la explotación de las plantaciones de cocoteros en Burica.

El Gobierno panameño inmediatamente se puso en comunicación con el Departamento de Estado. De acuerdo con despa-

chos de la Prensa Unida, los Estados Unidos estaban colocados en una posición embarazosa debido al hecho de que el Presidente Woodrow Wilson iba a ser sucedido en el poder por Warren G. Harding dentro de ocho días y el Gobierno de los Estados Unidos no podía formular ninguna política por temor a que fuera incompatible con las ideas de los republicanos triunfantes. Al Secretario de Estado del régimen saliente, Mr. Bainbridge Colby, sólo le quedaba el recurso de echarle aceite a las aguas revueltas hasta el 4 de marzo.⁽³⁹⁾

El sentimiento público, como es de esperarse, se inflamó tanto en Panamá como en Costa Rica. El 24 de febrero una enorme manifestación popular le fue llevada al Presidente de Panamá, Dr. Belisario Porras, pidiéndole una aclaración de lo ocurrido en Coto, ofreciéndole la adhesión de la Nación y exigiendo una actitud firme ante la agresión. Los escudos nacionales fueron arrancados de los edificios de los Consulados y pisoteados por las turbas⁽⁴⁰⁾ en ambas capitales, en censurable raptó de vandalismo.

Alguien, —indudablemente muy mal infomado—. Propaló el rumor en San José de que el Ejército de los Estados Unidos prestaría ayuda a Panamá y esto encolerizó injustamente a los costarricenses contra los norteamericanos; una muchedumbre enardecida apedreó las vidrieras del edificio de la *United Fruit Company* en la ciudad de Limón⁽⁴¹⁾. Mientras tanto los voluntarios se agolpaban en las alcaldías municipales de las dos Repúblicas.

El General Manuel Quintero V. fue designado por el Ejecutivo para que, con la Policía Nacional y los voluntarios que habían ofrecido sus servicios, organizara en Chiriquí una división, de la cual sería el jefe.

Uno de los principales problemas que confrontó el Gobierno panameño fue la escasez de armas. Como se ha visto anteriormente, en 1915 los Estados Unidos habían obligado a la República de Panamá a desarmarse por causa de los choques frecuentes

de la Policía Nacional con soldados y marinos de la Zona del Canal. De manera, pues, que se apeló a las carabinas que estaban en venta en las ferreterías, a los rifles de la Policía de puesto en el interior del país que se habían podido conservar y a “unos 50 rémingtons con unos 60.000 tiros que el mismo Dr. Porras había ocultado en el cuarto posterior del patio bajo el Palacio presidencial, en la época del desarme”.⁽⁴²⁾

El 25 de febrero el Presidente Porras lanzó una proclama declarando que se debía repeler la fuerza con la fuerza y que esperaba que “en este momento supremo” se borrarían las diferencias de partido y, éstos unidos, mantendrían la unidad nacional. Al día siguiente dictó un decreto por el cual se consideraba “turbado el orden público en todo el territorio nacional y suspendidos, por consiguiente, los derechos individuales”; se llamaba al servicio militar a todos los panameños desde los 18 hasta los 40 años de edad; se convertía al Cuerpo de Policía Nacional en Ejército, sujeto a las leyes militares, y se convocaba a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias.⁽⁴³⁾ Se decía que el Presidente Porras tenía firmada una declaración de guerra, pero que no la había promulgado en espera de los acontecimientos.⁽⁴⁴⁾

Requeridas oficialmente las autoridades militares de la Zona del Canal para que devolvieran las armas tomadas, éstas expusieron que nada podrían hacer, hasta tanto recibieran comunicación del Departamento de Estado de Washington”.⁽⁴⁵⁾

La colectividad colombiana residente en Panamá, en vista de las dificultades con que estaban tropezando los panameños para la obtención de armas y municiones, despachó un mensaje al Presidente Marco Fidel Suárez pidiéndole que el Gobierno colombiano diera al panameño el parque necesario.⁽⁴⁶⁾

En la mañana del 27 de febrero, o sea, una después de la ocupación de Coto por el Ejército de Costa Rica, se presentó ante la población mencionada una fuerza de cien panameños a caballo quienes trabaron combate con los invasores, lucha durante la cual

hubo dos muertos y nueve heridos entre los soldados de Costa Rica y dos heridos entre los panameños. La guarnición costarricense en Coto cayó prisionera, debiéndose agregar a éstos 35 prisioneros más, tomados en la lancha gasolinera que, como se descubrió, estaba armada con ametralladoras.

La reconquista de Coto fue participada al Gobierno de Panamá y causó gran alborozo en la ciudad capital.⁽⁴⁷⁾

Por la tarde apareció la lancha *Sultana* con refuerzos de Costa Rica. Después de una hora de combate, en que resultaron 4 muertos y 9 heridos costarricenses y 2 heridos panameños, también fueron sometidos los invasores, en número de 30 junto con la lancha, una ametralladora, 25 rifles, abastecimientos y una bandera.⁽⁴⁸⁾

En el diario *La Estrella de Panamá* se publicó el día 28 la noticia de que el Presidente Porras le había declarado: “La guerra entre Panamá y Costa Rica por causa de la ocupación de Coto sería un absurdo. Después de haber considerado con toda calma la cuestión, he decidido que esta controversia es materia propia de un arreglo diplomático. La idea de que dos Repúblicas vecinas entren en guerra por un caserío que virtualmente no está fundado, y que tiene el tamaño aproximado de uno de los condados en los Estados Unidos, es para mí repugnante... el Gobierno no ha tenido la idea de pedir a Colombia auxilio en armas. Si los Estados Unidos suministran las armas que Panamá necesita, serán aceptadas con gratitud”.

Estas declaraciones provocaron una tormenta política. Centenares de personas se fueron congregando en la plaza de Santa Ana. Un comité compuesto por los jóvenes Domingo H. Turner, Félix Oller, Manuel Everardo Duque y Harmodio Arosemena, se presentó en la casa presidencial y le exigió la dimisión “inmediata” al Primer Magistrado. El Dr. Porras les replicó que renunciaría si tal solicitud se la hiciera el pueblo de toda la República, que lo había elegido, “y no un grupo de jóvenes exaltados del barrio de Santa Ana”.⁽⁴⁹⁾

La multitud que se había reunido en Santa Ana se encaminó entonces hacia la Presidencia y, con hachas y garrotes la empujó contra las puertas y ventanas, con ánimo de asaltarla. La guardia de corps, muy reducida por haber sido la mayoría de sus unidades destacadas en Coto, hizo algunos disparos, que hirieron a 4 manifestantes.

Por orden del Presidente, en presencia del Ministro Price, de los Estados Unidos, y del Secretario Garay, el Dr. Eusebio A. Morales, invocando entonces el Artículo VII del Tratado del Canal, llamó por teléfono a la Zona del Canal y minutos después se presentaron fuerzas del Ejército de los Estados Unidos, las que dispersaron a los descontentos. Los soldados yanquis custodiaron al Presidente de Panamá durante toda la noche, a pesar de que los disturbios habían cesado por completo.⁽⁵⁰⁾ Y, aunque el Gobierno panameño demandó que la intervención fuera retirada,⁽⁵¹⁾ las tropas norteamericanas permanecieron en la ciudad casi dos semanas.

Los ciudadanos colombianos residentes en Panamá solicitaron al Gobierno de su país que les diera autorización y les suministrara armas con el objeto de alistarse en contra de Costa Rica. “Preguntaron también a su Gobierno cuál es la actitud que está dispuesto a adoptar oficialmente para proteger a Panamá contra Costa Rica”. Algunos círculos hasta vieron “en la situación la posibilidad de que todo Centro América y Colombia” se vieran envueltos en el conflicto.⁽⁵²⁾

Pocos días después, numerosos ciudadanos de Colombia, el Ecuador y Venezuela que vivían en la ciudad de Panamá se reunieron y resolvieron dirigir un llamamiento a sus respectivos países para que aclararan su política con respecto a Panamá y Costa Rica. Recomendaron igualmente, en vista de la emergencia, que se federaran los 4 países y se reconstituyera la Gran Colombia.⁽⁵³⁾ El día 6 de marzo quedó constituido un comité permanente de los nacionales de esas 3 Repúblicas hermanas, el cual ofreció sus servicios a Panamá y sugirió la formación del Bata-

llón Bolívar, compuesto por los residentes de los 3 países, unos 800 voluntarios, con 3 compañías. El Presidente de Panamá aceptó el ofrecimiento y se iniciaron los preparativos.⁽⁵⁴⁾

El Departamento de Estado de Washington, con fecha 28 de febrero envió notas a los beligerantes expresando con términos fuertes su desaprobación de los métodos que se estaban empleando en conexión con la disputa limítrofe. El Secretario de Estado Colby aseguraba que el asunto se podía solucionar pero sin violencia, la cual no era la forma apropiada para llegar a un arreglo definitivo en una sentencia arbitral. Ese mismo día conferenció con el Encargado de Negocios de Panamá, Don José E. Lefevre, y con el Dr. Ricardo J. Alfaro, Enviado en Misión Especial a la trasmisión del mando del Presidente electo Harding, y les ofreció de nuevo los oficios de los Estados Unidos, en la esperanza de que las dos Repúblicas llegaran a un avenimiento amistoso.⁽⁵⁵⁾ El 28 de febrero el Gobierno panameño encargó al norteamericano la custodia de los archivos de sus consulados en San José, Cartago, Limón y Puntarenas. Costa Rica designó a España para atender sus intereses en Panamá.

Ese mismo día, Sir Eric Drummond, Secretario General de la Liga de las Naciones instruyó a los consejeros políticos del Consejo de la Liga que investigaran los sucesos entre Costa Rica y Panamá. Esto no produjo ninguna reacción especial del Gobierno de Washington, siempre celoso de toda intervención europea en el Canal, a excepción de unas declaraciones del Senador aislacionista William E. Borah acusando al Secretario General Drummond de que estaba deseoso de destruir los últimos vestigios de la Liga. Añadía, además, que esta interferencia en el problema centroamericano confirmaba todas las objeciones norteamericanas contra la Liga y que era “una total violación de la Doctrina Monroe en su misma esencia”. Tal vez lo que más irritó la sensibilidad del Senador fue un despacho de Londres en el sentido de que el Gobierno británico abrigaba la intención de pedir a la Liga de las Naciones que declarara el bloqueo económico a Costa Rica, a la expiración

de un plazo de 15 días, si dicho país no cesaba en su actitud bélica hacia Panamá y no se avenía a someter el caso a la Liga.

“Se tiene entendido que Gran Bretaña podría hacerse cargo del bloqueo con tres unidades de su armada, una de las cuales se encuentra ya allí. La proyectada actitud de Gran Bretaña ha motivado muchos comentarios en París, pero el Ministro Balfour ha declarado que “no la conocía y que no cree en la noticia”.⁽⁵⁶⁾

La Asamblea Nacional de Panamá, reunida el 1° de marzo en sesiones extraordinarias “para votar los créditos que demandaba la defensa del territorio nacional y tomar las demás medidas que la situación del país requería”, decretó el día 4 la creación del ejército y autorizó al Poder Ejecutivo para establecer el servicio militar; para la compra de armas, pertrechos, etc., apropió la suma de 100.000 balboas y finalmente, aprobó la emisión de un empréstito interno por 500.000 balboas.⁽⁵⁷⁾

En cuestión de horas después de la publicación del empréstito se cubrieron cerca de B/.400.000 por suscripción popular.

Mientras tanto, una tercera expedición costarricense llegó a Coto, compuesta por el Batallón “Julio Acosta” en los vaporcitos *La Estrella de Coto y Esperanza*. Se trabó un combate que duró cerca de dos horas y que terminó con la rendición del destacamento costarricense —64 soldados—, y todo su equipo: lanchas, 98 rifles y provisiones. En la refriega murieron 24 costarricenses, entre ellos su Jefe, el Coronel Amadeo Vargas y quedaron 12 heridos. Del lado panameño sólo hubo un herido,⁽⁵⁸⁾ lo cual es fácil de explicar si se considera la desventajosa posición de los costarricenses, fácil blanco desde las orillas del Río Coto. Por otra parte, es bueno hacer notar que las fuerzas panameñas eran pequeñas, compuestas por voluntarios sin ningún conocimiento militar, muy pobremente equipadas y casi desarmadas puesto que los Estados Unidos habían obligado a Panamá, desde 1904, a licenciar su Ejército,⁽⁵⁹⁾ y como se relató en páginas anteriores, más tarde le exigieron la entrega de unos centenares de rifles que todavía le quedaban.

En Costa Rica surgió cierta tendencia en la opinión pública a hacer responsable de la situación existente, en esos momentos tan desfavorable a sus planes guerreros, a los Estados Unidos, “por no haber hecho presión sobre Panamá, a fin de que esta Nación reconociera el Fallo del Magistrado White en el arbitraje de la cuestión de límites.”⁽⁶⁰⁾

En represalia por las derrotas sufridas en el litoral del Pacífico, Costa Rica invadió en la mañana del 4 de marzo la Provincia de Bocas del Toro, en el Atlántico, utilizando el vapor *Roxana*, 10 cañones, 16 ametralladoras y 1000 soldados⁽⁶¹⁾ y se apoderó, después de varias horas de combate, de la población de Guabito, operación en la que hubo 18 muertos y gran número de heridos.⁽⁶²⁾

En la tarde del mismo día el General Muñoz, al frente de 600 soldados costarricenses y con la ayuda de transporte y comida prestados por la empresa norteamericana *United Fruit Company*, se presentó frente a la población de Almirante. Los 45 panameños —19 policías y el resto soldados voluntarios— que guarnecían la plaza, cumpliendo instrucciones recibidas de la ciudad de Panamá, se retiraron sin combatir.⁽⁶³⁾

El Presidente Porras había ordenado que no se opusiera resistencia y personalmente dispuso la rendición de Almirante, manifestando que no deseaba que se causara ningún daño a las propiedades privadas, pero que si los costarricenses no abandonaban su ofensiva, Panamá se vería obligada a usar la fuerza para recobrar su territorio.⁽⁶⁴⁾

El Departamento de Marina de los Estados Unidos anunció el 5 de marzo que había despachado barcos de guerra para proteger los intereses norteamericanos en Panamá y Costa Rica en caso de que prosiguieran las hostilidades entre ambos países.⁽⁶⁵⁾

Panamá informó a la Liga de las Naciones, de la cual era miembro, los sucesos ocurridos entre ella y Costa Rica, miembro también, en un telegrama dirigido por el Secretario de Relaciones Exteriores Dr. Narciso Garay, a Sir Eric Drummond. En dicho parte se pasaba revista a los acontecimientos recientes y se de-

nunciaban los hechos de violencia cometidos en territorios bajo la jurisdicción panameña, acusando a Costa Rica de actos de agresión, y anunciando que Panamá había aceptado los buenos oficios de los Estados Unidos para restablecer la paz. Sir Eric Drummond, a nombre del Consejo, le dio a Garay una respuesta evasiva deplorando la confirmación oficial de los sucesos, pero manifestándose complacido de saber que el Gobierno de los Estados Unidos había ofrecido sus buenos oficios para la cesación inmediata del conflicto de hecho. El Presidente del Consejo, Gastón da Cunha, delegado del Brasil, en un cablegrama a la Cancillería panameña, expresó, además, la opinión de que la mediación norteamericana se conformaba con el espíritu del Pacto.

Dice el doctor Narciso Garay: “Estos despachos han sido interpretados de modo muy diverso en mi país, por lo que toca a la actitud del Consejo de la Sociedad de las Naciones. Unos opinaron que el Consejo se había desinteresado de la suerte de Panamá para evitar un conflicto con el Gobierno de los Estados Unidos por razón de la Doctrina Monroe, y se señalaba como explicación de esa actitud el vivo anhelo que los elementos dirigentes de la Sociedad manifestaban entonces por atraer a esa Nación. Otros sostuvieron la opinión contraria fundándose en que la aceptación de la mediación norteamericana por Panamá y Costa Rica sacaba irremediamente el conflicto de manos de la Sociedad y la dejaba impotente para actuar. A esto replicaban los primeros que el cable de Panamá constaba de dos partes y que el Consejo se había desentendido de una de ellas. La primera parte denunciaba los hechos consumados y expresaba la confianza de que se les aplicaran las sanciones previstas en el Pacto; la segunda parte anunciaba simplemente que se había aceptado la mediación norteamericana para la suspensión de las hostilidades. El Consejo se limitó a acoger complacido esta última noticia, sin hacer caso de la primera”.⁽⁶⁶⁾

El 4 de marzo tomó posesión de la presidencia de los Estados Unidos el señor Warren G. Harding.

El 5 de marzo recibió el Departamento de Estado las respuestas a la nota del Secretario Colby. La contestación de Costa Rica decía que las fuerzas de ese país serían retiradas al otro lado del Río Sixaola y que “no se haría” otro avance por el lado del Pacífico. Además, que el Gobierno se comprometía a aceptar las fronteras fijadas por el Juez White. Esta nota se consideró como plenamente satisfactoria para los Estados Unidos.⁽⁶⁷⁾

En cambio, Panamá estaba dispuesta a aceptar la mediación de los Estados Unidos, y pedía una declaración del Gobierno de Washington “acerca del modo como ese Gobierno entiende sus obligaciones hacia Panamá a la luz del Tratado del Canal, una vez que ha sido afectada la independencia territorial y política de la República”.⁽⁶⁸⁾

Ese mismo día, el nuevo Secretario de Estado de la Unión, Charles E. Hughes, despachó una nota demandando a ambos Gobiernos la cesación inmediata de las hostilidades. Costa Rica fue requerida para que no hiciera más avances en el Pacífico y para que retirara sus tropas de Bocas del Toro. Añadía que su Gobierno reconocía que la controversia de límites había sido definitivamente ajustada por el Fallo White de 1914, y que no podía considerar las medidas de fuerza como justificables por una u otra parte.

El 6 de marzo publicó la prensa mundial una declaración del Presidente Porras repudiando el Fallo White. El Primer Magistrado panameño renovaba los anteriores argumentos de que el Presidente de la Corte Suprema de la Unión se había excedido en sus poderes y lo acusaba de que no le había dado el suficiente estudio al asunto. Anunciaba que Panamá estaba dispuesta a aceptar la mediación norteamericana con tal de que Costa Rica se retirara al lado izquierdo del Río Sixaola y se abtuviera de atacar de nuevo a Coto. El Presidente sugería que el asunto todo se sometiera a una comisión compuesta por la República Argentina, el Brasil y Chile, o a un tribunal de la Liga de las Naciones o a una asamblea de profesores de Derecho Internacional, uno de una

Universidad argentina, otro de una Universidad norteamericana y otro de una Universidad de Chile.⁽⁶⁹⁾

Al mismo tiempo, el señor Octavio Castro Beeche, Ministro de Costa Rica en Washington, manifestaba que su gobierno había dado seguridades al Gobierno de los Estados Unidos de que no tenía intención alguna de apoderarse de ningún territorio panameño, sino que simplemente se proponía obtener una región a la cual tenía derecho en virtud de Tratados y de sentencias arbitrales. El 7 de marzo el Departamento de Estado informó que las fuerzas costarricenses se retirarían al otro lado del Sixaola y que no harían más avances en Chiriquí, y expresaba la convicción de que el Tratado Anderson-Porrás de 1910 y el Fallo White serían respetados y ejecutados en su totalidad. Según una noticia de San José la retirada del Ejército de Costa Rica se iniciaba al tenerse conocimiento de la mediación amistosa ejercida por el Gobierno de los Estados Unidos.⁽⁷⁰⁾

Efectivamente, siguiendo las insinuaciones hechas por los Estados Unidos, las fuerzas costarricenses se retiraron el 8 a la izquierda del Río Sixaola. La situación en el Atlántico volvió, pues, al *statu quo* que existía antes de la invasión. El Gobierno panameño, a su vez, evacuó sus efectivos militares de la región de Coto, dejando sólo las autoridades civiles ordinarias.

“Un cómputo exacto de las fuerzas costarricenses que partían anoche— se lee en *La Nación*, de Buenos Aires, del 10 de marzo de 1921— de Almirante, en Panamá, con destino a Puerto Limón, Costa Rica, a bordo de un vapor, demuestra que su número pasaba de 1.200, equipadas con 3 piezas de artillería de campaña y numerosas ametralladoras. Más de 600 se retiraron por tierra atravesando el Sixaola. Frente a esos 1.800 bien armados, Panamá tenía menos de 300 voluntarios que había podido reunir en la ciudad de Bocas del Toro. En marcha de Puerto Limón a almirante ya había 700 costarricenses más, haciendo un total de 2.500 soldados que tenían a su frente los panameños en la Provincia de Bocas del Toro. El Ministro de Relaciones Exteriores de Pana-

má indicó anoche que se debía realizar un plebiscito en las regiones fronterizas disputadas con objeto de resolver definitivamente el pleito.⁽⁷¹⁾

Acompañando el consejo con la advertencia, a más de las notas enviadas a los beligerantes, el Gobierno de Washington ordenó al Amirante Henry F. Bryan que estableciera un servicio especial de vigilancia naval, y con este fin se despachó el crucero *Sacramento* a las aguas de Bocas del Toro. Las fuerzas del Ejército de los Estados Unidos acantonadas en la Zona del Canal recibieron orden de estar listas para entrar en acción.⁽⁷²⁾

Como el Gobierno de Panamá impidió la publicación de la nota del Secretario de Estado Hughes, del 5 de marzo, sobre cesación de las hostilidades, el pueblo panameño tuvo la impresión de que los Estados Unidos había forzado, con el envío del crucero, la evacuación del reconquistado territorio de Coto, y por tal motivo el sentimiento de hostilidad y antagonismo hacia Norteamérica, de por sí inflamado, se tradujo en manifestaciones públicas contrarias al “Coloso del Norte”. Los éxitos militares de los panameños en Coto habían hecho que el público se mostrara resuelto a que ese territorio no fuera abandonado sin causa justificada y sin provecho. En cambio, Costa Rica parecía complacida con la actitud del Gobierno de Washington, que había virtualmente terminado el conflicto, aunque cierta sensación de frustración se evidenciaba porque las derrotas de Coto no habían podido ser vengadas.⁽⁷³⁾

La Cancillería panameña informó a la Liga de las Naciones que el Gobierno norteamericano sugería como base para su mediación la aceptación por Panamá del Laudo arbitral del Magistrado White. “La mediación en esa forma tropezaría con dificultades morales, legales y constitucionales y significaría el logro del objetivo de Costa Rica y el premio a los excesos cometidos contra Panamá en detrimento de la causa de la paz y de la justicia. Panamá acepta retirar sus tropas de Coto, que se halla dentro de la línea del *statu quo*, pero conservando allí sus autoridades civiles, siempre que

Costa Rica retire sus fuerzas del territorio panameño de Bocas del Toro, y sugiere a los Estados Unidos que, si la no aceptación del Fallo White por Panamá afectara el amor propio del Gobierno norteamericano y lo incapacitara para servir de mediador imparcial y desapasionado, Panamá estaría dispuesta a someter su diferencia con Costa Rica a la decisión de la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya o de la Corte Permanente de Justicia Internacional de la Liga de las Naciones.⁽⁷⁴⁾

Por su parte, la Cancillería costarricense le indicó a la Liga que la mediación del Gobierno norteamericano había terminado la controversia prácticamente; a lo que Drummond replicó el 12 de marzo que estaba complacido de que Costa Rica hubiera aceptado la intercesión de los Estados Unidos y que él consideraba la disputa en vías de arreglo. Y antes había expresado su agrado por la aceptación, por Panamá, de la oferta norteamericana.⁽⁷⁵⁾

El 8 de marzo, el Ministro Price informó al Canciller Garay que había recibido comunicación del Departamento de Estado según la cual, el Gobierno de Costa Rica había informado al Gobierno norteamericano que había dado instrucciones para que las tropas costarricenses que se encontraban en la costa del Pacífico, no continuaran avanzando y para que aquéllas que habían invadido el territorio de Panamá en la costa del Atlántico, se retiraran inmediatamente a la línea del Río Sixaola.

El señor Garay le contestó enseguida que el Gobierno panameño también había dado instrucciones a sus fuerzas militares para que se retiraran de Coto; pero que permanecerían allí sus autoridades civiles y de policía. Que este acto de Panamá, inspirado en el deseo de poner término a la lucha armada que le había sido impuesta contra su voluntad, no debía interpretarse en ningún caso como un reconocimiento implícito del Fallo White “que el Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y la opinión pública se han negado de consuno a aceptar desde 1914”. Hacía observar que el país “se encontraba en relaciones de amistad con todos

los pueblos de la tierra, cuando repentinamente — como un rayo que estalla en cielo sin nubes — cayó sobre él la agresión inesperada e injustificada del Gobierno de Costa Rica”. Agregaba que “cualquiera que sea el resultado de la mediación interpuesta por el Gobierno de los Estados Unidos... Panamá se reserva el derecho de establecer y hacer valer en el curso de la mediación las responsabilidades en que ha incurrido Costa Rica... y de exigirle la obligación de indemnizarnos por los daños causados y por los gastos de las expediciones defensivas que por su culpa nos hemos visto en la necesidad de equipar y organizar”.⁽⁷⁶⁾

El 15 de marzo el Secretario de Estado de los Estados Unidos envió una larga nota a la Cancillería panameña, con encargo de que le fuera comunicada al Presidente de la República. En ella se daba respuesta a la pregunta hecha por el Gobierno del Istmo a los Estados Unidos sobre lo que Norteamérica consideraba que eran sus responsabilidades con respecto a la independencia y soberanía de la República de Panamá. El señor Charles Evans Hughes establecía que para que el gobierno de los Estados Unidos pudiera dar cumplimiento a sus obligaciones de acuerdo con el Tratado, debía informarse primero respecto a la soberanía de la República de Panamá y luego de sus límites territoriales. De allí que el Gobierno norteamericano estimara necesario investigar los méritos de la controversia antes de dar cumplimiento a sus obligaciones conforme a la garantía autorizada por el Tratado. Sostenía que la cuestión tenía dos aspectos: uno con respecto al lado del Pacífico y otro con respecto al lado del Atlántico. El Gobierno de los Estados Unidos consideraba fuera de toda controversia que la línea en el lado Pacífico había sido determinada por el Presidente de la República Francesa, y había sido aceptada por ambas Repúblicas mediante el Tratado Anderson-Porrás; por lo tanto, estimaba que era un deber ineludible solicitar del de Panamá que abandonara su jurisdicción en el territorio de Coto y que la transfiriera a Costa Rica “en forma ordenada”. Entraba luego en una disertación legalista con la que trataba de demostrar que

el Magistrado White no se había extralimitado en sus poderes como Árbitro, y terminaba excitando “de la manera más amigable, aunque vehemente, a Panamá, a que nombrara, junto con Costa Rica, los ingenieros a fin de que la línea establecida en el Fallo White fuera determinada.”⁽⁷⁷⁾

La Prensa Asociada publicó la nota de Hughes, calificando de ultimátum las declaraciones terminantes de que los Estados Unidos no se considerasen obligados a defender a la República de Panamá sino dentro de lo que ellos estimaran ser su territorio. “La nota plantea el dilema siguiente: Panamá cumple el Fallo del Presidente de la Corte Suprema White o los Estados Unidos la obligan a cumplirlo, bien empleando el Gobierno de los Estados Unidos medidas coercitivas, o bien autorizando la invasión por la República de Costa Rica, tendiente a entrar en posesión del territorio de Golfito o Punta Burica.”⁽⁷⁸⁾

El 18 de marzo el Presidente Porras, en un gesto dramático e inusitado, se dirigió directamente al Presidente Harding de los Estados Unidos, por medio de un telegrama en el que denunciaba la exigencia del Departamento de Estado como dolorosa y humillante, “más cuando dos Legislaturas y todas las Municipalidades de la República han pedido el rechazo de esa Decisión, basándose en que el Árbitro se extralimitó en sus funciones de manera evidente, dándole a Costa Rica más de lo que pidió al Presidente Loubet, y a la vez por ser ésta contraria a las disposiciones de la Constitución de Panamá. Porras se dirigía “al Magistrado amante de la equidad y de la justicia, a fin de que la causa de Panamá sea mejor apreciada y para que pueda ser colocada entre el número de las Naciones conscientes y dignas”. Requería, entonces, del Presidente Harding, que hiciera “uso de su influencia personal, política y administrativa” a fin de que la controversia fuera resuelta “en una forma que esté más de acuerdo con la justicia y la dignidad que la manera en que ha sido solucionada la disputa y que se nos pide aceptar”. Terminaba asegurando que los panameños confiaban en su rectitud y que esperaban que esa confianza no sería defraudada.

El Presidente de los Estados Unidos contestó al día siguiente expresando secamente que el Departamento de Estado había actuado con su pleno consentimiento y aprobación. Que hubiera sido “excesivamente doloroso” para él, creer que el Gobierno de Panamá tuviera motivo para sentirse herido o para presumir que el Gobierno de los Estados Unidos olvidara sus especiales relaciones de amistad, así como el reconocimiento mutuo de intereses. Pero que debía entenderse claramente, sin embargo, que la decisión del Presidente de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos fue dada con el más alto honor a la justicia, y era la inalterable posición de su Gobierno.⁽⁸⁰⁾

A su vez, el Secretario de Relaciones Exteriores de Costa Rica, señor Alvarado Quirós, leyó, el 21 de marzo, ante el Congreso, la nota enviada por Mr. Hughes con fecha 15 a Panamá. “La lectura del documento fue escuchada con entusiasmo y comentada favorablemente en los círculos oficiales, en los que se declaró que indica que el Gobierno de los Estados Unidos está animado de un sincero deseo de hacer justicia. Se declaró oficialmente que la comunicación es un admirable documento jurídico y constituye un ejemplar acto de equidad”.⁽⁸⁰⁾

El Poder Ejecutivo de Panamá convocó a sesiones extraordinarias a la Asamblea Nacional, el 28 de marzo, a fin de considerar el ultimátum de los Estados Unidos. El Presidente Porras en su Mensaje indicó que una negativa a aceptar el Fallo White tendría serias consecuencias, y ocasionaría el retiro de los Estados Unidos de la controversia. La Asamblea entró entonces a discutir un empréstito interno para la defensa por un millón de balboas, y la designación de una comisión de abogados especialistas en Derecho Internacional para que aconsejaran una decisión en relación con la exigencia de los Estados Unidos.⁽⁸¹⁾

Aún cuando el nombramiento del financista norteamericano Addison T. Ruan como Agente Fiscal de la República fue considerado como indicación de una actitud más conciliatoria de parte de los panameños, la Asamblea Nacional, unánimemente decretó

el rechazo del Fallo White, y autorizó al Presidente Porras para que nombrara tres expertos panameños y tres extranjeros, entre los cuales estuvo el insigne jurisconsulto cubano Dr. Antonio Sánchez de Bustamante, con el objeto de que le sirviera de cuerpo consultivo.⁽⁸²⁾ La respuesta a la nota de Hughes fue entregada al Ministro Price el 18 de marzo, debidamente aprobada por la Asamblea, y constituía un admirable y valiente resumen de la posición de Panamá. He aquí las principales ideas enunciadas en ella:

“...La cuestión... tiene que ser examinada por Panamá desde un doble punto de vista, según que los Estados Unidos asuma respecto de nosotros el carácter de mediador amistoso — conforme a su oferta reciente — o el carácter de garante de nuestra independencia, conforme al Artículo I del Tratado del Canal ...Mi Gobierno hace notar, simplemente, que la garantía de nuestra independencia es la principal obligación asumida por el Gobierno de Vuestra Excelencia a cambio de muy valiosas concesiones que obtuvo de Panamá en virtud del mismo Tratado y que, por razón de su generosidad, fueron objeto de asombro en el Senado de los Estados Unidos. Esa garantía, desde luego, se entiende en interés del país garantido y debe tener por objeto la defensa de la soberanía de Panamá según sus títulos de dominio, sus derechos jurisdiccionales y de posesión...No habiéndose avenido Costa Rica a ejecutar el Laudo Loubet, así como Panamá no aceptó a su turno el Fallo White, quedaron en vigor los derechos de posesión y jurisdicción que Panamá no habría dejado de ejercer sobre los territorios que el Laudo Loubet le quitaba a Colombia en la costa del Pacífico en compensación de los que le adjudicaba en el Atlántico. En cumplimiento, pues, de la obligación que le asignaba al Gobierno de los Estados Uni-

dos el Artículo I del Tratado del Canal, aquel Gobierno es solidario con Panamá en la defensa de todos los derechos y acciones que emanen para Panamá de sus títulos de dominio y de su posición inmemorial... Por tanto... mientras no sobrevenga un nuevo Tratado... entre Panamá y Costa Rica, mi Gobierno declara de la manera más perentoria y solemne que la soberanía de Panamá se extiende a toda la línea panameña del *statu quo* y que la garantía de esa soberanía, estipulada en el Artículo I del Tratado del Canal, debe extenderse igualmente hasta esos límites.

“El Artículo I del Tratado Hay-Bunau-Varilla no constituye, en concepto de esta Cancillería, a los Estados Unidos en árbitro de los derechos y acciones territoriales de Panamá en relación con sus vecinos, sino en simples garantes de su independencia e integridad... y esta obligación convencional involucra una obligación moral de los Estados Unidos de América para con el país que, más que ningún otro, ha contribuido a su actual engrandecimiento y poderío; el país que hizo suya, sin detenerse en escrúpulos de neutralidad, la causa de los Estados Unidos en la Guerra Mundial y que ha sido en todo tiempo su mejor amigo y su más fiel aliado, sin olvidar por eso sus deberes de propia conservación, que son primordiales para todo Estado.

“...Si el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Panamá fuera condición implícita para la prestación de la garantía contractual estipulada en el Artículo I del Tratado Hay-Bunau-Varilla, este Gobierno podría confiar tranquilo en su seguridad exterior. Él ha cumplido — con exceso si se quiere — esas obligaciones, y por cumplirlas de buena fe confronta las dificultades de la situación actual.

“El respeto que mostró por los derechos de posesión de Costa Rica y la repugnancia que le inspiraron los

medios violentos y arbitrarios cuando el Laudo Loubet le asignó el dominio de las dos riberas del Sixaola, contrastan con la desenvoltura con que Costa Rica se apoderó en 1909, de la ribera occidental del Sixaola, a despecho de las repetidas protestas de Panamá, y con el novísimo procedimiento puesto en práctica por ese país hace pocos días para asumir jurisdicción sobre territorios poblados exclusivamente por panameños, labrados con sudor de frentes panameñas y que siempre han estado bajo la jurisdicción de Panamá.

“...Ha contribuido mucho a sumir en error e incertidumbre la opinión del Departamento de Estado la aserción, totalmente gratuita, contenida en el Fallo del Honorable Juez White y que el Departamento de Estado acoge en su cablegrama del 15 del corriente, de que “ambas partes reconocen que, de acuerdo con esta Convención, existe el poder y el deber de sustituir la línea desechada por una línea dentro de la esfera de la facultad concedida por el Tratado anterior. “Como Vuestra Excelencia verá más adelante, tal aserción carece en lo absoluto de fundamento en lo que concierne a la República de Panamá”.

“Observa el Gobierno de Vuestra Excelencia que el Fallo White dio a Costa Rica una porción del territorio que Panamá reclamaba y a Panamá una porción del territorio que Costa Rica reclamaba. Esta observación, que resultaría exacta si se tratara del Laudo Loubet, no lo es cuando se aplica al Fallo White; y es precisamente porque en esa observación palpita un noble impulso de equidad que hace honor al Gobierno de Washington, a la vez que pone de manifiesto su conocimiento imperfecto de la materia en discusión, por lo que este Gobierno tiene fé profunda en el éxito de su causa, y espera fundadamente que a un cono-

cimiento más completo, a una noción más exacta de los derechos y de la actitud de Panamá, corresponda un cambio radical en el ánimo y en el criterio del Departamento de Estado.

“...Amparada por la égida del Derecho Internacional, que cobija por igual a las Naciones grandes y pequeñas, la República de Panamá se ha negado a aceptar el fallo del eminente Juez White con el mismo derecho y casi con las mismas razones con que el Gobierno de Vuestra Excelencia declinó aceptar, en 1831, el Fallo del Rey de los Países Bajos en el litigio de fronteras entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña. “El procedimiento del Árbitro — dijo en esta ocasión el Ministro de los Estados Unidos en La Haya — constituye una extralimitación de poderes porque abandona los límites del Convenio y le sustituye una línea diferente.

“...Este Gobierno... se permite reiterar a Vuestra Excelencia ...la sugestión hecha por el Presidente de Panamá en una de las frecuentes entrevistas que hemos venido celebrando en el Palacio Presidencial con motivo de los Sucesos de Coto... Se trata de un doble plebiscito: uno en la zona del Pacífico y otro en la zona del Atlántico... La operación podría llevarse a cabo por comisionados de ambos Gobiernos, con la mediación de los Estados Unidos.

“...Debo añadir antes de terminar... que nada de lo ...dicho debe tomarse... como falta de cortesía o miramiento para con el eminente jurista que preside la Corte Suprema de los Estados Unidos... Sólo la defensa de los intereses y derechos de la República han colocado a esta Cancillería en la dura necesidad de desligarse de las conclusiones del Árbitro señor White y de discutir los fundamentos de su Fallo.⁽⁸³⁾

Conforme a los que se lee en los despachos de la Prensa Asociada, aparentemente nadie esperó que esta propuesta de la nota sobre el doble plebiscito fuera aceptada, pues rumores de guerra se extendieron a raíz de la acción tomada por la Asamblea Nacional. Todas las instituciones y los partidos políticos de Panamá expresaron al Gobierno la determinación general de aceptar estoicamente todas las consecuencias que sobrevinieran, con tal de preservar la integridad territorial panameña.

El Encargado de Negocios, señor José E. Lefevre, declaró en Washington que si los Estados Unidos rehusaban escuchar a Panamá, su Gobierno sólo esperaría el próximo movimiento de Costa Rica; que si una crisis se pudiera evitar por unos pocos meses, él creía posible un arreglo amigable, pero que Panamá consideraría una evacuación forzada de la región de Coto, sin una discusión total de la cuestión de fronteras, como un “acto de coerción”. Panamá continuó sus preparativos bélicos contra Costa Rica, pero en general se concedía que ni los Estados Unidos ni la comunidad latinoamericana permitirían una guerra fratricida entre las dos Repúblicas.⁽⁸⁴⁾

El Departamento de Estado envió una extensa respuesta a al Cancillería panameña el 30 de abril, repitiendo los mismos puntos de vista expresados en distintas ocasiones desde 1914. El Secretario de Estado, señor Hughes, manifestaba sorpresa y sentimiento por el contenido de la nota panameña. Luego procedía a clarificar su posición en la interpretación del Artículo I del Tratado del Canal y añadía:

“El Gobierno de los Estados Unidos ha indicado ya al Gobierno de Panamá la manera como entiende sus obligaciones, y debe exponer, una vez más, de una manera necesariamente perentoria, que su deber de garantizar y mantener la independencia de Panamá lo obliga a investigar los méritos de cualquier controversia relacionada con los límites de la República de Panamá, de manera que pueda cerciorarse respecto de la verdadera extensión del territorio de Panamá y lo obliga a asegurar-

se de que el Gobierno de Panamá ejecuta fielmente sus obligaciones internacionales”.

Afirmaba luego, apoyado en otras argumentaciones, que la línea en la costa Pacífica no se podía considerar como disputada; que el *Chief Justice* no se había excedido en sus poderes, y que los Estados Unidos no considerarían siquiera la sugestión de Panamá acerca del plebiscito; y en tono amenazador manifestaba:

“...el Gobierno de los Estados Unidos se siente movido a hacer presente que espera que el Gobierno de Panamá proceda prontamente a transferir el ejercicio de jurisdicción en el territorio adjudicado a Costa Rica por el Laudo Loubet, hoy ocupado por las autoridades civiles del Gobierno de Panamá, al Gobierno de Costa Rica, y esto en forma ordenada. A menos que esa medida sea tomada dentro de tiempo razonable, el Gobierno de los Estados Unidos se sentirá obligado a proceder de la manera que sea necesaria a fin de asegurarse de que el ejercicio de jurisdicción sea transferido debidamente y que la línea divisoria del lado del Pacífico definida por el Laudo Loubet y la línea divisoria del Atlántico, determinada por el Fallo del Presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos, sean físicamente trazadas de la manera que disponen los Artículos II y VII del Tratado Anderson-Porras”⁽⁸⁵⁾.

Con todo, el Gobierno de Panamá, firmemente respaldado por la opinión pública, no dio señal de abrigar intención alguna de dar cumplimiento a la exigencia de Norteamérica. Las cosas quedaron así durante el mes de mayo. El día 18 falleció calladamente el Magistrado Edward D. White sin que nadie prestara mayor atención al suceso. Los Estados Unidos rehusaron cejar en su posición y Panamá estaba igualmente resuelta a no ceder. El *statu quo* se mantenía sin alteración en las regiones disputadas, donde se extremaron las medidas de vigilancia. Costa Rica estaba, aparentemente, muy satisfecha de haberle encomendado su pleito al Gobierno de Washington.⁽⁸⁶⁾

Sin embargo, Panamá hizo tres intentos prácticos para encontrar una solución rápida y honorable al conflicto. Veámoslos.

El 17 de mayo se acordó por el Consejo de Gabinete enviar una Misión Especial a San José con el encargo de cerciorarse de la actitud que había asumido el Poder Ejecutivo de Costa Rica y ver si era posible llegar a un arreglo directo. Se escogió para ella al Dr. Gregorio Miró, quién partió al día siguiente. Una vez en la capital josefina el Enviado se puso en contacto con algunos altos funcionarios de la Administración —entre ellos el Secretario de Relaciones Exteriores—, quienes lo recibieron con notable cortesía y afabilidad. En su entrevista con el Canciller costarricense le expuso las razones que tenía Panamá para no aceptar el Fallo White, a lo que el Secretario replicó que “el Gobierno norteamericano había prometido al de Costa Rica que el Fallo arbitral sería acatado y que allí se aguardaba confiado el cumplimiento de la promesa”. Al día siguiente, 21 de mayo, obtuvo una audiencia del Presidente, señor Julio Acosta.

“Allí conversamos de manera franca, sin afectaciones ni dobleces, dice el Dr. Miró en su Informe al Gobierno panameño, y, después de los saludos y presentaciones de estilo, el señor Acosta me condujo a su despacho ...Me expresó que él lamentaba la situación que se había creado entre los dos países y adujo razones para justificar su actuación. Ellas pueden resumirse en estos términos:

“Él había sido Ministro de Costa Rica en los Estados Unidos durante la Administración del Presidente González Florez y en varias ocasiones había tratado en Washington que el Departamento de Estado definiera la situación que existía después de haberse pronunciado el Fallo White; que el Secretario de Estado, señor Lansing, siempre le prometía que iba a estudiar el asunto y para ello era necesario tener una conferencia con el señor William J. Price, Ministro norteamericano en Panamá. Que el tiempo transcurría sin que el Departamento de Estado adoptara una solución; que al encargarse él de la Presidencia tuvo el propósito de definir ese estado de cosas y había ordenado la ocupación del territorio de Coto; que el jefe de las fuerzas expedicionarias, coronel

Héctor Zúñiga Mora llevaba instrucciones para no combatir; que él había estimado que esa ocupación daría origen a un incidente diplomático, pues no teniendo Panamá un ejército ni armas, lo natural hubiera sido que se elevara en queja al Gobierno

qubusca ocu 10 278.16 671534.078 Tci'e diplomátci'movimi0009 diplyP

fueron enviados por la vía marítima, mientras que los heridos que pudieron ser transportados sin peligro, fueron repatriados a la mayor brevedad. El señor Garay declaró que Panamá abandonaba así el derecho de retenerlos como garantía de las reparaciones a que tenía derecho por la agresión de Costa Rica.⁽⁹¹⁾

Las Repúblicas de Centro América —Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica—, como culminación de un elogiable movimiento histórico de integración nacional, habían concertado un pacto de federación el 9 de enero de 1921, en virtud del cual tratarían de reconstruir la República Federal de Centro América.⁽⁹²⁾

Habiéndose mostrado remisa Costa Rica a adelantar las gestiones esperadas, las otras Repúblicas vieron en la emergencia surgida de las hostilidades con Panamá una oportunidad de demostrarle, como es natural, su adhesión y simpatía. En consecuencia, los Gobiernos centroamericanos declararon su intención de apoyar en toda forma a Costa Rica y *le ofrecieron declararle la guerra a Panamá* si ésta lo hacía a Costa Rica.⁽⁹³⁾ Guatemala envió algunas tropas que se agregaron a las fuerzas costarricenses. El 26 de junio de 1921, el Secretario Alvarado Quirós declaró oficialmente que Costa Rica contaba con el apoyo moral y material de Guatemala, Honduras y El Salvador.

Simultáneamente con las dos diligencias mencionadas, para lograr un arreglo pacífico y honorable de la controversia, y ante la amenaza contenida en el ultimátum de los Estados Unidos, el 5 de mayo, que daba un plazo de 60 días⁽⁹⁴⁾ para entregar el territorio en litigio a Costa Rica, la República de Panamá llevó a cabo una tercera gestión, esta vez ante sus hermanas más poderosas de la América del Sur. Así fué como se enviaron, en calidad de Ministros en Misión Especial, al Dr. Eduardo Chiari al Perú, al señor Antonio Burgos al Brasil y al Dr. Octavio Méndez Pereira a Chile, con el encargo de exponer el caso de Panamá, disipar la errónea creencia, que aparentemente existía, acerca de los derechos del Istmo en el litigio, tergiversados por la propaganda ene-

miga y tratar de conseguir una intervención amistosa para la solución del delicado problema internacional.

Esto causó gran resentimiento en Washington y el Departamento de Estado lo consideró como una actitud hostil de parte de Panamá⁽⁹⁵⁾, especialmente cuando algunos embajadores latinoamericanos formularon representaciones ante el Secretario Hughes, encareciéndole la conveniencia de que el conflicto encontrara pronta y justa solución.

El Gobierno de Chile se “interesó vivamente” en el caso y realizó algunas gestiones para enterarse de las intenciones de los Estados Unidos.⁽⁹⁶⁾ El Embajador chileno requirió del Gobierno de Washington que a las Naciones americanas del Pacífico se les permitiera arreglar sus asuntos sin necesidad de mediador.⁽⁹⁷⁾

El Presidente Augusto B. Leguía, del Perú, manifestó al Enviado Dr. Chiari el “más vivo interés porque Panamá saliese dignamente de la difícil situación internacional en que se hallaba”⁽⁹⁸⁾ pero, al parecer, toda esta buena voluntad se concretó a conceder la Orden del Sol del Perú a varios altos funcionarios del Gobierno panameño.

El Perú, que movido por sus diferencias históricas con Colombia había sido el primer Estado latinoamericano que reconoció, en noviembre de 1903, la Secesión del Istmo, ahora, que se trataba de enfrentarse al “Coloso del Norte”, su Gobierno optó por ignorar el llamado de Panamá dejándola abandonada a su suerte.

A su vez, el Gobierno de Brasil, aunque deseando no hacer “ostensible” su actitud, se dirigió al de Washington, en términos amistosos, para manifestarle que el Brasil vería con gusto “que no se usasen medios violentos contra Panamá”, expresando al mismo tiempo la esperanza de que el conflicto entre los dos países se arreglaría pacíficamente. El Gobierno norteamericano informó al Presidente Pessoa que el conflicto con Panamá se arreglaría “sin lesionar su soberanía territorial ni su independencia política”.⁽⁹⁹⁾

Pero la principal misión fue la encomendada al Dr. Harmodio Arias, años más tarde — en 1932 — elegido Presidente de Panamá. El Gobierno panameño, consciente del inmenso prestigio y de la gravitación que en América tiene la república Argentina, resolvió recurrir a ella a fin de obtener su valiosa intercesión en la dolorosa controversia. Investido con el rango de enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en Misión Especial, el Dr. Arias, a poco de presentadas sus cartas credenciales al Presidente Hipólito Irigoyen⁽¹⁰⁰⁾ envió, junto con mapas y documentos, un amplio memorándum al Gobierno argentino sobre los antecedentes del conflicto.

A la negativa de Panamá de inclinarse ante el *ipse dixit* del mediador — decía el Dr. Arias —, le ha replicado el Gobierno de los Estados Unidos de Norte América que debe proceder dentro de un “término razonable” a cumplir el Fallo.

“El Gobierno y el pueblo de mi país asienten gustosos a todo lo que tienda al arreglo pacífico de los conflictos internacionales, aún cuando ello implique en muchos casos pérdidas materiales, pero no pueden ni deben convenir a someterse a la adopción de medios que envuelven la denegación de sus derechos y que, como consecuencia, implican necesariamente, una humillación, ya que en este caso parece ser que el Gobierno mediador pretende asumir el carácter de ejecutor de la sentencia. Por este medio se violarían los derechos que Panamá tiene como país soberano y se desvirtuará la esencia misma de la mediación amistosa que les ofreció a los dos países el Gobierno de los Estados Unidos de Norte América.

“Las consideraciones que preceden, — manifestaba finalmente el enviado, Dr. Arias —, han inducido a mi Gobierno a solicitar del ilustrado Gobierno de la República Argentina, que tanto se ha distinguido en pro de las soluciones pacíficas y en pro de los derechos del débil, su amistosa gestión a fin de coadyuvar a que la controversia, creada por razón de la nulidad del Laudo White, se resuelva por uno de los medios reconocidos en el Derecho Internacional para el arreglo de tales cuestiones. Estos medios

podrían ser: el sometimiento a arbitraje de la cuestión de si es o no válido el Laudo, o bien la negociación directa entre los dos Gobiernos contendores (el de Panamá y el de Costa Rica), para que se fije definitivamente la línea fronteriza, con compensaciones o beneficios mutuos o sin ellos.

“Una de estas soluciones o cualquiera otra que el Gobierno de esta digna Nación tenga a bien indicar, conjuraría una imposición humillante, que desde luego, lastimaría profundamente el sentimiento nacional al par que evitaría el mutuo resentimiento y las recíprocas rencillas entre dos pueblos hermanos vinculados muy estrechamente por razones de orden diverso”.⁽¹⁰¹⁾

La gestión de la pequeña República de Panamá ante su hermana, la República Argentina, causó, al parecer tanta perturbación y alarma al Gobierno de los Estados Unidos que el Departamento de Estado se sintió compelido a intervenir oficiosamente en ella. Así fue como, el 18 de julio, la Embajada de Norteamérica en Buenos Aires envió al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Dr. Honorio Pueyrredón, un memorándum en el que, luego de expresar su conocimiento de las gestiones del Dr. Arias, decía que confiaba en que la Argentina comprendiera cuáles eran las obligaciones de los Estados Unidos para con Panamá en virtud del Artículo I del Tratado del Canal. El Gobierno de los Estados Unidos consideraba “completamente insostenible la afirmación del Gobierno panameño de que el *Chief Justice* de los Estados Unidos se excedió en su jurisdicción ...el Gobierno de los Estados Unidos abrigó la esperanza de que Panamá estaría dispuesta a cumplir sus obligaciones ...pero considera que es su deber cuidar de que sus obligaciones, como una de la familia de las naciones, sean cumplidas por un Gobierno que está con él en las relaciones en que está Panamá”. La nota terminaba en los siguientes términos: “Esta información es suministrada al Gobierno argentino por el Departamento de Estado meramente por consideración amistosa hacia el Gobierno argentino, y a fin de que no haya malentendidos en cuanto a las

razones de cualquier medida que el Gobierno de los Estados Unidos pudiese juzgar necesario adoptar”.⁽¹⁰²⁾

Pero dos días antes de la presentación del memorial de la Embajada norteamericana, o sea el 16 de julio, el gobierno argentino había contestado al Enviado panameño así:

“En respuesta a sus comunicaciones sobre las diferencias surgidas entre las Repúblicas de Panamá y la de Costa Rica, con motivo del litigio de límites, tengo el honor de informar a V. E. que el Gobierno Argentino ha adoptado como norma de conducta para su intervención en las relaciones entre los países hermanos de América, la de realizarlas solamente a petición de ambas partes, en carácter conciliatorio, como amigable componedor.

“Por tanto, tratándose de un asunto ya definido por un fallo arbitral, no se considera habilitado para prestar los buenos oficios requeridos en esta emergencia.

“Saludo a V. E. con mi consideración más distinguida.

H. Pueyrredón”.⁽¹⁰³⁾

A su vez, el Presidente argentino, Hipólito Irigoyen, manifestó al Embajador norteamericano el desagrado de su Gobierno ante el intento de los Estados Unidos de imponer el sistema de arbitraje en el mundo mediante el uso de la fuerza para respaldar sus propias sentencias.⁽¹⁰⁴⁾

Con relación a la respuesta de Pueyrredón cabe indicar que lo último que pensaba hace en esta coyuntura el Gobierno de Costa Rica era ir a solicitar la mediación argentina, asegurado, como lo estaba ya, de la determinación de los Estados Unidos de imponerle a Panamá el Fallo White. Al contrario, el Secretario de Relaciones Exteriores de Costa Rica, señor Alvarado Quirós, le envió al Canciller Pueyrredón un telegrama en el que hacía la extraordinaria afirmación de que Colombia había “despojado a mano armada” a Costa Rica de la Provincia panameña de Bocas del Toro, la cual, según él, Costa Rica poseía a la fecha de su independencia de Es-

pañía. Agregaba el Secretario Alvarado Quirós que “los argumentos panameños para rehuir el cumplimiento del Laudo norteamericano son insostenibles para quien lea este Laudo y dos notas de Derecho, sobre el punto, del Secretario de Estado Hughes”. Decía también que “últimamente quien invadió fué Panamá y que Costa Rica se defendió”. “...la tesis de mi Gobierno y del Gobierno de los Estados Unidos no es otra que la de consagrar el respeto debido a los solemnes compromisos internacionales”⁽¹⁰⁵⁾.

Mientras tanto, en Panamá seguía su curso la lucha diplomática con los Estados Unidos.

El ex Presidente de la Unión, señor William H. Taft, en carta para el Presidente de Panamá, lo excitaba para que, por respeto al principio del arbitraje, aceptara el Fallo White.

“Ustedes menoscaban su posición en el mundo adoptando la actitud que tienen ahora. Con todo respeto, me parece que el deber de Vuestra Excelencia estriba en demostrarle al pueblo de Panamá, por mucho que desagrade a éste tal opinión, que conviene a sus intereses mostrarse observador de la ley, como entidad nacional”.⁽¹⁰⁶⁾ El Dr. Porras le replicó entonces que cuando Taft fué Presidente de los Estados Unidos había desvirtuado el privilegio de tal principio al ejercer obstinadamente presión sobre la República de Panamá para obligarla a revisar una sentencia definitiva e intocable como la del Presidente Loubet.⁽¹⁰⁷⁾

En Washington, el 24 de junio, el Secretario Garay envió un extenso memorándum al Secretario Hughes, el cual era principalmente una reiteración de las razones expuestas para el rechazo del Fallo White, y proponía como base de arreglo el doble plebiscito mencionado, declarando que también Panamá estaba dispuesto a aceptar:

“1° Una mediación u oferta de buenos oficios o de arbitraje panamericano que inicie una verdadera Liga de Naciones Americanas.

2° Un arbitraje sobre la validez del segundo Fallo arbitral con facultad al Tribunal para fijar nueva línea en caso de invalidez del Fallo.

3° Un arreglo con Costa Rica bajo la mediación de los Estados Unidos sobre la base de concesiones equitativas.

4° Un arreglo directo con Costa Rica con concesiones equitativas.

5° El Fallo White, siempre que se extienda a la región del Pacífico el principio jurídico del *uti possidetis* del cual procede”.

El memorándum contenía, finalmente, el punto de vista de que “la imposición por la fuerza u otra forma de coacción de un fallo arbitral contra el cual una de las partes ha elevado protestas fundadas en razones legales de aceptación universal, sería una medida que acarrearía las más desastrosas consecuencias para la causa del arbitraje, de la cual los Estados Unidos han sido siempre fervorosos adeptos”.⁽¹⁰⁸⁾

El señor Garay visitó a Hughes el 30 de junio y en esa ocasión el Secretario de Estado elogió el memorándum, pero deploró que éste no hubiera logrado modificar su opinión. Le manifestó que el Gobierno norteamericano no tenía interés en intervenir y que celebrarían que Panamá y Costa Rica se entendieran directamente sobre el nombramiento de comisiones demarcadoras de la frontera. Agregó que Panamá podría sondear a Costa Rica, a quien el Gobierno norteamericano le haría saber que no debía considerar esto como un desaire. A este fin prorrogaría el plazo para llegar a un acuerdo, por otros 15 días, o más.⁽¹⁰⁹⁾

La respuesta de Costa Rica a la sugestión de arreglo directo hecha por Panamá llegó el 12 de julio y en ella aquel país reiteraba su invariable planteamiento anterior. “De acuerdo con frase del Presidente de los Estados Unidos, decía, el Fallo Loubet y el Fallo White son posición inalterable del Gobierno de Costa Rica”.⁽¹¹⁰⁾

Entonces, en una nota en la que vibraban los sentimientos de amargura por la impotencia y de dignidad ante la desgracia, comunicó Garay a Hughes la inutilidad de su gestión, que se había “...estrellado contra la resistencia de Costa Rica a aceptar otra solución que no sea el cumplimiento liso y llano del Fallo White y de medio Laudo Loubet, y esta resistencia se funda, a su turno, en la garantía

que Costa Rica dice haber recibido del Gobierno de los Estados Unidos de que sus aspiraciones en ese particular recibirían completa satisfacción ...si a pesar de todo eso el Gobierno de Vuestra Excelencia insistiese en pedirle al de Panamá que cumpla ...el Fallo White y medio Laudo Loubet, al Poder Ejecutivo de Panamá no le quedaría otro recurso que cruzarse de brazos y afrontar las consecuencias de su impotencia legal y moral para acceder a esa solicitud...

“Estos actos de los Estados Unidos en interés de Costa Rica han eliminado prácticamente a esta última República de la controversia para ser reemplazada por los Estados Unidos, quienes se han tomado el pleito para sí y con quienes Panamá ha tenido y tendrá que entenderse en adelante en virtud de delegación expresa o tácita de Costa Rica ...Ante esta situación ...Panamá ...invita al Gobierno de los Estados Unidos en los términos del Artículo XXXVIII de la Convención de La Haya para el arreglo Pacífico de las Disputas Internacionales, de que son signatarios ambos países, a someter al arbitraje de la Corte Permanente de La Haya el punto alrededor del cual gira toda la controversia entre Panamá y Costa Rica, hoy entre Panamá y los Estados Unidos, a saber: “¿Está el Fallo White dentro de los términos del compromiso arbitral de 1910 y es o no válido para Panamá?”

Terminaba la nota, que tenía fecha 21 de julio, ofreciendo comunicar inmediatamente a la Oficina Internacional de La Haya la petición de arbitraje, si éste era aceptado por los Estados Unidos.⁽¹¹¹⁾

El Secretario de Estado contestó el 29 asegurando que era inadmisibile la aseveración de que Costa Rica hubiera sido eliminada de la controversia, o de que los Estados Unidos hubieran sustituido a Costa Rica en ningún sentido. Llamaba la atención hacia el hecho de que el Gobierno de Costa Rica le había comunicado ya que rehusaba someter la disputa, o parte de ella, a nuevo arbitraje. Por consiguiente, terminaba el Gobierno de los Estados Unidos, era de opinión que la línea fronteriza fijada fuera confirmada por Panamá y la jurisdicción sobre el territorio tras-

pasada, para lo cual esperaba que el Gobierno de Panamá diera “sin demora” los pasos necesarios con el fin de nombrar un miembro de la Comisión de Límites encargada de fijar la línea limítrofe según los Fallos mencionados.⁽¹¹²⁾

Antes de recibir la respuesta anterior, Garay había enviado, con fecha 29 de julio, otra comunicación al Secretario Hughes recordándole que ambos países, Costa Rica y Panamá, eran signatarios o adherentes del Tratado de Versalles, cuyo Artículo XII invocaba ahora Panamá para pedirle el cumplimiento de la obligación convencional contenida en dicho Artículo, de someter a arbitraje la presente controversia sobre “si el Fallo White está dentro de los términos del compromiso arbitral de 1910, y sobre si el Fallo White vale o no contra Panamá”.⁽¹¹³⁾

El Departamento de Estado llevó a la consideración del Gobierno de Costa Rica la solicitud del panameño, y con fecha 13 de agosto comunicó al Secretario Garay la respuesta. Costa Rica no podría consentir en la sugestión de someter la cuestión a la Liga de las Naciones porque “ya existía la mediación amistosa de los Estados Unidos, aprobada por el Consejo de la Liga; porque las disposiciones del Tratado de Versalles relativas al arbitraje obligatorio se referían a las disputas suscitadas posteriormente y ésta era anterior al Tratado; y porque Costa Rica no admitía, y el Gobierno de los Estados Unidos lo había considerado así, que pudiera existir ninguna duda con respecto a la validez del fallo White”.⁽¹¹⁴⁾

El 30 de julio, Garay, en nota para Hughes, negaba que el Artículo I del Tratado del Canal le confiriera a los Estados Unidos facultad o poder para determinar a su juicio los límites de la república sin la intervención o aquiescencia de Panamá, como había dado a entender Hughes en su comunicación anterior.⁽¹¹⁵⁾

Tres días después el Departamento de Estado transmitió al Gobierno panameño una solicitud formal del costarricense demandando el traspaso de la jurisdicción sobre el territorio de Coto y el nombramiento de un ingeniero para trazar físicamente

y amojonar la línea divisoria.⁽¹¹⁶⁾ El Gobierno de Costa Rica diligentemente solicitó al Magistrado William H. Taft, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, que nombrara dos Comisionados para amojonar la frontera.

El Secretario Garay replicó, el 8 de agosto, que el Gobierno de Panamá no accedía a las demandas del de Costa Rica; que desconocería los actos de la comisión demarcadora y que Proclamaba su derecho a seguir ocupando la región al Noroeste de Punta Burica (Coto).⁽¹¹⁷⁾ El mismo día se dirigió al Presidente de la Suprema Corte, señor Taft, haciéndole presente que el nombramiento de comisionados por él sería un “ataque directo a la soberanía e independencia de Panamá”, protestando por la petición “improcedente e indebida” que le había hecho Costa Rica y rechazando la jurisdicción de la comisión, si se nombraba.⁽¹¹⁸⁾

El 18 de agosto el Secretario de Estado Hughes lanzó el rayo que habría de fulminar a la República de Panamá. En una nota en la que se traslucen la impaciencia y la arbitrariedad propia de esos tiempos del *Big Stick*, dirigida a Garay, quien se encontraba todavía en Washington, le comunica la severa decisión:

“...este Gobierno ha llegado a la conclusión de que los argumentos... de Panamá... han sido contestados en notas anteriores...Es de lamentarse ...que haya resultado imposible para ...Panamá y Costa Rica llegar a un arreglo directo ...En vista de ...que Panamá no está dispuesta a llevar a cabo la delimitación... y teniendo en cuenta el plazo razonable de este Gobierno... para llegar a un acuerdo... no hay motivo para que el Gobierno de los Estados Unidos... se sienta compelido a sugerir al Gobierno de Costa Rica que demore más la toma de jurisdicción sobre el territorio ocupado actualmente por Panamá y que fué adjudicado a Costa Rica... El Gobierno de los Estados Unidos ha sido ya notificado por el de Costa Rica... que está listo para asumir inmediatamente jurisdicción sobre el territorio a que se ha hecho referencia”⁽¹¹⁹⁾.

El 19 de agosto Garay solicitó una audiencia del Secretario de Estado para despedirse. En hora y media de conversación con Hughes y Sumner Welles fué imposible llegar a un acuerdo sobre el problema. Al terminarse la entrevista cablegrafió el resumen de ésta al Presidente Porras y anunció su intención de renunciar la Secretaría de Relaciones Exteriores.⁽¹²⁰⁾

El 20 de agosto el Presidente de la Corte suprema, William H. Taft le comunicó a Garay que él se consideraba en el deber de nombrar los comisionados, a petición de Costa Rica y en su carácter de *Chief Justice* titular de los Estados Unidos, tal como lo establecía la Convención Anderson-Porras; y en efecto, designó, a continuación, a los ingenieros John F. Hayford, Ora Evanson y Miner Leland.⁽¹²¹⁾

De nada habían valido las gestiones amistosas de las Repúblicas sudamericanas.

Al día siguiente las agencias noticiosas esparcían por todo el mundo la increíble noticia: un batallón de soldados de la Infantería de Marina de los Estados Unidos, en pie de guerra —448 hombres y 18 oficiales—, con equipo completo de campaña, había sido embarcado en Filadelfia a bordo del acorazado *Pennsylvania*, barco insignia de la Armada norteamericana, el cual partía apresuradamente para las aguas de Chiriquí, por orden del Departamento de Estado,⁽¹²²⁾ y con instrucciones de desembarcar las tropas en el territorio en disputa en caso de que Panamá intentara presentar oposición.

Un periódico de Washington daba como única explicación de la movilización de estas fuerzas, la disputa de límites entre Panamá y Costa Rica, en la cual, decía “el Departamento de Estado ha tomado más actitud de garante del Fallo White que de desinteresado observador o mediador”. El periódico continuaba diciendo que nada indicaba que el Departamento de Estado hubiera “decidido compeler a Panamá a aceptar inmediatamente el Fallo White, pero si tal fuera su decisión, es natural que la exigencia del Departamento de Estado sea respaldada por la fuerza”⁽¹²³⁾.

5°. Duro destino.

El Departamento de Estado le hizo saber al Dr. Ricardo J. Alfaro, Secretario de gobierno y Justicia, el 23 de agosto, que los Estados Unidos no permitirían a Panamá abrir hostilidades contra Costa Rica por razón de la toma de posesión del territorio de Coto.⁽¹²⁴⁾ El Presidente Porras, entonces, ordenó el abandono del territorio del Noroeste de Punta Burica, retirando de allí las autoridades panameñas y cortando la comunicación telefónica con el resto de la república. Al mismo tiempo instruyó al Secretario de Relaciones Exteriores para que presentara al Departamento de Estado una protesta formal y para que saliera de Washington en el primer vapor. Protestas similares fueron enviadas a todas las Cancillerías del mundo.⁽¹²⁵⁾

El Presidente y el Gabinete de Panamá lanzaron al día siguiente, 24 de agosto, un manifiesto a la Nación en el cual se resumían las gestiones hechas por el Gobierno, a raíz de la invasión de Coto por Costa Rica en febrero, con el fin de “obtener una solución honrosa y satisfactoria” del conflicto; se relataba el envío del Secretario de Relaciones Exteriores a Washington, como un “supremo esfuerzo diplomático”, al mismo tiempo que el despacho de las Misiones plenipotenciarias a la Argentina, el Brasil y Chile, además de la gestión hecha en el Perú, con el encargo de hacer conocer a “aquellos pueblos hermanos los fundamentos de la actitud... de Panamá... y lograran que las cuatro potencias latinoamericanas... coadyuvaran con sus buenos oficios”; se describía el curso de las negociaciones llevadas a efecto en Washington, las que no lograron ningún resultado, y que finalmente habían terminado al declarar los Estados Unidos que no permitirían a Panamá “rechazar por la fuerza de las armas la anunciada toma de posesión” de Coto, lo cual había sido reforzado con el envío del acorazado *Pennsylvania*. “Ante estos hechos que revelan que el conflicto ha quedado resuelto por la fuerza, y no pudiendo Panamá contrarrestar, en manera alguna, el intenso

poder militar naval, económico y político de los Estados Unidos de América, Panamá se ve impotente para resistir por las armas la ofensa... y, considerando inútil sacrificar los pocos representantes de la soberanía nacional que se encuentran en... Coto, e innecesario, igualmente, exponer a los ultrajes del invasor la bandera panameña que allí flameó victoriosa... ha resuelto abandonar esa población antes de que entren allí las tropas de Costa Rica respaldadas por la poderosa Nación cuyo apoyo ha tenido en este conflicto”. Terminaba el vibrante manifiesto en términos que expresaban la amargura y el resentimiento que en esos días provocó la “diplomacia del *Big Stick*”:

“Panamá protesta ante el mundo por el acto de fuerza que se ha llevado a cabo contra ella y se reserva la facultad de ocupar en la forma y en el tiempo que crea oportunos los territorios que le fueron adjudicados por el Laudo Loubet, así como también la de hacer efectivos los derechos nacidos del acto sin precedentes por medio del cual Costa Rica ha violado el statu quo existente entre las dos naciones, ha violado las reglas y prácticas que se estilaban entre pueblos civilizados, ha violado el Pacto de la Liga de las Naciones, y ha violado, por último, el espíritu de solidaridad y confraternidad que debe existir entre los países latinoamericanos”.⁽¹²⁶⁾

El mismo día, antes de emprender viaje de regreso, el Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Narciso Garay, le entregaba al Secretario de Estado, Mr. Hughes, una nota, igualmente redactada en frases graves y austeras, en la que le comunicaba que era “... público y notorio que el Gobierno de los Estados Unidos había enviado un batallón de la Infantería de Marina con el propósito de mantenerse listo a desembarcar en el territorio en disputa en caso de que Panamá intente defenderse del despojo que contra ella se va a consumir, imponiéndole así, por medios coercitivos, la orden perentoria que el Gobierno norteamericano le ha impartido de que acepte, mal de su agrado, la mitad meridional del Laudo Loubet, sin previo amojonamiento y sin haberse re-

suelto previamente por un Tribunal imparcial y competente si la República está obligada o no a cumplir, en forma fragmentaria, un Laudo arbitral que desde el primer momento estuvo dispuesta —y lo está todavía— a cumplir en su totalidad... En vista... de la demostración de fuerza... mi Gobierno ha resuelto retirar sus autoridades del territorio en litigio...” lo cual le notificaba, con el acompañamiento de algunas otras consideraciones:

“... Me esforcé por llevar al ánimo de Vuestra Excelencia la convicción de que una solución violenta de las diferencias... entre Panamá y Costa Rica tendría consecuencias, acaso más funestas para los Estados Unidos que para Panamá, porque el espectáculo del débil oprimido suscita siempre las simpatías de las almas nobles y los corazones generosos, en tanto que el gesto duro del fuerte despierta aversión y odiosidad. Hice ver a Vuestra Excelencia que países tan estrechamente vinculados entre sí como los nuestros debían convivir en un ambiente de cordialidad y buen entendimiento... Mis llamados vehementes a la moderación, al empleo de medios pacíficos y legales para resolver el conflicto: arbitraje, arreglo directo, mediación de Potencias continentales imparciales y desinteresadas, etc., se inspiraron en el más sincero y mejor intencionado propósito de preservarle a esta gran democracia americana del Norte la simpatía y la buena voluntad de un pueblo de cuya lealtad ha recibido pruebas señaladas el Gobierno de los Estados Unidos... Pero Vuestra Excelencia se ha mostrado inaccesible a esas sugerencias... *En presencia de la actitud inequívoca asumida por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, Panamá se ve obligada a someterse a su duro destino; pero en su misma debilidad encuentra energía suficiente para clamar al cielo contra la injusticia y la violencia a que se la sujeta, y para declarar que mientras palpiten corazones panameños en el mundo conservará viva la herida profunda inferida a su dignidad y a su altivez, y mirará con ansiedad hacia el porvenir en espera de esa justicia redentora que hoy se le deniega,*

pero que llegará para ella algún día por inexorable designio de Dios... Mi Gobierno considera estos hechos como otros tantos excesos de poder que afectan hondamente la independencia y la soberanía de la Nación panameña, y de la manera más formal y solemne protesta contra ellos ante el Gobierno de Vuestra Excelencia⁽¹²⁷⁾.

El Secretario Hughes contestó que esperaba que el pueblo y el Gobierno de Panamá se dieran cuenta de que los Estados Unidos habían actuado “movidos por una sincera amistad”, animados solamente por el deseo de hacer “completa justicia” y con la convicción profunda de que la más segura salvaguardia de la independencia e integridad territorial descansa “en la observación leal de las obligaciones internacionales”.⁽¹²⁸⁾ El Presidente Harding se expresó complacido por la decisión de Panamá de no presentar resistencia, la cual calificó como un paso más hacia el ajuste por medios pacíficos de las controversias internacionales.⁽¹²⁹⁾

El Presidente Porras expidió el 24 de agosto un Decreto declarando un mes de luto en la República por la pérdida de Coto. Comprendía, además, el cierre de todos los establecimientos comerciales y de las oficinas del Estado el próximo 5 de septiembre, día en que Costa Rica, según había comunicado el Ministro Price al Gobierno panameño, tomaría posesión del territorio disputado. Contra estas cívicas disposiciones protestó el Gobernador de la Zona del Canal, Mr. J. J. Morrow, quien acusó al Gobierno panameño de apoyar un movimiento para la erección de un monumento conmemorando el asunto de Coto, idea que él consideraba como propaganda antinorteamericana y que podría conducir a tales disturbios que obligarían al Gobierno de los Estados Unidos a asumir jurisdicción sobre la Policía Nacional de Panamá en las ciudades de Panamá y Colón. El Secretario de Gobierno y Justicia, Dr. Alfaro replicó que las manifestaciones de hostilidad hacia los Estados Unidos no tenían la aprobación del Gobierno⁽¹³⁰⁾.

El día 5 de septiembre de 1921, señalado por el Gobierno de Costa Rica para tomar posesión del “jirón panameño desmembrado de la República”, se observó en la ciudad de Panamá en forma ejemplar, por lo espontánea y sentida. El incidente con el Gobernador de la Zona, al que me referiré luego, logró que el Gobierno nacional suspendiera la procesión cívica y toda manifestación oficial de pesar. Fué el pueblo, consciente siempre de su duro destino, el que, desde tempranas horas de la mañana, invadió las calles; “era la angustia, la incertidumbre y el sentimiento herido lo que lo hacía salir, ansioso de conocer la última palabra con respecto a los sucesos”.

Poco a poco fueron cerrando los almacenes, los bares, las tiendas, los cines y muchas oficinas públicas; el tránsito cesó a mediodía y los diarios no aparecieron, en adhesión al duelo. En el transcurso de la tarde hubo algunas colisiones en los barrios bajos, provocadas por soldados americanos entre ellos mismos, disputándose alguna botella de licor. El pueblo despreció las provocaciones de que era objeto, la principal de las cuales fué la presencia de ellos en esta ciudad⁽¹³¹⁾.

Durante todo el día las campanas de las iglesias doblaron a muerte, traduciendo el dolor de la Patria. Por la noche llovió.

Un movimiento había surgido de la entraña adolorida del pueblo panameño para erigir un monumento fúnebre conmemorativo de la pérdida de Coto que mantuviera vivo el recuerdo de la cruel imposición sufrida por la Nación. Con tal motivo, el Gobernador de la Zona del Canal, Coronel J. J. Morrow creyó del caso intervenir en este asunto bajo el pretexto de la actitud hostil que había asumido “una parte” del pueblo de Panamá contra los Estados Unidos debido a la propaganda periodística. En una nota, presentada a fines de agosto, el gobernador exigió del Presidente y los Secretarios de estado el aporte de “sus esfuerzos personales” para terminar la campaña de la prensa y, calificando de antinorteamericana la idea del monumento, prevenía que este estado de cosas podría conducir a graves perturbaciones del orden

público, en cuyo caso, “el Gobierno de los Estados Unidos asumiría el servicio de policía en las ciudades de Panamá y Colón de conformidad con el Artículo VII, último párrafo del Tratado Hay-Bunau Varilla”. Terminaba el Coronel Morrow deplorando que cualquier disturbio fuera a “prolongar el sentimiento de animadversión entre los dos países. Pero me veré obligado a proceder si la necesidad lo exige”.

Esta nueva amenaza obligó al Gobierno a impedir la erección del monumento, pero no sin comunicar que trataría diplomáticamente con el Departamento de Estado en Washington la interpretación y aplicación del Artículo VII del Tratado en lo relativo a la conservación del orden público en las ciudades de Panamá y Colón⁽¹³²⁾.

Obedeciendo a las instrucciones enviadas, el Encargado de Negocios de Panamá en Washington, señor José E. Lefevre, se dirigió al Secretario de Estado, Charles E. Hughes, preguntándole qué entendía el Gobierno de los Estados Unidos por la expresión “perturbación del orden público”, base de las prevenciones y amenazas que se había permitido hacer el Gobernador de la Zona del Canal en su carta para el Presidente sobre la cuestión del monumento a Coto.

El Departamento de Estado dejó transcurrir cinco meses antes de dignarse responder a la pregunta. La definición pedida estaba redactada en términos vagos e imprecisos, calculados para dejar siempre abierta la puerta a futuras exigencias:

“Es un hecho que sería muy difícil fijar de antemano una interpretación de la frase *mantenimiento del orden público* que abarcara todos los casos que pudieran surgir. Sin embargo, puede decirse que este Gobierno estimaría que el orden público de las ciudades mencionadas no ha sido mantenido si surgiera una situación que pusiera en peligro la tranquilidad de la Zona del Canal, o el funcionamiento regular del Canal, o pusiera en peligro la vida y propiedades americanas y de otros extranjeros dentro de las dos ciudades mismas”⁽¹³³⁾.

6°. No más mediadores

En 1927, cuando ya el tiempo había ejercido su acción apaciguadora y se había formado una atmósfera más propicia a los impulsos de paz y amistad, una Delegación de maestros de escuela panameños, encabezada por el profesor don Ernesto J. Castellero Reyes, junto con otros educadores, se dirigió a Costa Rica, por iniciativa de la Asociación de Maestros de Panamá. El país vecino y hermano, a pesar de estar todavía rotas las relaciones diplomáticas, otorgó una espléndida acogida a la misión de educadores. El Presidente de la República, licenciado Ricardo Jiménez, los recibió en Palacio y ofreció una copa de champaña por Panamá. Por doquiera sólo escucharon “fraternales expresiones de cariño, de sincero y puro afecto...”. Los institutos, los colegios de segunda enseñanza, las escuelas todas de los distintos centros urbanos y rurales que visitaron se excedieron si puede decirse, en atenciones, en generosidad, en cultura⁽¹³⁴⁾.

En 1928, el Presidente de Panamá, señor Rodolfo Chiari, hizo un intento por obtener un arreglo directo, enviando como Plenipotenciario al señor Juan A. Guizado, quien llegó a firmar el llamado Protocolo Guizado-Castro Beeche, pero éste no fué ratificado por el Congreso de Costa Rica debido a la dura campaña en su contra de la prensa de ese país.

Con todo, a poco de la toma de posesión del nuevo Presidente de Panamá, ingeniero Florencio H. Arosemena, y gracias a los buenos oficios de la República de Chile, se reanudaron las relaciones diplomáticas y se acreditaron Ministros Plenipotenciarios en ambas capitales. Esto fué precedido por la devolución a Costa Rica de todas las armas y las banderas tomadas a sus tropas durante los combates de 1921.⁽¹³⁵⁾ El Gobierno de los Estados Unidos consideró su deber enviar congratulaciones a los dos países⁽¹³⁶⁾.

En 1931, el encargado del Poder Ejecutivo, Dr. Ricardo J. Alfaro, dictó un Decreto prohibiendo a los extranjeros adquirir

terrenos en una faja de cerca de 20 millas a lo largo de la frontera.

En 1935, el Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá, Dr. Juan Demóstenes Arosemena, concertó con el Ministro de Costa Rica las bases de un Tratado de Límites, originado en el deseo mutuo de encontrarle fin a la controversia y sin la intervención, bien o mal intencionada, de ninguna otra potencia.

En la negociación de este pacto el Gobierno de Panamá tomó el punto de vista de que los terrenos en litigio “carecían por el momento de gran valor y que la política de buen entendimiento y confraternidad continental no debía obstaculizarse por cuestiones que se consideraban de interés secundario y que tendían a envenenar cada día más las relaciones entre países vecinos...”. Se creyó “inconveniente e ineficaz argumentar de nuevo sobre el vicio de *ultra petita* del Fallo White y reabrir la vieja polémica que había distanciado por tantos años a los dos pueblos y a las dos Cancillerías... y... se hizo tabla rasa de todos los antecedentes históricos y jurídicos de la cuestión. Tampoco bastaba... que se dejaran de mencionar el Laudo Loubet, el Fallo White y el Tratado Anderson-Porras; era preciso que la línea de fronteras difiriese de la del Fallo White, por lo menos, desde su punto de partida, y para ello se sustituyeron la Punta Mona del Laudo Loubet y la boca del río Sixaola, del Fallo White, por la Quebrada Gandoca que se encuentra en medio de aquellos dos puntos de partida y favorecía a Panamá, comparativamente al Fallo White, con una parcela de terreno... de aproximadamente dos mil hectáreas, igual que la parcela cedida por Panamá a Costa Rica, a título de reciprocidad, en la banda panameña del río Yorquín...”⁽¹³⁷⁾.

En 1936, el Dr. Juan Demóstenes Arosemena fue elegido Presidente de Panamá. El 26 de septiembre de 1938 se firmó el tratado en San José e inmediatamente se presentó en Panamá a la consideración de la Asamblea Nacional. Cuando se estaba en vísperas de darle los debates reglamentarios, se supo que “la mayoría del Congreso costarricense, impresionado por una campaña de prensa hostil a la negociación había solicitado al Presidente

Cortés que la relevara del compromiso contraído con el de apoyar el Tratado con su voto, y el Jefe del Estado costarricense, no deseando exponer el Tratado a una improbación legislativa, lo había retirado del Congreso en espera de mejor oportunidad”⁽¹³⁸⁾. Seguidamente hizo otro tanto Panamá, el 14 de octubre de 1938, y el Poder Ejecutivo panameño, debido a los rumores de hostilidades fronterizas que se extendieron y alarmaron al país, presentó de inmediato un Proyecto de Ley votando la partida de 1.000.000 de balboas para la defensa nacional,⁽¹³⁹⁾ pero de ahí no pasaron las medidas.

En 1941, siendo Presidente de Panamá el Dr. Arnulfo Arias, el Gobierno panameño, “en su deseo de fomentar y estrechar aún más, si fuera posible, los sentimientos de amistad y confraternidad que felizmente unían a los pueblos hermanos de Panamá y Costa Rica”. Igual medida adoptó el Gobierno de Costa Rica respecto a su Legación en Panamá⁽¹⁴⁰⁾.

El 1º de mayo del mismo año se firmaba en San José un nuevo Tratado de Límites —Echandi-Fernández Jaén— que seguía más o menos las pautas del inmediatamente anterior y que no encontró, por esos días, oposición en ninguno de los países, en forma que el canje de las ratificaciones se efectuó en la ciudad de Panamá el 27 del mismo mes⁽¹⁴¹⁾. El Presidente Franklin D. Roosevelt envió un cablegrama de felicitaciones al mandatario panameño.

El arreglo de los límites con Costa Rica realizado bajo el Gobierno del Dr. Arias y por su personal iniciativa, ha sido objeto de las más duras críticas por parte de la opinión pública panameña. Se acusa al Tratado de consentir fundamentalmente en la tesis costarricense, mal disimulado esto con un cambio de parcelas de territorio montañoso. Se perdió allí el Valle del Sixaola, como se perdió Coto. A cambio de estas concesiones trascendentales y concretas, sólo obtuvimos “borrar de una vez por todas el motivo de distanciamiento... lo que valía mucho más que todos los territorios cedidos”⁽¹⁴²⁾.

En julio nombró el Gobierno de Panamá a los ingenieros de la Comisión Demarcadora de límites y en agosto nombró Costa

Rica los suyos. El Presidente de la república de Chile, señor Pedro Aguirre Cerda, de conformidad con el Tratado designó también un ingeniero chileno como Miembro Asesor, quien tenía la misión de decidir, con fallo inapelable, las diferencias que ocurrieran entre los dos grupos de la Comisión Demarcadora, si después de noventa días los dos Gobiernos no hubieran podido resolverlas.

Terminadas sin contratiempos las tareas de la Comisión Demarcadora, se consideró cumplida la ejecución del Tratado definitivamente. Así fue como, el 18 de septiembre de 1944, aniversario de la independencia de Chile, se celebró una ceremonia en homenaje a esta Nación suramericana por la cooperación prestada en la solución del problema limítrofe. El acto tuvo efecto en la propia frontera, en un lugar denominado El Roble y consistió, principalmente, en el canje de notas por medio de las cuales ambos Gobiernos daban su aprobación a la demarcación material de la frontera consignada en el Acta General suscrita en la ciudad de Panamá el día 15 por los ingenieros miembros de la Comisión. Al acontecimiento, que revistió gran solemnidad, concurrieron los Presidentes Ricardo Adolfo de la Guardia, de Panamá, y Teodoro Picado, de Costa Rica, quienes, con un efusivo abrazo⁽¹⁴³⁾ simbolizaron la reconciliación de ambas Naciones. En San José, Costa Rica agradecida y ya plenamente satisfecha, ha erigido, en una de sus hermosas plazas, un monumento a los mandatarios autores del arreglo, Arnulfo Arias y Rafael A. Calderón Guardia.

De esta manera, la penosa controversia que duró más de cien años, que no lograron resolver ni las continuadas negociaciones diplomáticas, ni las dos sentencias arbitrales, ni una guerra inminente, ni los cañones del *Sacramento* y el *Pensylvania*, ni las amistosas representaciones de Latino América, ni la Liga de las Naciones, quedó terminada.

El ideal de la solidaridad hispanoamericana se había anotado un nuevo triunfo, a costa del sacrificio y del desprendimiento de la República de Panamá. Es cierto. Pero el recuerdo de Coto, las

frases altivas y sonoras del Manifiesto del 24 de agosto de 1921 y las imprecaciones solemnes de Garay clamando al Cielo contra la “injusticia y la violencia”, y profetizando el advenimiento inexorable de una justicia redentora, gravitarán siempre en contra de cualquier movimiento que se pretenda llevar a cabo en el futuro para incorporar a Panamá a la Unión Centroamericana.

Centro América adquirió, sí, el valle del Sixaola y nos desalojó de Coto, pero perdió a Panamá.



Capítulo VI

Los Cónsules extranjeros acreditados en Panamá son obligados a obtener otro Exequátur en Washington

Los funcionarios consulares acreditados por Gobiernos de países extranjeros ante el de la República de Panamá ejercían libremente sus funciones oficiales en la Zona del Canal sin que para ello tuvieran que ser autorizados por el Presidente de los Estados Unidos y sin necesidad de exequátur ni de ningún otro reconocimiento por parte del Gobierno norteamericano.

Esto sucedía en virtud del entendimiento de que, siendo la República de Panamá la única propietaria de la faja de tierra cuyo uso, ocupación y control se dio a los Estados Unidos para la construcción del canal, parecía claro que los Cónsules acreditados en Panamá pudieran cumplir su misión también en la Zona. Pero, como surgiera duda en los círculos oficiales de Washington, acerca de si era posible que existiera otro servicio consular propio de la Zona, el Departamento de Estado de los Estados Unidos manifestó, en una nota circular, del 29 de junio de 1905, que los Cónsules extranjeros en Panamá tenían *ipso facto* jurisdicción consular en la Zona, bastándoles, para ello, el exequátur que les expidiera el Presidente de Panamá.⁽¹⁾ Este sistema rigió durante

bastantes años —16—, sin suscitar quejas ni dificultades de ningún género.

Con todo, a principios de 1921, sin dar previo aviso a Panamá, el Departamento de Estado resolvió revocar la disposición de su circular mencionada y el *modus vivendi* de 1905, mediante otra circular dirigida a los Embajadores y Ministros extranjeros acreditados en Washington, con excepción del de Panamá, en la cual expresaba su deseo de que, en adelante, los Cónsules que ejercían funciones en la Zona del Canal deberían solicitar y obtener un exequátur expedido por el Presidente de los Estados Unidos. La Legación panameña obtuvo copia de la Legación de Bolivia.

Esta noticia dio origen a una larga controversia diplomática. Desde que fue conocida, el Gobierno panameño pidió las explicaciones consiguientes y solicitó la revocatoria de la medida. Se le hizo presente al Gobierno norteamericano que la “Zona del Canal no es una entidad internacional, ni siquiera forma parte de la Unión Norteamericana, sino que es territorio panameño, cuyo uso, ocupación y control se ha cedido para el fin específico de la construcción, mantenimiento y funcionamiento del Canal y no para actividades comerciales que requieren, de parte de los Cónsules acreditados en la República de Panamá, el requisito del exequátur por medio del cual se les reconoce única y exclusivamente como agentes comerciales del país que los nombra. En la Zona del Canal, como es de suponerse, no se llevan a cabo transacciones comerciales de ninguna especie, como no sean las importaciones que haga el Gobierno de los Estados Unidos de conformidad con el Tratado del Canal y, por lo tanto, no es necesario el requisito en cuestión”⁽²⁾.

A la reclamación de la Legación panameña respondió el Secretario de Estado, señor Charles E. Hughes, con una nota el 20 de julio de 1921. Después de citar íntegramente el Artículo III del tratado Hay-Bunau-Varilla, afirmaba:

“De acuerdo con las disposiciones de este Artículo del Tratado, se conceden a los Estados Unidos, en la Zona del Canal, to-

dos los derechos, poderes y autoridad de un soberano y la República de Panamá queda enteramente excluida del ejercicio de tales derechos, poderes y autoridad. Por consiguiente, parece claro que este Artículo confiere amplia autoridad al Gobierno de los Estados Unidos para conceder exequátur a los cónsules extranjeros que ejerzan funciones consulares en la Zona del Canal.

“El Departamento de Estado llama asimismo la atención de usted hacia el hecho de que el no ejercicio de sus derechos no puede considerarse como una renuncia de esos derechos, sino que demuestra meramente una intención de no hacer uso de ellos temporalmente”⁽³⁾.

La réplica del Gobierno panameño contiene un análisis de la situación planteada, que todavía es de actualidad, ya que las cosas no han cambiado. Dice, en parte:

“Es punto indiscutible de Derecho Internacional que los exequátur de los cónsules que han de ejercer sus funciones dentro de determinado radio, deben ser otorgados por la Nación que ejerce en ese radio la soberanía.

“El único problema que es necesario, pues, aclarar, al dilucidar si los Estados Unidos tienen o no derecho para la otorgación de tales exequátur es el de si esa Nación posee la soberanía —tomando la palabra en su verdadero sentido— en el territorio de la Zona del canal. Y para hacer tal aclaración es de necesidad indispensable el estudio del Tratado del Canal, que es el que establece la condición en que, con respecto a los Estados Unidos, queda el territorio sobre el cual la república de Panamá pactó con aquella Nación.

“El artículo III del convenio en referencia que cita en su apoyo el Departamento de Estado, dice así:

“La República de Panamá concede a los Estados Unidos todos los derechos, poder y autoridad en la Zona mencionada y descrita en el Artículo II de esta Convención y dentro de los límites de todas las tierras y aguas auxiliares mencionadas y descritas en dicho Artículo II que los Estados Unidos poseerían y

ejercitarían *como si fuesen soberanos del territorio* en que dichas tierras y aguas se encuentran situadas, con entera exclusión de la República de Panamá en el ejercicio de tales derechos soberanos, poder y autoridad”.

“La frase subrayada es una oración condicional que contiene una negación implícita. Al expresar el tratado que los Estados Unidos ejercerían los derechos, poder y autoridad que ejercerían “como si fuesen soberanos del territorio”, de la Zona del Canal, el Tratado mismo pregona que los Estados Unidos *no son soberanos de ese territorio*. ¿Quién es, pues, el soberano? No puede ser otro que el pueblo que tenía la soberanía antes de celebrarse el Tratado: la República de Panamá.

“Pero bien, se observará, ¿a qué queda reducida esa soberanía de Panamá si la jurisdicción y demás poderes que emanan de la soberanía se ejercen por los Estados Unidos con entera exclusión de la República de Panamá? La respuesta a esta pregunta da la clave para la solución de esta cuestión. La soberanía de Panamá queda reducida a todo aquello en que los derechos, poder y autoridad que emanan de la misma no son necesarios para el fin específico de la construcción, mantenimiento, sanidad, servicio y protección del Canal, que fue el que se tuvo en mira para la celebración del tratado del 18 de noviembre de 1903.

“Esta situación es análoga a la que se produce en el Derecho Civil, cuando el derecho de dominio se fracciona y reside en una persona el *usufructo* y en la *nuda propiedad*. Los derechos del nudo propietario parecen ilusorios. El usufructuario es quien percibe los frutos de la cosa cuando termina el usufructo; así, Panamá recobraría la Zona del Canal si los Estados Unidos, por cualquier causa, abandonasen totalmente el uso de la vía interoceánica, construida en el Istmo. Éste sería uno de los efectos de la *nuda soberanía* que Panamá tiene sobre la Zona del canal. Los Estados Unidos no han comprado esta faja de territorio ni Panamá se la ha cedido. El Tratado lo expresa muy claro en el Artículo II: “Panamá concede a los Estados

Unidos el *uso, ocupación y control* de una zona de tierra para la construcción, conservación, servicio, sanidad y protección del Canal” Y el mismo Tratado expresa en su Preámbulo que su objeto fue el de asegurar “la construcción de un canal marítimo a través del Istmo de Panamá”.

“De manera, pues, que si el tratado estipula en un Artículo de manera clara la condición de que el uso, ocupación y control de la Zona del Canal han sido para la construcción, conservación, servicio, sanidad y protección del Canal y en otro Artículo establece que los Estados Unidos ejercerán derechos poder y autoridad sobre el mismo territorio “como si fuesen soberanos”, esa soberanía, para que las dos cláusulas armonicen, ha de ser siempre dentro de los límites que señala el Artículo primeramente citado”⁽⁴⁾.

Pero estos argumentos fueron rechazados igualmente por el Secretario de Estado, quien añadió que los exaquáturs se estimaban necesarios para la adecuada operación del canal por causa de los deberes asignados a los Cónsules dentro de la Zona en relación a los buques de sus Naciones que pasan a través del mismo.⁽⁵⁾ Lo sorprendente es que el Gobierno de los Estados Unidos hubiera venido a advertir esta “necesidad” al cabo de 16 largos años.

En vista de la imposibilidad de conciliar su criterio con el del Gobierno de los Estados Unidos, en punto a la interpretación que daba el Departamento de Estado al Artículo III del Tratado Hay-Bunau-Varilla, el Gobierno panameño creyó “llegado el momento de resolver esa diferencia por el único medio pacífico compatible con los derechos y soberanía de ambos países, es decir por medio del arbitraje”⁽⁶⁾.

A esta nueva solicitud de Panamá opuso entonces el Secretario de Estado la alegación de que no podía existir diferencia de opinión en este asunto porque, a su juicio, el Artículo III del tratado de 1903 era explícito e inequívoco en su redacción, que daba a los Estados Unidos, sin excepción o reserva de ninguna clase, todos los derechos, poder y autoridad dentro de la Zona

del Canal, los cuales los Estados Unidos ejercerían como si fuera la soberanía del territorio dentro del cual la Zona del Canal está situada y que la república de Panamá estaba enteramente excluida de ejercer derechos de soberanía, poder o autoridad.

“Las únicas limitaciones que pueden existir para el Gobierno de los Estados Unidos de ejercitar los poderes soberanos concedídoles en la Zona del Canal —decía—, son aquellas que los Estados Unidos han accedido voluntariamente a imponerse. Pero con respecto a la medida de extender exequáturs a los Cónsules que desempeñen funciones dentro del territorio del Canal, no ha llegado a ningún acuerdo para poner en práctica esta medida... Por tanto, el Gobierno de los Estados Unidos se resiste a creer que haya motivo para una diferencia de opiniones acerca de esa autoridad que justifique su sometimiento a arbitraje y debe declinar definitivamente el hacerlo”⁽⁷⁾.

A esto le contestó el Gobierno panameño negando el exequátor a los Cónsules residentes en Panamá para que éstos ejercieran las “limitadas funciones que, de acuerdo con su cargo, tienen que desempeñar en un territorio cerrado al comercio universal y cuya soberanía *de jure* radica en esta república”, y manifestando su extrañeza ante la “negativa inexplicable” del Gobierno norteamericano para someter a arbitramento “una cuestión sobre el cual no han podido ponerse de acuerdo los dos Gobiernos y que no puede ser resuelta de hecho por una sola de las Partes sin desconocer el derecho de la otra para reclamar contra actos que lesionan gravemente sus intereses vitales”⁽⁸⁾.

Tratándose de un problema que afectaba en forma tan importante los intereses y el prestigio de la República, el Gobierno de Panamá llegó hasta a proponerle al de los Estados Unidos la solución de la diferencia “por cualquier otro medio pacífico y razonable que no fuera el arbitraje internacional” e invitó al Departamento de Estado a designarlo⁽⁹⁾.

Pero hasta el presente no lo ha hecho.

Capítulo VII

La Zona del canal convertida en fuente de ingresos fiscales para los Estados Unidos

1º Las estampillas postales panameñas son eliminadas de la Zona del Canal

Hasta el año 1924 el servicio de correos en la Zona del Canal utilizó las estampillas postales de la República de Panamá reselladas con la leyenda *Canal Zone*. Las autoridades de la Zona le compraban a Panamá los sellos que deseaban usar en la Zona a 40% de su valor nominal. Esto se hacía así en virtud de lo dispuesto por el Artículo VII de la Orden Ejecutiva de 3 de diciembre de 1904, dictada por el Secretario de Guerra de los Estados Unidos, señor William H. Taft.

“Pero esta orden, proseguía el edicto del secretario Taft, quedará sin efecto a menos que las autoridades... de la República de Panamá provean... el transporte de correos entre... el Istmo... y los Estados Unidos de acuerdo con las tarifas que ahora se cobran en los Estados Unidos en el servicio postal interno”. Esta estipulación tenía origen en la circunstancia de que la República de Panamá, como Estado miembro de la Unión Postal Universal, cobraba, en 1904, la tarifa mínima de cinco centavos oro, o sea, la tarifa general extranjera, para las cartas franqueadas hacia los Estados Unidos.

Así pues, por causa del Convenio Taft, Panamá se vio obligada a reducir considerablemente su tarifa postal entre los Estados

Unidos y el Istmo, ya que la fijó en dos centavos, que era la tarifa interna de los Estados Unidos. De este modo quedaron iguales, con notable perjuicio para las rentas de la Nación, las tarifas postales aplicables al territorio de la Zona del Canal y al de la República de Panamá.

Llamado a declarar ante el Comité de canales Interocéánicos del Senado de los Estados Unidos, en 1905, el Secretario Taft se expresó así:

“Es peculiar este artículo —se refería al III del tratado del Canal— en cuanto que no confiere la soberanía directamente a los Estados Unidos, sino que da a los Estados Unidos los poderes que ellos tendrían si fueran soberanos. De aquí emana la inferencia necesaria de que el Gobierno panameño se reserva una mera soberanía titular. Ahora bien, estoy de acuerdo con que, para la mentalidad anglosajona, una soberanía titular es algo como lo que el Gobernador Allen de Ohio denominó en cierta ocasión “una idealidad desierta”, pero para la mentalidad española o latina, poética y sentimental, dotada de refinamientos intelectuales y que concede gran importancia a nombres y formas, ello no puede carecer de importancia en modo alguno. Por consiguiente, cuando procedí a determinar la cuestión de la forma de los sellos, no tuve la menor vacilación en adherirme a la opinión de que debíamos adoptar el sistema que el mismo general Davis adoptó por algún tiempo antes de conseguir estampillas de los Estados Unidos, o sea, el comprar sellos panameños y sobrecargarlos con las palabras *Canal Zone*⁽¹⁾.

La situación mencionada duró sin incidencia hasta 1920, en que la república de Panamá se adhirió a la Convención Postal de Madrid, por la cual, los Estados Unidos y todas las repúblicas del hemisferio occidental formaron un solo territorio postal. Panamá, según determinaba la Convención, quedaba obligada a cobrar la tarifa de dos centavos.

Pensó, entonces, el Gobierno panameño, en vista de la rebaja tan sustancial hecha, que no era razonable que los Estados Uni-

dos siguieran comprando las estampillas para el uso de la Zona del Canal a sólo 40% de su valor, como se había venido haciendo y, en consecuencia, presentó al Gobierno norteamericano una proposición, según la cual, la República de Panamá suministraría sellos postales a las oficinas de correo de la Zona del Canal a precios tales, que cubrieran tan sólo el costo de impresión y del transporte⁽²⁾.

Esta sugerencia nunca fue acogida por el Gobierno de los Estados Unidos. Por el contrario, en 1924, este gobierno suspendió las compras de estampillas panameñas y puso a la venta, arbitrariamente, en las oficinas de correo de la Zona del Canal, sellos de los Estados Unidos sobrecargados *Canal Zone*. Luego emitieron abiertamente series sucesivas de estampillas especiales de la Zona del Canal, práctica que han seguido hasta el presente, a pesar de las protestas del Gobierno de Panamá⁽³⁾.

En el Congreso de la Unión Postal Universal celebrado en París en 1947 se aprobó el Convenio Postal Universal, cuyo artículo 8 establece:

“Se considerará como constituyendo un solo país o una sola Administración de la Unión, en lo relativo al Convenio y a los Acuerdos y particularmente en lo que se refiere al derecho del voto en los Congresos, Conferencias y en el intervalo de las reuniones, así como a efectos de su contribución en los gastos de la Oficina Internacional de la Unión Postal Universal, a las siguientes Colonias o grupos de colonias.

1º) El conjunto de las Posesiones de los Estados Unidos de América, incluyendo a Hawai, Puerto Rico, Guam y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos de América”.

Como se observa, la Zona del Canal no aparece dentro de la jurisdicción postal de los Estados Unidos. Y tampoco ha sido mencionada como posesión norteamericana en la Convención Postal Universal firmada en Roma el 26 de mayo de 1906.

Panamá considera que las estampillas que se usan en la Zona del Canal deben volver a ser sellos de la República de Panamá

sobrecargados “Canal Zone”, ya que el territorio donde está enclavado el Canal es parte integrante de la República de Panamá, cuya jurisdicción ha sido traspasada a los Estados Unidos con el único propósito de la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mismo. Fue con este criterio con el que el Secretario Taft diseñó el sistema de relaciones entre ambos países, de que me ocuparé más adelante, y con referencia a estos problemas específicos, declaró, en 1905, ante el Comité del senado antes aludido:

“Yo no intenté renunciar a ningún derecho que el Gobierno tuviera y que en el futuro quisiera ejercer, pero sí estaba deseoso de hacer concesiones que no afectaran aquellos derechos ni entorpecieran los poderes y conveniencias del Gobierno en la construcción del canal, que satisficieran el amor propio del pueblo de Panamá o del Gobierno y que los convenciera de que nosotros no estábamos dentro de su país con el propósito “de excluirlos de un negocio próspero”⁽⁴⁾.

Para que se vea si es cierto o no que los Estados Unidos están excluyendo a la república de Panamá de un “negocio próspero”, se reproduce la siguiente información oficial reciente de la Gobernación de la Zona del Canal, correspondiente a tres años fiscales solamente:

	1949	1948	1947
Venta de estampillas postales para el correo aéreo.	\$381.394	\$353.742	\$441.696
Venta de estampillas postales ordinarias, tarjetas postales, libretas de estampillas, etc.	218.743	182.236	206.526
Producido del servicio de giros postales.	52.134	40.908	42.770

Las cantidades están expresadas en dólares norteamericanos.⁽⁵⁾ ¡O sea, que solamente en estampillas recuperan los Estados Unidos la cantidad de dinero que nos pagan por la llamada anualidad del Canal!

2º) Licencias y placas

Entre los derechos, poderes y autoridad que han sido concedidos a los Estados Unidos de Norte América para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del canal de Panamá es difícil concebir que se halle incluida la facultad de fijar impuestos y tasas con el propósito de obtener cuantiosas rentas fiscales. Sin embargo, el Gobierno norteamericano ha discurrido varias maneras de aprovechar, ventajosamente para su Tesoro, la posición misma de la Zona del Canal que, por un capricho de la geografía, quedó inmediata a las dos ciudades más importantes del país.

El hecho de que la ciudad principal es, además, por lo pronto, la capital política de la república, y se halla, al igual que Colón, separada del Interior por la Zona, hace forzoso el tránsito a través de ésta para casi todos los panameños, por corto que sea su viaje. En la Zona del Canal se ha hecho obligatorio para todas las personas, norteamericanas y extranjeras, que manejan vehículos a través de ese territorio, inscribirse en registros de la Gobernación y obtener una licencia, que debe ser renovada cada tres años, previo el pago de otro dólar. Incurrir en infracción el conductor que sea sorprendido por la policía zoneíta sin su licencia mientras maneje dentro de la Zona, y esta falta es penada con elevadas multas.

Otra fuente de ingresos que había creado el Gobierno de los Estados Unidos en la Zona del Canal era la emisión de placas para todos los vehículos que deban transitar por ese territorio. Solamente quedaron exceptuados los vehículos de propiedad del estado panameño, que, sin embargo, se hallaba sometido a la obli-

gación de hacer portar, en lugar visible, las placas que le habían sido asignadas.

Según se lee en las publicaciones oficiales de la Gobernación de la Zona del Canal, el producto de esta renta en años recientes fue:

Las cantidades están expresadas en dólares norteamericanos.⁽⁶⁾

Además, la Gobernación de la Zona expide anualmente licencias a los buhoneros, a las sociedades anónimas extranjeras, etc., las cuales produjeron en 1949, la suma de 1.440 dólares. Las 22

	1949	1948	1947
Licencias para manejar vehículos.	\$ 27.958	\$24.674	\$22.007
Transferencias de vehículos a motor.	7.744	7.311	6.940
Placas	134.562	128.741	118.166

compañías de seguros que hacen negocios en la Zona pagaron también, la cantidad de 13.156 dólares en el año de 1948 al Tesoro de los Estados Unidos⁽⁷⁾.

3º) Tránsito de vehículos por la zona

El 2 de noviembre de 1950 el Departamento de estado de los Estados Unidos y el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, Dr. Carlos N. Brin, quien se hallaba en Washington, anunciaron conjuntamente que se había llegado a un acuerdo que duraría 17 meses, prorrogables, a partir del 15 de noviembre de 1950, según el cual, los choferes cuyos vehículos estuvieran registrados en los municipios del interior de la República podrían pasar a lo largo de la Zona del Canal por la carretera Thatcher, bajo jurisdicción norteamericana, sin necesidad de licencia especial para conductores y sin tener que pagar a la Zona el impuesto de placas

de sus vehículos; la excepción no incluía, sin embargo, a los que viajaban con frecuencia desde la ciudad de Panamá al Interior de la República.⁽⁸⁾ Tampoco a los panameños que debían transitar con sus vehículos por otros caminos y calles de la Zona distintos de la carretera señalada como corredor hacia el Interior. En otras palabras, los conciudadanos panameños que podían beneficiarse de los efectos de este convenio eran una minoría del total de conductores de vehículos.

Las gestiones realizadas por el Gobierno del Presidente Dr. Arnulfo Arias prosiguieron y así fue como se anunció el 24 de noviembre que éstas habían culminado en un acuerdo con los Estados Unidos, según el cual, desde el 1° de enero de 1951, no era necesario el uso de la doble placa en la República de Panamá, ni en la Zona del Canal.

Sin embargo, los conductores de Panamá tendrían que obtener, mediante el pago de 2 dólares, una licencia para poder manejar por la Zona del Canal. Además, los vehículos destinados al comercio en Panamá deberán ser sometidos a un examen de su funcionamiento mecánico por las autoridades del Gobierno de la Zona. En enero de 1951 la Policía Nacional de Panamá convino con funcionarios de la Zona del Canal la supresión del requisito de inspección a los vehículos que proceden de “cualquier área al Oeste de la Zona del Canal”⁽⁹⁾.

4° Los Hoteles de la Zona del Canal

El servicio de hoteles también fue otra fuente ilegítima de ganancias para el Gobierno de la Zona del Canal. Desde 1905 funcionó el *Hotel Tivoli* en Ancón desde el 13 de marzo de 1913 el *Hotel Washington*, ambos pertenecientes a los Estados Unidos.

El artículo III del Tratado de 1936, numeral 2, formula la prohibición de residir en la Zona del Canal a toda persona que no estén incluidas en ciertas categorías que se enumeran allí. Sin embargo en las notas aclaratorias y interpretativas complemen-

tarias del pacto (Nota D), Panamá aceptó que “las restricciones establecidas en materia de residencia no afectan en manera alguna a los huéspedes de los hoteles... del Gobierno de los Estados Unidos en la Zona del Canal”. A su vez, los Estados Unidos aseguraron que los Hoteles habían sido establecidos “con la mira de llenar las necesidades del tráfico de pasajeros *en época* en que los hoteles que operaban en Panamá no estaban enteramente capacitados para ello”, y ofrecieron la solemne promesa de que “*tan pronto* como la situación cambie satisfactoriamente se dejará el negocio de hoteles enteramente en manos de la industria establecida en Panamá, ya que la prosperidad de la República de Panamá, en éste como en otros aspectos, es vehemente deseada por los Estados Unidos de América”.⁽¹⁰⁾

El problema ha consistido en que el Gobierno norteamericano nunca estimaba la situación suficientemente “satisfactoria” como para abandonar el lucrativo negocio de los hoteles, a pesar de que hay, desde hace muchos años, en la ciudad de Panamá, establecimientos de ese género, de alta categoría, eficiente servicio y escrupolosa higiene

El 17 de septiembre de 1950 anunció el Gobernador de la Zona que, al fin, iba a haber un “hotel satisfactorio”, en la ciudad de Panamá y cuando éste entrara en funciones, se cerraría el *Tívoli*.⁽¹¹⁾ Se refería al suntuoso y monumental *Hotel El Panamá*, obra cuyo costo es de 6 millones de dólares.

Nada menos que esta enorme inversión ha logrado de los Estados Unidos el cumplimiento, siquiera parcial, de su compromiso al respecto.

Y al igual que en los casos de que se hace mención en este capítulo sucede con el problema de la empresa de taxis, dentro de la Zona del Canal; con fletes marítimos de las mercaderías consignadas a Panamá, que son más altos que los que se aplican a puertos más distantes, como los de Chile y la República Argentina; con las operaciones del ferrocarril de Panamá; con las lujosas salas de cine que han construido en la Zona; etc., obstáculos,

todos ellos, que confronta desventajosamente el país para el normal desarrollo de su vida comercial y económica⁽¹²⁾.

5° El caso de la lotería

Pero no contentos con impedir que Panamá derive tan cuantiosas rentas, los Estados Unidos intentaron una vez, formalmente que el Gobierno panameño dispusiera con libertad la manera de arbitrar recursos fiscales. El ejemplo más notable de esta extraña actitud es la exigencia que hizo el Gobierno norteamericano el 29 de diciembre de 1921 de que no se permitiera la operación de la Lotería en la República de Panamá a partir del 31 de diciembre⁽¹³⁾.

Esta pretensión se contestó negando validez a los argumentos legales invocados por el Departamento de Estado, enumerando los establecimientos de caridad y asistencia médica, tanto en la capital y Colón, como en el interior, que dependían para su sostenimiento del producto de la Lotería Nacional de Beneficencia y mencionando las obras en construcción del nuevo Hospital Santo Tomás y el monumento en memoria del general Gorgas, las cuales tendrían que paralizarse, a no ser que se utilizaran en ellas los fondos destinados a las carreteras y caminos. “Mi Gobierno considera, sin embargo, que no ha sido el propósito de Vuestra Excelencia ni el de su Gobierno el de exponer a Panamá a tan duros extremos y confía en que una vez conocidas estas razones, el Departamento de Estado se formará un juicio exacto de los beneficios que acarrea a la República la institución de la Lotería y comprenderá en toda su extensión los motivos que justifican la continuación de la Lotería Nacional de Beneficencia”, terminaba la nota panameña⁽¹⁴⁾.

Aquí, como en otros casos que se relatan en esta historia, se hacen patentes la “buena fe” y el “espíritu de justicia” que los próceres de 1903 y muchos otros después de ellos, se apresuraron a ensalzar.

La Secesión de 1903 fue realizada con el propósito, según se infiere de las manifestaciones de los miembros de la Junta de conjurados, de facilitar la construcción de la vía interoceánica, obra de vital importancia, también, para los Estados Unidos. El Canal nos haría ricos y felices. Pero la realidad resultante ha sido distinta. La obra del Canal ha sido constante fuente de antagonismo y causa de encontrados intereses. Después de haber concedido —la Junta de Gobierno de 1903— a los Estados Unidos todos los derechos y privilegios exigidos para la construcción del Canal, Panamá ha sido obligada a otorgar muchas otras vitales autorizaciones, so pretexto de las necesidades del funcionamiento y defensa del mismo y, por último, cuando parecía llegada la hora candorosamente prometida por los próceres de 1903, la del “*porvenir venturoso y sin azares ni peligros*”, aquella en que habíamos de “*desempeñar el papel al que estamos llamados por la situación de nuestro territorio y por sus inmensas riquezas*”, he aquí que nos vemos despojados de tantas oportunidades y beneficios, que parece ser una fatalidad congénita a nosotros que el bienestar y la prosperidad de Panamá son incompatibles con la concepción norteamericana del Canal.

Queda sujeta a discusión la siguiente amarga reflexión del Primer Ministro de la India:

“Los norteamericanos nunca se han tomado el trabajo de anexarse un país, como la Gran Bretaña hizo con la India; ellos sólo están interesados en las ganancias, en el lucro, y es así como se empeñan únicamente en adoptar las medidas necesarias para controlar la riqueza del país... Ciertos países pueden aparecer como libres e independientes si se consulta un Atlas o un texto de geografía. Pero si se mira detrás del velo, se encontrará que, en realidad, *están bajo la garra de otro país...*”⁽¹³⁾.

Capítulo VIII

La Zona del Canal funciona como una empresa de explotación mercantil que arruina al comercio de Panamá

1º) Los comisariatos y cantinas

Uno de los más grandes problemas, todavía pendientes de una justa solución, entre la República de Panamá y los Estados Unidos, es el del comercio que se realiza en la Zona del Canal.

Es incuestionable que, al ceder Panamá el territorio destinado a la excavación de la comunicación interoceánica no podía abrigar la suicida intención de enajenar su misma vida económica, cimiento del edificio político y social. Por eso, las medidas tomadas, desde 1904, por el Gobierno de la Zona, en el sentido de abrir, por cuenta de los Estados Unidos, unos establecimientos llamados “comisariatos” donde se venden todos los artículos de consumo necesario para la vida, y muchos otros que son considerados de lujo, y de poner en vigencia, en la Zona del Canal, la “Tarifa Dingley” con la cual se pretendía hacer de la Zona parte integrante de los Estados Unidos desde el punto de vista arancelario, segregándola, por ende, de la República de

Panamá, contaron con la inmediata y constante resistencia de los panameños.

Los comisariatos de la Zona del Canal funcionan como almacenes o tiendas del Gobierno de los Estados Unidos y por lo tanto, pueden vender, casi a precio de costo, exentas como están, todas sus mercaderías, de impuestos, y favorecidas con fletes marítimos mínimos. El precio inferior de sus artículos, menor que el que rige en los Estados Unidos, hace sumamente tentador el contrabando dentro de Panamá y la defraudación del Fisco panameño, ocasionándole, además, este tráfico ilegal a los establecimientos comerciales de la República, pérdidas considerables. En 1918, por ejemplo, la República de Panamá, que tenía más de 20 veces la población de la Zona, importaba menos mercaderías que ésta.

Más aún, ellos tienen a la venta toda clase de artículos de lujo y ornamentación, en controvención flagrante con lo dispuesto por el Artículo XIII del tratado del Canal, que limita esas introducciones a lo puramente necesario y conveniente para los empleados de la Zona. Los artículos de lujo que se venden en la Zona del Canal a los barcos y a los turistas forman una interesante lista: muebles de bambú importados de las Filipinas, loza de Inglaterra, cristales de Europa Central, cubiertos de plata, relojes de Suiza, alfombras de Persia y de la India, plata del Perú, brocados, sedas e hilo de alta calidad, curiosidades de marfil y jade hechas a mano, cofres de cedro y lacas de la China, cosméticos y perfumes de Francia, camisas de seda del Japón; añádase a eso radios, heladeras, máquinas de lavar, de coser, de escribir, ropas de todas las clases para hombres, mujeres y niños, etc. ⁽¹⁾.

Para colmo, los comisariatos oficiales, y las cantinas *post exchanges* del Ejército de los Estados Unidos, realizan el lucrativo negocio de venderle a los barcos que pasan por el Canal y a entidades extrañas a la Zona sus mercaderías, en detrimento de los legítimos intereses panameños. De esta manera, el Gobierno norteamericano se ha venido a establecer en la Zona como un

empresario de negocios, explotando comercialmente, nada menos que para beneficio de su Tesoro público, la privilegiada posición del Istmo de Panamá.

Las ventas efectuadas durante los 3 últimos años por los comisariatos han excedido la suma de 25.000.000 de dólares en 1950, y de 33.000.000 de dólares en 1949 y 1948; esto, para una población de 52.000 habitantes, que son los que tiene la Zona del Canal. Esas cifras representan un tercio de las importaciones totales de la República de Panamá, que cuenta con 850.000 habitantes.⁽²⁾ Las ganancias netas anuales confesadas del Gobierno norteamericano son mayores de 500.000 dólares. De todos estos dineros deja de lucrarse el comercio panameño. En 1951 el Gobierno de los Estados Unidos organizó líneas de autobuses dentro de la Zona, en franca competencia con las empresas de transporte panameñas y empezó la construcción de una enorme fábrica de aguas gaseosas que arruinará la industria panameña de esa clase.

Las enérgicas representaciones elevadas constantemente a partir de 1904, expusieron, desde todos los ángulos imaginables, tanto la magnitud del abuso como los daños inmensos ocasionados al comercio establecido en las ciudades de Panamá y Colón, las principales del país. Sostenía Panamá que la Zona del Canal no podía ser considerada como entidad política capaz de mantener relaciones internacionales de ningún género con el mundo exterior; que la faja territorial de diez millas de ancho había sido cedida en uso y ocupación para el fin único y específico de la construcción del Canal; que las funciones gubernamentales de los Estados Unidos en la Zona del Canal debían limitarse a la conservación del orden público y a la administración de justicia. O sea, que las funciones oficiales norteamericanas en la Zona del Canal debían limitarse a lo que fuere estrictamente necesario para llevar a cabo el propósito primordial de la construcción y operación del canal y no deberían traer como resultado el convertir la Zona en una entidad competidora que, por razón de su excepcional posición geográfica y de su colosal respaldo, tiende

a destruir la normal vida comercial y económica de la República de Panamá. La correspondencia diplomática demuestra cuán animado fue el debate que tuvo lugar, pues Panamá tuvo que mantener con su valor su causa, que era para ella cuestión de vida o muerte⁽³⁾.

Una de las tácticas características de la política de los Estados Unidos con Panamá es la de faltar, parcial o totalmente, al cumplimiento de ciertas estipulaciones de sus pactos; como es natural, al cabo de algún tiempo, que puede ser más o menos largo, se presenta para Panamá la necesidad, convertida tal vez entonces en urgente, de obtener con apremio lo que se negoció y se pagó debidamente. El resultado es que, entonces, para conseguir lo que se le adeuda, la República se ve compelida a acceder a un nuevo acuerdo y a otorgarle a Norteamérica concesiones adicionales.

La cuestión de los comisariatos de la Zona es una buena ilustración de esta observación. Su limitación y fiscalización han sido negociadas en 1904, en 1926, en 1936, en 1942, etc. Y, a pesar de las solemnes promesas de los Estados Unidos, ellos continúan estrangulando el comercio panameño con todo éxito e impunidad; mientras que las pocas restricciones para el contrabando que se han puesto en vigencia allá, le han costado a Panamá renovadas y muy dolorosas exacciones.

2º) La Zona del Canal, un paraíso de privilegiados

El pueblo panameño ha presenciado el fenómeno de que el Canal de Panamá, en lugar de ser la fuente de riquezas, seguridad económica y bienestar que le prometieron, se ha convertido en un nuevo instrumento de la política exterior de los Estados Unidos; en una base naval y aérea introducida dentro del mismo corazón de América para que les sirva de respaldo y punto de apoyo en las maniobras de su diplomacia y, finalmente, en un Moloch insaciable que cada vez le exige mayores sacrificios y renunciamentos⁽⁴⁾.

En cambio, ¡oh paradoja! la población de la Zona del Canal, compuesta exclusivamente por empleados del Gobierno Federal norteamericano, y sus dependientes y familiares —aproximadamente 52.000 personas—, gozan de un *status* realmente extraordinario. Ellos tienen las ventajas y beneficios que puede brindar la más perfeccionada administración socialista; el alojamiento, el transporte, las diversiones, las tiendas, las medicinas y, en general, todos los servicios públicos, les son ofrecidos con puntualidad y eficiencia por el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, y eso a precios irrisorios, inferiores a los que rigen en Norteamérica. Ellos reciben altos salarios —el promedio es de 5.400 dólares al año— muy superiores a los que devengan, por el mismo trabajo, los ciudadanos no estadounidenses; y por encima del sueldo, tienen una bonificación del 25% del mismo, como “compensación” por vivir fuera de los Estados Unidos. (!) Ellos están, además, exentos del pago de impuestos sobre la renta —se calcula que éste monta a 1 1/2 millón de dólares al año— y de otros impuestos.

Para ellos —según se ha repetido en múltiples ocasiones—, la Zona es lo más cercano al paraíso terrenal. Y no deben de estar muy errados en eso, pues, como complemento, la Zona del Canal es, sin discusión, uno de los sitios más sanos del mundo; en este sentido, cabe señalar que uno de los muchos espejismos patrióticos de que adolecen ciertas personas en Panamá es que, al enumerar las “grandes ventajas” derivadas por el país desde 1903 mencionan el grado de salubridad de nuestras ciudades terminales, cuando la verdad es que el servicio de sanidad de Panamá y Colón 1.) Su dirección fue exigida por los Estados Unidos y 2) Los Estados Unidos no lo llevaron a cabo pensando en fomentar el bienestar y grandeza de la República de Panamá, que les pagó elevadas sumas por él, sino para proteger principalmente la salud de las tropas y de los residentes de la Zona del Canal, que con frecuencia visitan estas ciudades. Tenemos, pues, sanidad por carambola. Si estas ciudades estuvieran aleja-

das de la Zona, los Estados Unidos no hubieran manifestado mayor interés por sus problemas de salubridad, como lo demuestran por las remotas y olvidadas poblaciones del Interior.

3°) Los “nativos”, parias en su propio suelo.

Es cosa sabida que, los panameños y latinoamericanos residentes en el Istmo que trabajan en la Zona del Canal, *natives*, como desdeñosamente les dicen los capataces zoneítas, viven y laboran en condiciones de inferioridad insoportables. A ellos no han llegado las conquistas sociales del siglo XX.

En los mismos Estados Unidos se han levantado voces para señalar tan tremenda desigualdades. En un artículo publicado en mayo de 1951 en la revista “C.I.O. News”, de Washington, se decía: “La condiciones de vida y de trabajo de los panameños empleados en la Zona del Canal no han variado mucho desde 1903. Todavía continúan atados a la “escala de salarios del área del Caribe”, un sistema que fue creado en concordancia con a la tarifa de emolumentos que prevalecía en los países vecinos, a comienzos del presente siglo. Ellos (los panameños), todavía están en el nivel de vida establecido en 1903. Los ciudadanos norteamericanos (empleados en la Zona) ganan los mismos sueldos que en los Estados Unidos, más una bonificación de 25%, pero aún así, también sienten el alto costo de la vida.”⁽⁵⁾.

4°) El Convenio Taft como solución temporal.

Atendiendo a las reclamaciones de Panamá, el Presidente de los Estados Unidos, señor Theodore Roosevelt, ordenó al Secretario de Guerra, señor William H Taft, que se trasladara al Istmo a fin de dar término a la controversia sobre el comercio realizado por la Zona del Canal. En su famosa carta de instrucciones a Taft del 18 de octubre de 1904, que es todo un programa y que encierra toda una doctrina política y económica, le decía:

“White House, Washington, octubre 18 de 1904

Señor:

Por Orden Ejecutiva de 9 de mayo de 1904 puse bajo la inmediata vigilancia de usted el trabajo de la Comisión del Canal Ístmico, como con el ejercicio de los poderes gubernativos a que tienen derecho los Estados Unidos en la Zona del Canal, de acuerdo con el Tratado celebrado con la república de Panamá. Hay fundamento para creer que al hacer nosotros uso de los derechos concedidos por el Tratado, el pueblo de Panamá se ha alarmado sin motivo con el establecimiento de un Gobierno en la Zona del Canal por la Comisión. Aparentemente se teme que se establezca en parte de su territorio una comunidad independiente y competidora que perjudicará su comercio, reducirá sus rentas y disminuirá su prestigio como nación.

Los Estados Unidos van a hacer al Estado de Panamá beneficios muy grandes con los millones de pesos que gastarán en la construcción del Canal; pero por este hecho no debemos perder de vista la importancia que hay en ejercer la autoridad que nos da el Tratado con Panamá de manera que se evite cualquier sospecha, aunque sea infundada, de nuestras intenciones en el futuro. Nosotros no tenemos la menor intención de establecer una colonia independiente en el centro del Estado de Panamá ni de ejercer funciones gubernamentales más amplias de las que sean necesarias para ponernos en aptitud de construir, mantener y explotar el Canal convenientemente y con seguridad, de acuerdo con los derechos que nos concede el Tratado; y lo que menos deseamos es estorbar el comercio y la prosperidad del pueblo de Panamá. Por lejos que pudiera llevarnos una interpretación justa del Tratado, si así lo requiriesen las exigencias del caso al ejercer derechos equivalentes a los del gobierno en la Zona del Canal, es nuestra plena intención que esos derechos sean ejercidos con el mayor cuidado, a fin de no menoscabar el honor y los intereses del pueblo de Panamá. El ejercicio de los poderes que

nos concede el Tratado dentro de los límites geográficos de Panamá puede fácilmente, si no se demuestra verdadera simpatía tanto por el bienestar presente como futuro del pueblo de Panamá, causar sentimientos de desconfianza hacia el Gobierno americano. Esto influirá de modo funesto en el buen éxito de nuestro gran proyecto en ese país. Es de la mayor importancia que aquellos que son directamente responsables de la política que se sigue obtengan en el mismo terreno los informes más fidedignos que puedan adquirirse respecto a las condiciones que existen en Panamá y a la actitud e intereses reales de ese Estado.

“Después de una conferencia celebrada con el Secretario de Estado y con usted, he llegado a la conclusión de que será muy ventajoso que, si le es posible, visite usted personalmente el Istmo de Panamá y conferencie con el Presidente y otras autoridades gubernamentales de la República de Panamá. Al efectuarse esto queda usted autorizado para llevar consigo aquellas personas que usted desee, que están familiarizadas con el estado de cosas del Istmo y que puedan ayudarlo con su consejo. Mientras más pronto haga usted esta visita, tanto mejor. El Secretario de estado dará instrucciones al Ministro de los Estados Unidos en Panamá para que preste a usted toda la ayuda que esté en su poder, y el Gobernador de la Zona, General Davis, hará seguramente lo mismo. Usted informará al Presidente de la República cuál es la política de este Gobierno y le asegurará que los Estados Unidos no tienen el propósito de sacar ventaja de los derechos que le concede el Tratado para intervenir en el bienestar y la prosperidad del Estado de Panamá. Cuando usted regrese me informará del resultado de su visita.

De Usted atento servidor,
Theodore Roosevelt.
Al Secretario de Guerra”.⁽⁶⁾

El resultado de la visita de Taft al Istmo y de sus conferencias con las autoridades panameñas se concretó en las Órdenes Ejecutivas fechadas en Panamá el 3 y el 6 de diciembre de 1904.

Estas Órdenes, que fueron ratificadas mediante el decreto N° 182 de 1904 por el Gabinete del Presidente de Panamá Dr. Manuel Amador Guerrero, ha sido llamadas el *Convenio Taft*⁽⁷⁾.

En 1905, cuando rendía el Presidente Roosevelt el primer informe de la Comisión del Canal Istmico, el secretario Taft, refiriéndose al convenio que lleva su nombre consignaba las siguientes sensatas palabras: “La verdad es que aún cuando tenemos todos los atributos de la soberanía necesarios para la construcción, mantenimiento y protección del Canal, la misma forma en que estos atributos se ha conferidos por el Tratado, parece reservar la soberanía titular de la Zona del Canal, en la República de Panamá, y como se nos ha concedido completo poder y control judicial y policivo en la Zona y en los puertos terminales del Canal, no veo la razón de crear un resentimiento en el pueblo del Istmo, disputando sobre aquello que es muy para ese pueblo y que para nosotros no tiene importancia de ninguna clase”⁽⁸⁾.

El llamado Convenio Taft determinaba el *status* jurídico de la Zona del Canal. De acuerdo con él, no se podía importar a la Zona mercaderías extranjeras de ninguna clase ni de ninguna procedencia, con excepción de las que importaba el Gobierno de los Estados Unidos para el Canal y sus empleados, las cuales, según estipula el Artículo XIII del Tratado de 1903, no pagaban a Panamá los correspondientes derechos de aduana. Las consignaciones de mercancías por los puertos de la Zona deberían ser despachadas por los Cónsules de Panamá en el exterior. Las oficinas postales de la Zona del Canal como hemos visto anteriormente, funcionaban como oficinas postales internas norteamericanas, pero el franqueo se debía hacer con estampillas ordinarias de la República de Panamá sobrecargadas con la leyenda “Canal Zone”; estos sellos eran comprados en el Correo de Panamá con un descuento sobre su valor nominal. Por último, en la época en que la Zona estaba habitada solamente por una población civil, los productos naturales del suelo que se exportaban de la Zona pagaban el impuesto de exportación a la República de Panamá.

El Convenio Taft constituyó, además, para la República de Panamá, una especie de legislación de la ocupación por los Estados Unidos de los puertos terminales del Canal, que son Balboa en el Pacífico y Cristóbal en el Atlántico. Estos puertos no fueron cedidos por Panamá según el Tratado del Canal porque eran “puertos adyacentes” a las ciudades de Panamá y Colón, y quedaron específicamente excluidos de la Zona del Canal por el Artículo II del Tratado.

Aunque es cierto que el Convenio Taft logró resolver algunos problemas fundamentales y, en cuanto concierne a tales problemas constituyó una feliz interpretación del Tratado, estuvo lejos de conseguir la solución integral, justa y adecuada de las demandas y reivindicaciones panameñas. Antes bien, por él se obligó a la República de Panamá a reducir en un 10% los derechos *ad-valorem* sobre las importaciones; a no aumentar los derechos ya fijados en su tarifa (con la sola excepción de los licores); a no modificar el Artículo XXXVIII de la Constitución Nacional; a rebajar en 60% los derechos consulares entonces en vigencia y finalmente, a eximir completamente de impuestos directos o indirectos todas las mercancías importadas por los puertos de Panamá y Colón destinadas a cualquier parte de la Zona del Canal.

El modus operandi fijado por el Convenio Taft tuvo sólo una duración de 20 años. Así, repentinamente, el 1° de julio de 1924, fueron derogadas las Órdenes por el Gobierno de los Estados Unidos bajo el pretexto de que ellas habían sido dictadas por el tiempo que durara la construcción del Canal, el cual se había abierto al tránsito desde el 15 de agosto de 1914, y los problemas que apenas aliviaron se presentaron de nuevo con acrecentada intensidad.

Tercera parte

Problemas de orden interior
derivados de la aplicación
del Tratado del Canal





Capítulo IX

La soberanía de la República de Panamá en la Zona del Canal

Pasemos ahora a considerar los problemas relativos a la soberanía que tiene la república de Panamá sobre el territorio conocido como la Zona del Canal.

El artículo III del Tratado Hay-Bunau-Varilla, único en que se trata de derechos de soberanía, establece que los Estados Unidos poseerían y ejercerían los *derechos*, poder y autoridad que la República de Panamá les concedió sobre la Zona del Canal *como si ellos fueran soberanos* en el territorio de la misma.

De conformidad con la interpretación que siempre le ha dado Panamá al Artículo mencionado, a través de los años y en cada una de las numerosas controversias suscitadas con los Estados Unidos por causa de su redacción, esa expresión lleva implícita la idea de que los Estados Unidos no son soberanos allí y, por lo tanto, la República de Panamá ha sido y continúa siendo el soberano titular territorial del Canal y de su Zona colindante, aun cuando, para los fines de su construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección, se haya impuesto una doble servidumbre internacional: activa y pasiva. Activa, delegando en los Estados Unidos de Norte América el ejercicio de sus dere-

chos soberanos, poder autoridad en la mencionada Zona en cuanto ésta es utilizada para los fines específicos mencionados del Canal. Pasiva, absteniéndose voluntariamente de ejercer tales derechos, poder y autoridad en lo relativo a los propósitos para los cuales se creó la Zona⁽¹⁾.

El hecho de que Panamá sea el soberano territorial de la Zona es cierto que carece de consecuencias prácticas para los fines propios del Canal, ya que, por un acto suyo de renuncia voluntaria, los derechos soberanos sobre ella lo están ejerciendo los Estados Unidos. Pero esta situación tan especial no puede dar pie para las afirmaciones tan corrientes en muchas partes, inclusive en Norteamérica, de que los Estados Unidos adquirieron, por el tratado de 1903, la *propiedad* o el *dominio del territorio*; o que el Gobierno yanqui *adquirió por compraventa* la zona, o que *construyó el Canal dentro de su propio territorio*.

Por ejemplo, en el Artículo VI del tratado se trata de los derechos de propiedad de los particulares en la Zona y se ha convenido que todos los daños causados con motivo de las concesiones hechas a los Estados Unidos, o por razón de la construcción, conservación, explotación, sanidad y protección del Canal y de sus obras auxiliares sean investigados, apreciados y decididos por una comisión mixta nombrada por los dos países y cuyas decisiones serán finales. Si los Estados Unidos poseyeran la soberanía sobre la Zona, con exclusión absoluta de la República de Panamá, esta cláusula sería inexplicable.

Mediante el Artículo X la República de Panamá se obliga a no imponer ni a permitir que se impongan contribuciones o impuestos de ningún género, ya sean nacionales o municipales sobre el Canal mismo o sobre el ferrocarril y obras auxiliares o sobre sus buques, como tampoco sobre los empleados, obreros y otros individuos al servicio del Canal, del Ferrocarril y obras auxiliares; de esa estipulación se deduce que sí conserva la facultad de imponer esas contribuciones sobre las propiedades y personas no comprendidas en la excepción.

Igual deducción se puede hacer de lo estipulado en el Artículo XII, en el XIII y en el XXII. Ninguno de estos Artículos tendría razón de ser si la República de Panamá hubiera renunciado al dominio de la Zona y a sus derechos de soberanía en absoluto; pero su intención no fue nunca renunciar a esos derechos, ni los Estados Unidos han tenido el propósito de adquirirlos, pues ellos, muy por el contrario, declararon solemnemente que no pretendían aumentar su territorio a expensas de Colombia ni de ninguna otra República de Centro o Sud-América. ⁽²⁾ No hay razón para sospechar que tal declaración no fue sincera, aunque el Secretario Hay hubiera declarado posteriormente que el caso del Tratado Hay-Bunau Varilla era distinto y que los Estados Unidos sí podían adquirir territorio y soberanía en las demás Repúblicas del Continente si ello era para “beneficio de la Humanidad”.

Los derechos del Concesionario tienen por límites los derechos no delegados del Concesionista, quien no puede haber intentado, al firmar el pacto, convertirse en extranjero en su propia Patria, ni consentir en la conquista de su territorio disfrazándola con el manto de una concesión contractual. Así, los Estados Unidos no pueden enajenar territorio en la Zona del Canal, porque no siendo soberanos sino ocupantes y usuarios, carecen del derecho de libre disposición. La Zona del Canal no ha sido vendida a los Estados Unidos; en esto el lenguaje del tratado es clarísimo. Lo que se ha cedido es el uso, ocupación y control de la Zona para los fines específicos de la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal. Si el Canal fuera abandonado por los Estados Unidos, los Estados Unidos no tendrían base legal sobre qué fundar la ocupación de la Zona adyacente, cuya propiedad no han adquirido, ni por compra, ni por cesión, ni por conquista armada.

La Zona del Canal, más aún, ni siquiera ha sido arrendada a los Estados Unidos pues el pago de 250.000 dólares en oro anuales que se obligaron a hacer por el Artículo XIV del Tratado del Canal fue establecido en concepto de canon de arrendamiento por

el uso de la Zona. Este pago simplemente compensa la cesión hecha a los Estados Unidos por la República de Panamá de su derecho a percibir esa cantidad de la Compañía del Ferrocarril de Panamá y de otros derechos que tenía sobre la misma empresa, según el contrato celebrado entre esa Compañía y el Gobierno de Colombia, al que substituyó el Gobierno panameño cuando se efectuó la Secesión del Istmo. De acuerdo con ese contrato, la Compañía le pagaba esa anualidad al Gobierno, y si no se hubiera concertado el Tratado del Canal, la República de Panamá, o la de Colombia, hubieran continuado recibéndola⁽³⁾.

Pero la República de Panamá mediante el Artículo XXII del Tratado de 1903, traspasó a los Estados Unidos, como queda dicho, junto con otros muchos, los derechos que emanaban para ella, como sucesora de Colombia, de las concesiones hechas a la Compañía del Ferrocarril de Panamá. Ese traspaso significó, entre otras cosas, que los 250.000 dólares oro anuales que la Compañía estaba pagando a Colombia por razón de su contrato, a partir de la entrada en vigencia del Tratado de 1903, empezaron a ingresar al Tesoro Nacional de los Estados Unidos, de manera que el Gobierno norteamericano quedó en la ventajosa situación de recibir, cada año, por un lado, el cuarto de millón de dólares que, por el otro, entregaba, ni un centavo más o menos, a la República de Panamá en calidad de *compensación* por las numerosas concesiones para abrir el Canal que ésta le otorgó en noviembre de 1903. Es inexacta, pues, la idea de que en Panamá está recibiendo una suma anual por los privilegios conferidos a Norteamérica, puesto que, en realidad, esa suma precisa ya la recibía antes del tratado Hay-Bunau Varilla y ahora la percibe con otro disfraz. Y eso sólo a partir del año 1912, pues los Estados Unidos regatearon a Panamá nueve anualidades (\$2,250.000) que el ferrocarril le había adelantado al Gobierno colombiano y, que ellos, en lugar de cobrarle este dinero adelantado a Colombia, se lo cargaron a la República de Panamá con la fórmula —Artículo XIV— según la cual, la anualidad se empezaría a pagar nueve años después de la fecha del Tratado. En

verdad, lo único que Panamá ha recibido a cambio de sacrificio y renuncia de la inmensa suma de derechos, exenciones y privilegios que le dio Estados Unidos en 1903 fueron los 10 millones⁽⁴⁾, de los cuales hoy, en 1953, ya no queda casi nada.

En cuanto al monto exacto de la anualidad, éste es actualmente, de 430.000 balboas o dólares. Así se estipuló en el Artículo VII del Tratado General de 1936 para subsanar la situación desventajosa para Panamá motivada por la disminución del contenido de oro del dólar dispuesta por el Gobierno federal en 1934. se estimó que esta suma de 430.000 era la equivalente aproximada de los 250.000 en moneda de oro que menciona el Artículo XIV del tratado de 1903.

Así pues, en tanto que la república de Panamá entiende, como se ha dicho, que el ejercicio de derechos soberanos por los Estados Unidos tiene como límites los fines específicos para que fueron concedidos, el Gobierno yanqui asegura que su soberanía es absoluta, y en base a tal interpretación es que ha ido desplazando a Panamá de los servicios que ésta tenía en la Zona, como estamos anotando.

Las promesas hechas en 1903 por el Secretario de Estado Hay a los engañados señores Amador y Boyd en el sentido de que pronto se abrirían discusiones para considerar los intereses panameños tan recientes golpeados por el Tratado que se acababa de firmar, nunca se cumplieron.

Por otra parte, la imprevisión y la desidia de algunos Gobiernos que ha tenido la República de Panamá fueron permitiendo la constante exclusión de la Zona, como ocurrió, por ejemplo, cuando el mismo Gobierno panameño tomó la inexplicable iniciativa de declarar cesante la jurisdicción, dentro de la Zona, de sus propias autoridades policiales, judiciales y administrativas el 1° de junio de 1904, fecha en que se efectuaba el traspaso del territorio de la Zona del Canal a los Estados Unidos⁽⁵⁾.

Otro ejemplo que podría citarse aquí es el del desarme de la Policía Nacional de Panamá, ya mencionado anteriormente. Es

ERNESTO CASTILLERO P.

probable que los Estados Unidos no hubieran apelado a la fuerza para obtenerlo, por la desagradable resonancia que un acto tal de violencia hubiera tenido en el mundo.

Capítulo X

Las intervenciones diplomáticas y armadas de los Estados Unidos en Panamá

La Convención Constituyente de 1904 incorporó el siguiente Artículo a la Carta Magna de Panamá:
“Artículo 136. —El Gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir, en cualquier punto de la República de Panamá, para restablecer la paz pública y el orden constitucional, si hubieren sido turbados, en el caso de que por virtud de Tratado Público aquella Nación asumiere o hubiere asumido la obligación de garantizar la independencia y soberanía de esta República”.

Antes de proseguir, es preciso aclarar que este Artículo fue para siempre derogado mediante el Artículo I del Tratado de 1936 y luego, con la reforma constitucional realizada en 1941 durante la Administración presidencial del Dr. Arnulfo Arias.

Los organizadores de la República de Panamá tal vez pensaron que era necesaria una autorización semejante dentro de la Constitución para que correspondiera con el último párrafo del Artículo VII del Tratado Hay-Bunau Varilla, que dice: “El mismo derecho y autoridad se concede a los Estados Unidos para el mantenimiento del orden público en las ciudades de Panamá y

Colón y en los territorios y puertos adyacentes, en caso de que la República de Panamá, a juicio de Estados Unidos no estuviere en capacidad de mantenerlo”⁽¹⁾.

Ahora bien, el derecho a intervenir militarmente en el Istmo para proteger el libre tránsito de personas y mercancías entre el Atlántico y el Pacífico tiene una larga y novelesca historia, que no es del caso evocar. Baste decir que le había sido conferido ya a los Estados Unidos por la misma República de la Nueva Granada mediante el Tratado Mallarino–Bidlack de 1846. Norteamérica había hecho efectiva esta facultad, unas veces mediante el desembarco de soldados e infantes de marina de barcos de guerra, para proteger vidas y haciendas y garantizar el orden necesario al tráfico terrestre (856, 1860, 1873, 1885, 1901 y 1902), y otras veces por pedido espontáneo del Gobierno de Colombia a los Estados Unidos (1861, 1862, 1885, y 1900) para que desembarcaran sus tropas y protegieran sus propios intereses⁽²⁾, debelaran rebeliones y motines y conservaran el orden en el Istmo, lugar de tránsito y cita de miles de emigrantes y aventureros de todo el mundo.

Vemos, pues, que si Colombia se consideraba a veces impotente para mantener el orden y proteger a los viajeros y a las mercaderías que atravesaban Panamá, no obstante la existencia de un aguerrido Ejército y de una Marina de Guerra suficiente, y necesitaba, para restablecer su autoridad soberana, de la garantía que le daban los Estados Unidos gracias al Tratado de 1846, es fácil de comprender que el Gobierno de la República de Panamá, carente de semejantes recursos materiales, temiera hallarse imposibilitado para mantener la paz, el orden público y la seguridad en la turbulenta región en donde debía emplazarse el futuro Canal⁽³⁾.

Con todo, la autorización así renovada a los Estados Unidos fue la causa de los más serios antagonismos entre el pueblo de Panamá y sus vecinos de la Zona del Canal. En parte debido a la propensión imperialista y a la atracción hacia el abuso que parecen ser congénitas a las grandes Potencias, y en parte debido a

las miserias de la vida política interna panameña, el caso es que las intervenciones y las amenazas de intervención figuran tristemente en la historia de las relaciones entre los dos países, sin honor ni gloria para nadie.

El pueblo panameño, joven y pequeño, sólo porque se le supone inerte, ignorante y pobre, fue declarado por los rectores políticos de la nueva República incapaz para desarrollar una vida cívica normal y, en consecuencia, se dispuso que el fraude electoral y el uso del temor debían ser la norma para reemplazarse esos grupos, cristalizados alrededor de unos pocos clanes familiares, en el manejo del Estado. Así fue como sus mezquinas ambiciones dieron al traste con el sistema de dos grandes partidos y pronto el más insensato caudillismo caracterizó, con su secuela de abyectos servilismo y de asqueante aventurerismo a la política panameña⁽⁴⁾.

Los creadores de la República y sus sucesores se encontraron con “la existencia de un cuantioso fondo monetario, con el auge fabuloso de los trabajos canaleros, con la oportunidad de hacer uso del crédito público sin limitaciones”⁽⁵⁾ y no les fue difícil echar por la borda escrúpulos y principios ideológicos en su loca carrera “personalista para servirse del Estado en beneficio del patrimonio particular”⁽⁶⁾.

No es, pues de extrañar que cuando un Partido viera aproximarse las elecciones pensarán sus dirigentes que las bayonetas norteamericanas serían mejor garantía de pureza en los comicios que el riesgo, aventurado e incierto, de un escrutinio realizado bajo la autoridad del Gobierno Nacional. La cuestión la soberanía y del prestigio internacional de la República a la cual tanto decían amar, y por la cual habían hecho tantos “sacrificios” quedó relegada a último término.

Esta reprochable conducta de los políticos criollos no apareció como un brote sorpresivo de corrupción ni fue característica de la generación post republicana. Fueron los mismos fundadores, los más llamados a velar por su decoro, los que empujaron a

la República por el despeñadero del desprestigio internacional.

¿Qué de raro tenía, entonces, que otros hombres, sin la significación y el renombre de los Padres de la Patria, pidieran la ominosa injerencia extranjera?

Veamos, siquiera brevemente, la lista de las intervenciones.

Con motivo de las elecciones generales de junio de 1906. El gobierno de Amador Guerrero solicitó al de los Estados Unidos que movilizara 300 infantes de marina con su equipo de combate hasta la línea divisoria de la Zona del Canal y que los tuviera listos para intervenir en la capital en caso de que se alterara el orden público. El crucero *Columbia* también estuvo en alerta en las aguas de la ciudad de Colón.

A su vez, el Consejo Municipal de la capital, el mismo que había asumido la representación nacional el 3 de noviembre de 1903 para proclamar la separación, aprobó “unánimemente por votación nominal”, según informó la prensa, esta vergonzosa resolución:

“EL CONSEJO MUNICIPAL
DEL DISTRITO DE PANAMÁ”
CONSIDERANDO:

“1° Que el Gobierno de los Estados Unidos, interpretando el artículo 7o. del Tratado del Canal, y el artículo 136 de la Constitución de la República, ha resuelto intervenir en el país para mantener en él la paz y el orden Constitucional”;

“2° Que tal resolución confiere al Gobierno de Estados Unidos la facultad de intervenir en las relaciones internas que existen entre un Gobierno establecido Gobierno establecido y el pueblo que lo ha fundado y que es la fuente de su autoridad”;

“3° Que el derecho de sufragio es la base fundamental de la República y el único medio constitucional de proveer a la sucesión de los poderes públicos”;

“4° Que para la sucesión legítima de esos poderes nacionales es absolutamente indispensable que las elecciones populares

se verifiquen con legalidad, pureza y honradez, de modo que no se prive de su derecho a ningún ciudadano, ni se le confiera la ciudadanía a los que no la poseen”;

“5° Que las elecciones próximas —las primeras que van a verificarse en el país para Representantes del pueblo— deben realizarse en el mayor orden y al mismo tiempo con la mayor pureza y honradez para que sirvan de enseñanza y le den estabilidad y respetabilidad a las instituciones;

“6° Que los actos de violencia y de fraude ejecutados ya por agentes del Gobierno, aprisionando miembros de Corporaciones electorales y ciudadanos inocentes, elevando el Cuerpo de policía y enviando destacamentos a los pueblos, armados de rifles para atemorizar a los ciudadanos, destruyendo las listas de sufragantes en los Distritos en donde los opositores tienen mayoría y falsificando otras, demuestran evidentemente que las próximas elecciones serán conducidas del modo más atentatorio e ilegal”;

“7° Que el Gobierno de los Estados Unidos no puede tener el propósito de dar su apoyo a todos esos actos que son una vergüenza para el poder que los ejecute; y que su intervención tiene por objeto fundar un orden legal y civilizado y no un régimen opresor;

RESUELVE:

“Solicitar del Gobierno de los Estados Unidos la intervención de su autoridad en las elecciones populares que se verificarán en este país en los días 24 de junio y 1° de julio próximos, a efecto de que se realicen sin favor para nadie y sin daño para ningún interés legítimo, consignando cada ciudadano del país su voto libre y espontáneo.

El Concejo Municipal de Panamá, que es la misma Corporación que asumió el 3 de noviembre de 1903 la responsabilidad de el movimiento de separación de la República de Colombia, para mejorar la suerte del país estableciendo un Gobierno justo, res-

petable y sumiso a las leyes, considera de su Deber consignar en este acto la esperanza que abriga de que el ilustrado Gobierno de los Estados Unidos, penetrado de la responsabilidad histórica que ha aceptado voluntariamente ante el mundo, acoja de modo favorable esta solicitud que tiende a fortificar los lazos de simpatía y de gratitud del pueblo panameño para con el de los Estados Unidos.

Envíese copia de esta Resolución al Excelentísimo Señor Theodore Roosevelt, Presidente de los Estados Unidos, y a sus Honorables Secretarios de Estado y de Guerra.

Publíquese en hoja volante.

Dado en Panamá, a 24 de Mayo de 1906.

El Presidente,
C. Arosemena.
El Secretario,
Juan B. Sosa”.

Otra vez, en mayo de 1908, el Gobierno panameño, en vista de la apasionada campaña electoral y de la profunda división existente entre los Partidos en pugna, pidió al de los Estados Unidos que nombrase delegados para constituir comisiones en cada Provincia a fin de resolver las quejas que se presentasen⁽⁸⁾. Las elecciones se efectuaron con normalidad y triunfó la oposición.

En mayo de 1912, a solicitud de los Partidos contendores, el Gobierno norteamericano nombró una comisión de altos oficiales de su Ejército para escrutar los votos en las elecciones al siguiente mes. Estas tuvieron lugar, además, en presencia de tropas de infantería de los Estados Unidos. En ellas prevaleció el orden y el recuento dio la victoria a la oposición, resultando elegido Presidente de la República el Dr. Belisario Porras.

En 1915 tuvo lugar el desarme forzoso de la Policía Nacional, en circunstancias lamentables que se han descrito en un capítulo anterior.

De nuevo, en las elecciones de junio de 1916 el Partido opositor solicitó la custodia de los Estado Unidos. La Legación norteamericana le ofreció al Gobierno panameño la intervención de los Estados Unidos, pero éste la rechazó. Sin embargo, el día de la votación numerosas tropas norteamericanas se alinearon en la frontera de la Zona, evidentemente dispuestas a la invasión en caso de parecerle a ellas necesaria.

El 20 de junio de 1918 el Gobierno del Dr. Ciro Urriola decidió posponer las elecciones para diputados y concejales. El Gobierno de Washington, *motu proprio*, estimó que el Decreto de suspensión distinguido con el número 80, de esa misma fecha, era “inconstitucional” y exigió, invocando el Artículo 136 de la Constitución de Panamá, que fuera derogado. Ello dio origen a la consiguiente tensión y renovada animosidad entre panameños y norteamericanos. Como el Gobierno panameño se negara a revocar el Decreto fundándose en el estado de inquietud reinante en el país, el día 28 el Ejército norteamericano ocupó arbitrariamente la capital de la República y la ciudad de Colón. El Presidente Urriola cablegrafió al Presidente Wilson, de los Estados Unidos:

“Protesto de esta interferencia que viola la soberanía de Panamá sin ninguna justificación ya que el Gobierno de Panamá tiene medios suficientes para mantener el orden público en estas ciudades, y declino compartir con el Gobierno de Vuestra Excelencia las responsabilidades que esta acción tan grave implica”⁽¹¹⁾.

En 1928 el Dr. Belisario Porras, que había sido Presidente en tres ocasiones distintas, fue a los Estados Unidos y requirió la intervención del Departamento de Estado a fin de garantizar unas elecciones libres. Alegaba el ilustre hombre de Estado que los Estados Unidos tenían el derecho a intervenir de conformidad con el Tratado de 1903 y que esta intervención estaba ahora justificada porque el Gobierno, presidido por el señor Rodolfo Chiari, había desvirtuado la Ley Electoral —Nº 60 de 1925— lo cual hacía imposible la celebración de unas elecciones puras. El Se-

cretario de Estado, señor Kellogg, en respuesta, emitió la siguiente declaración, el 28 de julio:

“Un análisis muy cuidadoso de las representaciones hechas y de los documentos remitidos no ha logrado convencer al Departamento de que hay suficiente motivo para autorizar una intervención. Si bien este Gobierno tiene vitales intereses que proteger en la Zona del Canal y la autoridad para intervenir a fin de mantener el orden público, la obligación primordial, tal como el Departamento hasta ahora ha establecido, de conducir elecciones libres y puras y de mantener el orden y el respeto a las leyes en Panamá, recae sobre el Gobierno de Panamá. Situados entre los dos partidos, los Estados Unidos no harán nada para ayudar al partido en el poder o al partido de la oposición.

“El Departamento ha recibido la seguridad del Ministro de Panamá en Washington de que su Gobierno aplicará la Ley en una forma escrupulosamente imparcial, ya que de otra manera el candidato que gane no será reconocido por el Gobierno de los Estados Unidos...

“El Partido de la oposición ha dicho que, a menos que haya intervención por este Gobierno, se iniciarán actividades revolucionarias. El Departamento sinceramente confía en que semejante curso no prevalecerá. Sin embargo, si esa lamentable situación se presenta, el Departamento cree que el Gobierno panameño estará en capacidad de preservar el orden público. Si, desafortunadamente, éste no fuere el caso, los Estados Unidos se verán compelidos a ejercer los poderes que le conceden el Tratado y la Constitución para guardar el orden”⁽¹²⁾.

Pero en realidad, lo que había ocurrido es que las intervenciones habían llegado a ser positivamente odiosas al pueblo y a todos los partidos políticos panameños, y nadie creía ya que valía la pena pagar tan alto precio en dignidad para hacer triunfar los ideales democráticos. Así, pues, desde entonces, nunca más han interferido los Estados Unidos en los procesos electorales de Panamá, con lo cual se eliminó una de las causas de enemistad entre ambos pueblos.

Aparte de las intervenciones por cuestiones electorales hubo otras ocupaciones, motivadas por distintas causas.

En julio de 1918 marchó hacia la Provincia de Chiriquí, la más distante de la Zona del Canal, un regimiento norteamericano con equipo de guerra y se estableció en distintos sitios. Ante la inmediata protesta de Panamá se ofreció como excusa que las tropas estaban allí para ayudar a las autoridades locales panameñas a mantener el orden y dar protección en sus derechos a los ciudadanos norteamericanos residentes en la Provincia de Veraguas, pero permanecieron sólo una semana.

La Cancillería panameña no cejó en sus empeños porque fueran evacuadas las fuerzas de ocupación en Chiriquí, negando que hubiese motivo alguno para tan extremado proceder, pero no fue sino hasta el 16 de agosto de 1920, más de dos años después, que los Estados Unidos retiraron sus fuerzas⁽¹³⁾.

La otra intervención armada ocurrió en la ciudad de Panamá el 28 de febrero de 1921 con motivo de las hostilidades con la República de Costa Rica, lamentables sucesos a los cuales me he referido anteriormente.

La cuestión de las intervenciones dio origen, en 1921, a un intercambio de notas entre el Departamento de Estado y la Cancillería panameña. En septiembre de ese año, el Secretario de Relaciones Exteriores Dr. Narciso Garay le llamaba la atención al Gobierno de los Estados Unidos acerca de la interpretación que éstos le daban al Tratado en lo referente a las intervenciones.

“Ninguno de los Artículos del Tratado Hay-Bunau Varilla establece el derecho que de ellos quiere derivar el Gobierno de los Estados Unidos, para ocupar, sin autorización de las autoridades de la República, partes del territorio nacional cuya expropiación no se haya consumado previamente para los fines específicos del Tratado y conforme al procedimiento establecido en la misma Convención.

“Dice así el Artículo I del Tratado: “Los Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá”.

“Que este Artículo constituye una obligación para el Gobierno de los Estados Unidos y no un derecho potestativo suyo, es un punto incontrovertible. Si los Estados Unidos tuvieran el derecho de ocupar el territorio de la República de Panamá sin autorización de nuestro Gobierno, la garantía pactada no sería de independencia sino de sujeción absoluta. Los agentes de Policía que garantizan el orden y la seguridad de las ciudades carecen de derecho para allanar el domicilio de los ciudadanos sin invitación de éstos, o sin un mandato de la autoridad judicial. De igual manera, el Gobierno de los Estados Unidos necesita, para ocupar con sus tropas el territorio de la República de Panamá, o invitación de ésta en los casos previstos por el Artículo 136 de la Constitución, o permiso de la misma justificado por la comunidad de intereses y la cordialidad de las relaciones entre ambos Gobiernos en virtud de solicitud de las autoridades norteamericanas basada en la defensa del Canal y de la República, sin lo cual dicho acto no sería legal ni amistoso para Panamá. Queda, pues, demostrado ante la evidencia que el Artículo I del Tratado Hay-Bunau Varilla no suministra base a las alegaciones recientes del Departamento de Estado”.

“El Artículo XXIII del Tratado dice: “Si en algún tiempo fuere necesario el empleo de fuerzas armadas para la seguridad y protección del Canal o de las naves que lo usen o de los ferrocarriles y obras auxiliares, los Estados Unidos tendrán el derecho, en todo tiempo, y a su juicio, para usar su fuerza de policía y sus fuerzas terrestres y navales o para establecer fortificaciones con este objeto”.

“El Departamento de Estado no ignora que una cláusula semejante existe en el Tratado Hay-Pauncefote. Ella dice: “El Canal no será nunca bloqueado ni se hará uso de ningún derecho de guerra ni se cometerá ningún acto hostil dentro de él. Los Estados Unidos, sin embargo quedarán en libertad de mantener a lo largo del Canal la policía militar que puede ser necesaria para protegerlo contra desórdenes y actos contrarios a la Ley”.

“Al incorporarse esta facultad en el Artículo arriba transcrito de la Convención de 1903, es indispensable que su alcance no puede ser interpretado en otro sentido que en el que tiene en la Convención Hay-Pauncefote. Hasta la celebración del Tratado Hay-Pauncefote el Gobierno de los Estados Unidos carecía de poder para fortificar el Canal y para ejercer sobre él control exclusivo.

Su Tratado anterior con Inglaterra, llamado Clayton-Bulwer, se lo prohibía expresamente. La derogación del Tratado Clayton-Bulwer y la celebración del llamado Hay-Pauncefote en 1898, vino a librarle de esa prohibición; pero en acatamiento al principio de la neutralidad del Canal de Panamá, consignado en sus dos Tratados con Inglaterra, el Gobierno de los Estados Unidos consideró necesario pactar explícitamente en su Tratado con Panamá el derecho de hacer uso de la frontera pública en el Canal y de construir en él fortificaciones, por ser esos actos aparentemente incompatibles con el principio de la neutralidad del Canal, establecida en el Artículo 1º del Tratado Clayton-Bulwer y mantenido en el párrafo II del Artículo III del Tratado Hay-Pauncefote. Ahora bien, que Estados Unidos haya adquirido ese derecho de Inglaterra y de Panamá para ejercitarlo en el Canal de Panamá es una cosa que no tiene la más remota relación con la facultad que hoy pretende tener para ocupar a su arbitrio con fuerzas militares y navales no ya territorio de la Zona del Canal de Panamá sino de la República de Panamá. Interpretación tan extraordinaria no tiene base en ninguno de los Artículos del Tratado del Canal, y este Gobierno no puede admitirla por ser contraria a sus derechos de soberanía e independencia garantizado por Estados Unidos en el Artículo I del Tratado del Canal”⁽⁷⁴⁾.

La única vez que el Gobierno panameño pidió la intervención de las fuerzas armadas norteamericanas para “mantener el orden público”, según reza el Tratado, fue en octubre de 1925 en que ocurrieron graves desórdenes que empezaron el día 10 con motivo de haber rehusado los inquilinos de la ciudad de Panamá pagar los alquileres excesivos cobrados por los dueños de casas. Esti-

mando el Gobierno del Presidente, Rodolfo Chiari que la Policía Nacional no era suficiente para dominar los disturbios ocasionados por los huelguistas, solicitó el día 12 la ayuda del Gobierno norteamericano, a fin de evitar derramamiento de sangre y “poner fin con rapidez al movimiento subversivo”⁽¹⁵⁾. Un destacamento de 600 soldados con bayoneta calada irrumpió en la ciudad de Panamá disparando y dispersando las muchedumbres. Luego de emplazar ametralladoras y cañones en sitios estratégicos de la capital, lograron terminar con los desórdenes, pero no sin causar algunas víctimas. Allí permanecieron hasta el día 23 en que fueron retirados⁽¹⁶⁾.

Capítulo XI

La rebelión de los indios de San Blas

El 12 de febrero de 1925 el Consejo de Ságuilas o Sahilas; caciques, a nombre de 17.000 indígenas de la comarca de San Blas, proclamó la emancipación de ese archipiélago de la República de Panamá y anunció la formación de la “República de Tule”.

En su manifiesto, dirigido al Presidente de Panamá, señor Rodolfo Chiari y al Presidente de los Estados Unidos, Mr. Calvin Coolidge “y a todos los Gobiernos y pueblos del mundo” los indios cunas de San Blas exponían los pretendidos motivos históricos de la secesión, explicaban los fundamentos de su mitológica religión, fijaban los límites de la nueva república, que incluiría parte de la provincia del Darién, reconocían las concesiones mineras anteriores al movimiento y se colocaban bajo la protección del Gobierno de los Estados Unidos.

El instigador de esta trágica aventura, que costó la vida de muchos indígenas y de 40 policías panameños, fue el ex-Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Panamá, Ing. Richard O. Marsh. Los rebeldes, aunque disponían de considerable arma-

mento, quedaron, finalmente, después de varios combates, sometidos a la autoridad de Panamá el 25 de marzo. Se firmó un pacto con los ságuilas dándole a los indios un status especial.

Pero lo extraño es que el Ministro de los Estados Unidos en Panamá se presentara, a bordo del crucero *Cleveland*, en el archipiélago de San Blas, y embarcara en la nave de guerra al intriguante Marsh, declarado persona non grata por Panamá con el propósito deliberado de librarlo de la justicia panameña: La petición hecha por Panamá para que le fuera entregado, quedó ignorada.

¿Qué motivos tendrían los Estados Unidos para mirar, con tanta simpatía, un movimiento destinado a crear una nueva república en la América Central, extraña en idioma, religión, raza y costumbres a las otras naciones? Es cosa que no se puede adivinar fácilmente. Lo cierto es que no hicieron ningún gesto para ratificar la garantía de la soberanía panameña, conforme al artículo I del Tratado Hay-Bunau-Varilla, amenazada por los insurrectos y en cambio, no sólo permitieron las actividades subversivas de Marsh, sino que luego impidieron con su fuerza que se le llevara a los tribunales de justicia.

Capítulo XII

Panamá sacrifica sus vías de comunicación

En el año de su Secesión, 1903, no había en el Istmo de Panamá ninguna carretera que pudiera designarse con tal nombre, como no la había en el resto de Colombia y casi en ningún otro país de América. Hasta el legendario camino de Cruces, por donde pasaron los tesoros de Sur América en dirección a España había sido devorado por la selva. El único ferrocarril, o sea, el que une a Colón con la ciudad de Panamá, pasó a pertenecer a los Estados Unidos por virtud del Tratado del Canal.

No es, pues, de extrañar, que en Panamá se llegara a considerar como algo fundamental para el florecimiento del comercio, la creación de industrias y el desarrollo y prosperidad general del país, la construcción de líneas férreas, carreteras y caminos así como de telégrafos y teléfonos.

Sin embargo, el Artículo V del Tratado de 1903 dice: “La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el monopolio para la construcción, mantenimiento y funcionamiento de cualquier sistema de comunicaciones por medio del canal o de ferrocarril a través de su territorio entre el Mar Caribe y el Océano Pacífico”.

Y, aunque parezca increíble, los Estados Unidos, basándose en la estipulación transcrita, impidieron firmemente la construcción de cualquier clase de vías de comunicación en el territorio del Istmo. Esta interferencia de Norteamérica, que ocasionó daños al progreso de la República de Panamá que son fáciles de imaginar, es uno de los más desairados capítulos de la historia de las relaciones exteriores de los Estados Unidos, como ha sido reconocido aun por varios internacionalistas y escritores del gran país⁽¹⁾. Por su parte, Panamá presenció, con incredulidad y asombro, cómo se le exigía, a nombre de la magna obra del Canal, destinada a impulsar el progreso de la Humanidad, y por la cual tanto había dado ya, el sacrificio adicional de obligarse a detener, sin beneficio alguno, la marcha de su propio progreso nacional.

De la alta autoridad del Secretario de Estado interino, señor Huntington Wilson, emanaron las directivas políticas, absurdas y regresivas, a seguir por el Gobierno de los Estados Unidos con relación al “problema” que según ellos significaba el simple deseo de la República de Panamá de construir ferrocarriles y carreteras. El Secretario, en una nota a la Legación norteamericana en Panamá, del 20 de septiembre de 1911, se lamentaba que Panamá, aparentemente, creía que podía actuar sin prestarle atención a ciertos intereses esenciales para ambos países y que muchos panameños no se querían percatar de que los Estados Unidos podían interferir en sus actos. Debería hacerse énfasis ante el Gobierno panameño ordenaba el Secretario en que nadie podía chancearse con los Estados Unidos, los que protegerían siempre sus intereses en el Istmo. Sobre la vida política interna panameña el Secretario se permitía también adelantar su opinión: “La distorsión que se hace de la política de los Estados Unidos, los gritos contra la agresión norteamericana, los llamados a la dignidad nacional panameña, el inventar cosas para favorecer este o aquel interés privado, el coquetear con empresas extranjeras para interponerlas como barrera contra la preponderancia norteamericana y el depender de la protección y el desinterés norteameri-

cano como una capa para cubrir toda suerte de actividades irresponsables, estos, desgraciadamente, han sido a veces los peones en la política interna de Panamá”.

Continuaba la nota negando la aprobación de un proyecto del señor Augusto Dziuk para construir un ferrocarril desde el nacimiento del río Chucunaque hasta Juan Díaz, vía Chepo. El Gobierno de los Estados Unidos, aseguraba el Secretario de Estado, tenía un sincero deseo de ver el desarrollo próspero de Panamá pero no deseaba que esta gastará sus riquezas “en proyectos mal concebidos y poco meditados”. Si Panamá deseaba construir ferrocarriles para la explotación económica y benéfica de sus recursos, los Estados Unidos “tendrían placer en darle asistencia”. El Gobierno norteamericano opinaba, sin embargo, que todas las concesiones a extranjeros debían ser previamente examinadas, o de otra manera tendría que ejercer sus derechos conforme al Tratado después de que algún proyecto se hubiere iniciado y en forma tal que “podría acarrearle serias pérdidas financieras a la República de Panamá”.

Declarando que las obligaciones que habían asumido los Estados Unidos para la protección de Panamá conllevaban el derecho de hacer las cosas que fueran necesarias para hacer efectiva esa protección, el Secretario de Estado concluía: “Así, pues, los Estados Unidos pueden, en cualquier momento, verse compelidos a tomar el control de cualquier puerto o de cualquier ferrocarril, si lo creen necesario y conveniente para la protección del Canal. Si ocurriera que los derechos o propiedades que se llegaran a necesitar para la protección de ambos países y el control que requieren los Estados Unidos para cumplir esos amplios propósitos han sido, mientras tanto, otorgados por Panamá a capitalistas extranjeros, entonces, en el momento en que recaiga sobre Panamá el deber de decretar la expropiación y verificar los demás ajustes, el Gobierno de Panamá podría verse envuelto en serias dificultades con países extranjeros y objeto de reclamaciones internacionales”⁽²⁾.

Esta nota era para ser leída por el Ministro, Mr. Percival Dodge, al Secretario de Relaciones Exteriores, señor Federico Boyd. El acto tuvo lugar el 7 de octubre y el señor Boyd, aunque demostró considerable preocupación por su contenido, expresó al Enviado norteamericano “el placer que sentía por la buena voluntad de los Estados Unidos para procurar el desarrollo del país”.

El 5 de marzo de 1912 el Ministro Dodge pudo informar al Departamento de Estado que la concesión a la compañía anglo-germana la *Balboa and Pacific Estates* que iba a construir el importante ferrocarril al Darién había sido revocada a pesar de haber sido aprobada por la Asamblea Nacional. Una vez más, los Estados Unidos se habían salido con la suya. Pero no sin que se iniciara allí uno de los negocios más fabulosos que se dedicaron las clases gobernantes en la República: los bienes raíces. Según le manifestó al señor Dodge el Secretario de relaciones Exteriores, señor Aristides Arjona, “la verdadera razón para la cancelación era la opinión del Gobierno panameño de que ello agrada-ría a los estados Unidos y facilitaría así la reanudación de la negociación para el cambio de los terrenos de las Sabanas adyacentes a la ciudad de Panamá y que forman parte de la Zona del Canal, por ciertos derechos en el Puerto de Colón” proyecto en que estaban altamente interesados ciertos previsores funcionarios del Gobierno de don Rodolfo Chiari.

Y hablaba lo cierto el señor Arjona, porque tres años después las Sabanas y el sitio donde estuvo edificada la vieja Panamá fueron devueltos a la jurisdicción panameña mediante la Convención del 2 de septiembre de 1914, que reemplaza la delimitación provisional del 15 de junio, de 1904. A los Estados Unidos se les otorgó a cambio, el área inmensa del territorio del Istmo cubierto por el Lago Gatún, toda aquella parte de las riberas del lago, que alcance una elevación de 100 pies sobre el nivel del mar, dos islas en el Pacífico, Las Tres Hermanas, y un sitio en la bahía de Colón para instalar un fuerte. El gobierno panameño aceptó la prohibición —artículo IX— de construir ninguna vía

férrea que atravesara las sabanas sin antes obtener la aprobación del de los Estados Unidos. Negoció la Convención, por parte de los Estados Unidos, su Ministro, señor William Jennings Price y por Panamá, el Secretario de Relaciones Exteriores, señor Ernesto T. Lefevre⁽⁵⁾.

El Gobierno norteamericano dio luego sucesivamente como razón para impedir a Panamá la apertura de caminos la autorización conferida en el citado artículo V del Tratado y la nebulosa excusa de que ello era necesario para la mejor defensa del Canal; pero lo más probable es que se tuviera presente el principio estratégico de que la abundancia de carreteras facilitaría a un supuesto ejército invasor el acercamiento a la Zona, por lo cual era preferible mantenerla rodeada de selvas impenetrables. De paso, también quedaron aisladas por la manigua, “protegidas”, la capital y Colón. Prevaleció en el estado Mayor del Ejército de los Estados Unidos este criterio hasta que el desarrollo posterior de la aviación militar desvirtuó su validez en el campo de la estrategia.

Hacia 1920 la Asamblea Nacional creó la Junta Central de Caminos compuesta por ingenieros panameños, la cual emprendió la construcción de una carretera a lo largo del Istmo, comunicando las principales poblaciones del Interior. En 1930 ya se habían terminado 1.370 kilómetros a un costo de 14.352.000 balboas (dólares). Estas carreteras son constantemente utilizadas por personal de las fuerzas armadas de los Estados Unidos y sirvieron, en gran forma, al sistema de Defensa de la Zona del Canal ideado durante la Segunda Guerra Mundial. De tal manera, por ironía del destino, uno de los países con menos recursos del Continente tuvo que gastar una fuerte suma de dinero en obras que hoy son aprovechadas gratuitamente por la Nación más rica del mundo.

Los proyectos para construir un ferrocarril desde la ciudad de Panamá hasta David en 1910⁽⁶⁾ y otro en 1911 hasta la frontera de Colombia originaron considerables recelos y objeciones entre el elemento militar norteamericano este último, por razón, de estar dirigido y financiado por una compañía alemana, de tal

suerte que, a exigencia de los Estados Unidos, fueron abandonados⁽⁷⁾ con perjuicio indudable para el progreso de Panamá.

El Gobierno norteamericano se arrogó, además, la facultad de conceder autorización definitiva a los contratos que celebraba el Poder Ejecutivo panameño con varios particulares y compañías que quisieron construir ferrocarriles en distintas regiones del país. Más aún, cuando el mismo Gobierno panameño quiso emprender obras de esta clase con los fondos llamados de la anualidad del Canal, el Departamento de Estado opuso insalvables objeciones, a pesar de las protestas de la Cancillería panameña que se quejó, en 1915, de que los Estados Unidos pretendían convertir a Panamá en una mera base naval y militar, tal como la Gran Bretaña tenía a Gibraltar y acusó a los funcionarios del Gobierno yanqui de que todos los asuntos relacionados con Panamá los estimaba sólo desde el punto de vista militar y pensando únicamente en la defensa del Canal, especialmente en el caso de las vías de comunicación⁽⁸⁾.

Hasta un proyecto para tender una vía ferroviaria desde Portobelo y Colón hasta las fuentes del río Boquerón, o sea, a lo largo del Istmo por la costa norte, caso no contemplado en el Artículo V del Tratado, fue objetado oficialmente por los Estados Unidos. En la nota enviada el 1° de noviembre de 1919 por el Ministro norteamericano a la Cancillería panameña se lee:

“El Honorable Secretario de Guerra de mi Gobierno observa que parece que el Gobierno de Vuestra Excelencia ha celebrado ese contrato sin primero averiguar la opinión del Gobierno de los Estados Unidos en relación con este proyecto.

“El Departamento de Estado de mi Gobierno me instruye que presente este asunto a la atención del Gobierno de Vuestra Excelencia, y me refiera a la posición que siempre ha mantenido mi Gobierno con respecto a la construcción de ferrocarriles en Panamá, en el sentido de que el Gobierno de Panamá no debe celebrar ningún contrato para construcciones de esa índole, sin haber sometido primero el proyecto al Gobierno de los Estados Unidos”⁽⁹⁾.

La respuesta de la Cancillería panameña, a cargo del señor E. T. Lefevre, negaba que el ferrocarril fuese una vía interoceánica, citaba el texto del Artículo, V del Tratado y terminaba preguntando al Gobierno de Washington en qué se fundaba para opinar que el contrato era contrario a lo establecido en el Tratado. A las repetidas protestas del Gobierno yanqui, el Gobierno panameño opuso con firmeza la tesis de que “el Artículo V de ese Tratado establece que los Estados Unidos tienen sólo el monopolio de la construcción de cualquier sistema de comunicaciones a través del Istmo entre el Mar Caribe y el Océano Pacífico. Según esto, no podían los Estados Unidos oponerse a la construcción de un ferrocarril entre Boquerón y la Costa Atlántica”⁽¹⁰⁾.

En consecuencia, el contratista, J. M. Hyatt, pudo tranquilamente iniciar y terminar la obra, desde Nombre de Dios hasta su finca. Esta empezó a prestar servicios en 1925.

La obra del Ferrocarril Nacional de Chiriquí, 92 kilómetros, iniciada en abril de 1914 contó con la insistente interferencia de los Departamentos de Estado y de Guerra de los Estados Unidos, y sólo se pudo llevar a efecto gracias a la actitud resuelta del Presidente Porras⁽¹²⁾.

Esta magnífica obra, que costó B/.2.102.201.96 ha sido desde 1916 un factor valor imponderable en el desarrollo de la ganadería, de la industria azucarera y del cultivo del café y el banano en esa rica región del país.



Cuarta parte

El Movimiento Revisionista Panameño





Capítulo XIII

Las adquisiciones de nuevas tierras para el Canal

A la suma de las quejas y reclamaciones contra los Estados Unidos, algunas de las cuales han sido mencionadas en páginas anteriores, se unía otra, no menos importante, originada por la interpretación que dieron los norteamericanos a un párrafo del Artículo II del Tratado de 1903, que dice:

“...La República de Panamá concede, además, a perpetuidad a los Estados Unidos, el uso, ocupación y control de cualesquiera otras tierras y aguas fuera de la Zona arriba descrita, que puedan ser necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado Canal”.

En 1921 el Gobierno panameño repudió enérgicamente las prácticas norteamericanas en lo referente a las expropiaciones. El Secretario de Relaciones Exteriores le manifestaba al Gobierno de Washington:

“De conformidad con este Artículo —el número II del Tratado— el Gobierno de los Estados Unidos ha podido y puede expropiar terreno de la República de Panamá situado fuera de la Zona del Canal siempre que la expropiación sea determinada por las razones que el mismo Artículo especifica. Pero no puede in-

vocar este Artículo para ocupar a su arbitrio y, como si se dijera, por derecho propio, territorio de la República de Panamá no cedido para los fines específicos de la protección, mantenimiento, saneamiento, etc., del Canal, ni expropiado mediante el procedimiento previsto en el Tratado, porque los términos del Artículo II son claros y no autorizan un acto semejante; y porque ejecutarlo sin autorización expresa de la República sería un atentado contra los derechos de Panamá y una falta de miramiento y de cortesía internacional.

Si Panamá nunca le ha reconocido al Gobierno de los Estados Unidos el derecho de expropiar territorio de la República sin demostrar primero la necesidad absoluta e inevitable de esa expropiación, mal puede acceder a reconocerle a ese Gobierno el derecho que alega a ocupar *cualquier punto* del territorio de la República sin solicitar permiso ni proveerse de la autorización de nuestras autoridades. Semejante interpretación estaría en pugna abierta con el Artículo I del Tratado que garantiza la independencia de la República, lo cual es a todas luces incompatible con el extraordinario privilegio reclamado⁽¹⁾.

Pero ya antes, hacia el año 1915, tanto la opinión pública como el Gobierno habían demandado el cese de las constantes exacciones y exigencias por parte de los Estados Unidos. Especialmente preocupaban las crecientes expansiones territoriales de la Zona hechas a costa de Panamá. Se ponderaba cómo la República no había omitido esfuerzo ni sacrificios al conceder cuanto se le había pedido para lograr el éxito del Canal. Y, habiendo terminado el 15 de agosto de 1914 la construcción del Canal, se creía llegado el momento de obtener de los Estados Unidos la seguridad de que ya no eran necesarias más tierras para el Canal.

Se señalaba que la Nación necesitaba, para su desarrollo económico, dedicar todos sus esfuerzos al fomento de la agricultura y las industrias, sobre todo en los alrededores de las ciudades de Panamá y Colón, regiones densamente pobladas; pero, lamentablemente, tan loables propósitos no se podían conseguir en tanto

continuara la situación de inseguridad debida a la amenaza latente de que, después de establecidos los granjeros e industriales, se les forzara a abandonar los terrenos por ellos ocupados, so pretexto de la defensa del Canal; con el agravante de que, como había sucedido ya en muchísimos casos, la insuficiente indemnización pagada por los Estados Unidos daba al desalojo todo el aspecto de un despojo ignominioso.

Nadie dudaba, en aras de la sensatez, la validez de las obligaciones emanadas del duro Tratado Hay –Bunau Varilla.

Se aceptaba, por esta razón, resignadamente, que si a los intereses y designios de su poderosa aliada y garantizadora de su independencia convenía mantener el Canal como una empresa eminentemente militar, el deber de la República de Panamá no parecía ser otro que el de proporcionar las facilidades perdidas. Pero también se entendía que era obligación de los Estados Unidos compensar equitativamente por los terrenos cedidos adicionalmente. Era, pues, preciso llegar a un *modus operandi* para la adquisición de tierras en el futuro pues, aparte del perjuicio ocasionado por la incertidumbre ante la posibilidad de ocupaciones intempestivas de cualquier territorio al escaso comercio, agricultura e industria de Panamá, estaba pendiente siempre la probabilidad, en vista de otros sombríos antecedentes, de que los Estados Unidos cualquier día se creyeran autorizados por el Artículo II del Tratado para apoderarse de todo el Istmo.



Capítulo XIV

El Tratado de 1926

Por otra parte, las Órdenes del Secretario de Guerra de los Estados Unidos, conocidas como el Convenio Taft, solucionaron momentáneamente el conflicto de la competencia comercial de la Zona del Canal, creando un *modus vivendi* apenas aceptable; pero a la larga suscitaron no pocas dificultades por causa del espíritu con que fueron aplicadas en la Zona, que hizo ilusorias, en gran parte, las concesiones más o menos equitativas que contenían. También se produjeron divergencias de opinión por razón de las contradicciones aparentes que se hallaron entre el llamado Convenio Taft y el Tratado Hay-Bunau Varilla, contradicciones que una interpretación razonable de los convenios hubiera prevenido, pero que hizo que, en muchos puntos, el régimen de las Órdenes de Taft fuese más desventajoso para Panamá que el mismo Tratado, con todos sus inconvenientes.

Las controversias sostenidas con los Estados Unidos sobre los comisariatos, las ventas a los barcos que atraviesan el Canal, el exequátur de los cónsules extranjeros, la operación del servicio de Correos en la Zona y otras, como la extradición de reos, la inmigración prohibida, etc., ilustran con amplitud esta aseveración.

Así, pues, en 1915, el Gobierno panameño hizo indicaciones al de Washington de su deseo de negociar un nuevo convenio que reemplazara al de Taft, cuyo vencimiento se acercaba. Pero la entrada de ambos países en la Guerra Mundial, aparte del escaso

interés demostrado por el Departamento de Estado a estos requerimientos, postergó el asunto hasta 1919, cuando el Presidente Porras nombró una Comisión para investigar los problemas surgidos de la aplicación del Tratado Hay-Bunau Varilla. El *memorándum* de la comisión, que contenía el resultado de sus estudios, fue comunicado al Departamento de Estado el 18 de febrero de 1920⁽¹⁾ pero no alcanzó ningún éxito.

En 1921, a poco de la visita que hizo, en noviembre del año anterior, el Presidente electo de los Estados Unidos, Mr. Warren G. Harding, a Panamá, el Gobierno envió al Dr. Ricardo J. Alfaro como Embajador Especial a la ceremonia de la transmisión del mando en Washington. Como quiera que en esos días ocurrieron los sangrientos sucesos entre Panamá y Costa Rica, ya relatados, el Dr. Alfaro no tuvo tiempo de ocuparse mayormente en el objeto primordial de su misión, que era el de abrir negociaciones para un nuevo tratado, dedicada como estaba su atención a los incidentes de la trágica crisis. Sin embargo, presentó al Secretario de Estado un memorándum el 2 de abril, en el cual detallaba las quejas de Panamá. Los puntos contenidos en el memorándum trataban de las siguientes cuestiones:

1. Concesión de tierras adicionales para la construcción del Canal.
2. Necesidad de determinar las tierras indispensables.
3. Concesión de tierras para fortificaciones.
4. Expropiación de tierras para el Canal.
5. Compañía del Ferrocarril de Panamá.
6. Comisariatos del Canal.
7. Facilidades para el transporte marítimo.
8. Compañías extranjeras radicadas en la Zona del Canal.
9. Derechos de sobordo.
10. Cementerio para la ciudad de Colón⁽²⁾.

Pero esta gestión tampoco obtuvo resultado práctico alguno. Al contrario, el 1° de septiembre de 1922, el Departamento de Estado requirió del Presidente Harding que solicitara del Con-

greso de la Unión la derogación del Convenio Taft, dándole como excusa que éste se consideraba como un acuerdo temporal para cubrir el plazo de la construcción del Canal y que ya no proveía bases adecuadas para ajustar las cuestiones surgidas entre los Gobiernos de Panamá y los Estados Unidos por causa de la Zona del Canal. De acuerdo con esto, el Presidente Harding consiguió el permiso del Congreso, pero no se fijó fecha para la abrogación debido al deseo de mantenerlo hasta tanto se estableciera un nuevo sistema de relaciones con un nuevo pacto⁽³⁾.

El Gobierno panameño presentó enseguida una larga nota de protesta y enumeró los agravios para los cuales esperaba reparación⁽⁴⁾. De nuevo, el 3 de enero de 1923 el Ministro en Washington, Dr. Ricardo J. Alfaro, envió al Secretario de Estado, Mr. Charles E. Hughes, una extensa comunicación que se conoce como el “Pliego de Cargos de Panamá a los Estados Unidos por la manera de aplicar éstos el Tratado en la Zona del Canal”.

Considero de tanta importancia la representación hecha por el Dr. Alfaro que me permitiré reseñarla.

El Ministro panameño empezaba haciendo un bosquejo histórico de los sucesos que precedieron a la Secesión de Panamá de Colombia para continuar manifestando la opinión que había en el Istmo de que el mismo Tratado que se había celebrado en Colombia se concertaría con Panamá, que tanto había facilitado su realización. Criticaba la forma apresurada como había sido firmado, sin esperar la llegada de los comisionados panameños, y la introducción de tales modificaciones que resultó este Tratado mucho menos ventajoso que el efectuado con Colombia y aparecían en él más concesiones a los Estados Unidos. Hacía notar que la garantía de la independencia de Panamá principalmente favorecía a los mismos Estados Unidos ya que estos se habrían visto imposibilitados para construir el Canal si le fuera dable a cualquier Potencia destruir la independencia de la República de Panamá.

A pesar de todo esto, el pueblo de Panamá aceptaba que las concesiones y derechos territoriales otorgados eran sacrificios

necesarios para el éxito de obra tan benéfica y justamente esperaban verlos plenamente compensados por la gran suma de bienestar, progreso y desenvolvimiento general que resultarían de ellos para el Istmo. En apoyo de esto, citaba las palabras promisorias del Secretario de Estado Hay a los comisionados panameños y la carta del Presidente Theodore Roosevelt a Taft. Se confiaba, además, en la actitud, generalmente amistosa, de los Estados Unidos hacia las pequeñas Naciones.

Sin embargo, desde el mismo día de la ocupación de la Zona del Canal, los Estados Unidos tomaron los puertos de Balboa y Cristóbal, privando así a las ciudades principales del país, Panamá y Colón, de los puertos por dónde hacer su comercio de importación y exportación. Enumeraba, a partir de esta acción, las otras veces en que Panamá había tenido que protestar por medidas violatorias del Tratado del Canal. Para los panameños, decía, la interpretación del Tratado del Canal, tal como la daban las autoridades de la Zona, era cuestión de vida o muerte, y Panamá, por ello, sostendría su causa sin desmayos.

Se refería luego a los buenos resultados del Convenio Taft, ahora en vías de expirar, pero hablaba de las numerosas controversias habidas, en atención a las cuales Panamá había arribado a la conclusión de que era necesario, de una vez por todas, llegar a un convenio que quitara al Tratado su carácter indefinido en lo que respecta a la suma de concesiones que la República estaba obligada a hacer. Se quejaba después de que los funcionarios que habían tenido a su cargo la administración de la Zona “parecen obrar bajo la impresión de que ellos lo que tienen entre manos es un negocio que debe dar utilidades y al cual se proponen ellos hacer dar utilidades, sin tener en cuenta, ni considerar los intereses de la República de Panamá, que hizo tan grandes sacrificios al ratificar el Tratado de 18 de noviembre de 1903”.

Las esperanzas puestas en los decantados millones que iban a circular en Panamá no fueron más que una gran ilusión, pues los

dineros gastados volvieron a los Estados Unidos debido a la manera como se llevaron a cabo los trabajos del Canal, que no permitieron, ni al comercio ni al capital panameño, grandes beneficios. Más bien, los comerciantes establecidos veían ahora sus negocios enormemente perjudicados por los comisariatos y el contrabando, a ciencia y paciencia de las autoridades norteamericanas. Hasta los negocios de alquiler de casas, de hoteles, de lavanderías, suministro de víveres a barcos, diversiones, mudanzas, lecherías, carnicerías, frigoríficos, jabonerías, tostaderos de café, carnes en conserva, carpinterías, herrerías, etc., etc., aparte del fabuloso negocio del cobro del terraje sobre los lotes del Ferrocarril que el Gobierno norteamericano posee en las ciudades de Panamá y Colón, han venido haciéndose por la Gobernación, de la Zona del Canal.

Expresaba el deseo del Gobierno panameño de arreglar, por medio de un protocolo, o de cualquier otra forma de pacto, tanto las cuestiones mencionados en la nota del 2 de abril de 1921, como otras más, que enumeraba.

“Al entrar en estas negociaciones, terminaba diciendo el Dr. Alfaro, Panamá no quiere, ni intenta, asumir la actitud de una Nación cuyos intereses son antagónicos a los de los Estados Unidos deseamos tratar con el Gobierno de Vuestra Excelencia de manera abierta y franca, como fieles aliados y amigos inquebrantables de los Estados Unidos y esperamos ser tratados como tales por una Nación que puede permitirse, no sólo el ser justa, sino también el ser generosa”⁽⁵⁾.

El Departamento de Estado contestó el 15 de octubre de 1923, a raíz de lo cual se celebraron varias entrevistas con el Dr. Alfaro, quien, ante el anuncio de que el Convenio Taft sería abrogado el 1º de junio de 1924, envió, el 4 de enero de 1924 un *aide memoire* sobre este asunto. Decía en él que el punto de partida para las negociaciones debían ser dos hechos: uno, que el Tratado de 1903, según lo interpretaba el Gobierno de los Estados Unidos impondría a la República de Panamá obligaciones tan onerosas que es-

torbarían seriamente el bienestar y el futuro desarrollo del país y otro, que ha sido y continúa siendo política declarada del Gobierno de los Estados Unidos, a pesar de su interpretación del Tratado, la de no aplicarlo ni hacer funcionar el Canal de manera que perjudique los intereses nacionales de Panamá, lo cual debe continuar. El Gobierno panameño, animado por un espíritu de amistad y cooperación, se hallaba pronto a entrar en las negociaciones, por tanto tiempo esperadas, de un nuevo Tratado que marcará una era de sentimientos mejores que los que habían existido hasta el presente. Finalmente, presentaba al Departamento de Estado los siguientes principios como bases generales del futuro acuerdo:

“1° Que la Zona del Canal sea ocupada y controlada exclusivamente para los fines de mantener, hacer funcionar y proteger el Canal ya construido y saneado, y que en consecuencia, la Zona no sea abierta al comercio del mundo como colonia independiente;

“2° Que la República de Panamá quede en capacidad de asegurar, para su propio desarrollo, las ventajas comerciales inherentes a la situación geográfica de su territorio, sin estorbar, en manera alguna, el funcionamiento y explotación del Canal por los Estados Unidos y su completa jurisdicción judicial, policiva y administrativa en la Zona del Canal;

“3° Que las estipulaciones del nuevo Tratado se inspiren en estos propósitos: no perjudicar la prosperidad de Panamá; no reducir las rentas de su Gobierno, no disminuir su prestigio como Nación”⁽⁶⁾.

A continuación se incluyó un pliego de proposiciones concretas que el Gobierno panameño deseaba que quedaran cubiertas por el futuro convenio. Estas eran:

“1° Determinación final de las tierras necesarias para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, y saneamiento del Canal.

“2° Adquisición de tierras necesarias para la protección del Canal.

- “3° Expropiación de tierras para la protección del Canal.
- “4° Status legal de la Compañía del Ferrocarril de Panamá.
- “5° Tierras en la ciudad de Colón.
- “6° Contribución de agua y alcantarillado en las tierras que posee la Compañía del Ferrocarril de Panamá.
- “7° Contribuciones generales sobre las tierras que posee la Compañía del Ferrocarril de Panamá. Actividades industriales de la Compañía distintas de la explotación del Ferrocarril de Panamá.
- “8° Fletes que cobra el Ferrocarril de Panamá. Administración de los Comisariatos del Canal de Panamá, o de la Compañía del Ferrocarril de Panamá.
- “10° Ventas y servicios a las naves que cruzan el Canal.
- “11° Facilidades marítimas en el puerto de Balboa.
- “12° Empresas privadas establecidas en el territorio de la Zona del Canal.
- “13° Legalización de facturas y manifiestos de cargamentos consignados a comerciantes de Panamá y Colón.
- “14° Cementerio para la ciudad de Colón.
- “15° Mantenimiento de la orden de despoblación dictada por el Presidente de los Estados Unidos en diciembre de 1912, de conformidad con La Ley del Congreso llamada del “Canal de Panamá”.
- “16° Almacenes de Depósito.
- “17° Establecimientos de resguardo de la República de Panamá en los puertos terminales del Canal para el examen de mercancías, equipajes y pasajeros que se dirijan o vayan consignadas a las ciudades de Panamá y Colón.
- “18° Pasaporte.
- “19° Aplicación de la Ley Volstead. (Ley seca).
- “20° Comunicaciones radiográficas.
- “21° Comunicaciones aéreas.
- “22° Jurisdicción sanitaria en las ciudades de Panamá y Colón y en sus puertos.
- “23° Cobro de la contribución de agua y alcantarillado en las ciudades de Panamá y Colón.

“24° Comunicaciones entre las ciudades de Panamá y Colón y el resto de la República.

“25° Servicio Postal.

“26° Moneda.

“27° *Status* y administración de las estaciones inalámbricas que posee el Gobierno de los Estados Unidos en territorio de la República de Panamá.

“28° Extradición.

“29° Exequáturs a los cónsules que ejercen sus funciones en la Zona del Canal.

“30° Hospital Santo Tomás.

“31° Ejercicio por los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos de los derechos y privilegios otorgados a dicho Gobierno por el Tratado del Canal y por contrato celebrado con el Ferrocarril de Panamá.

“32° Comercio de cabotaje en relación con el Artículo IV del Tratado del Canal”⁽⁷⁾.

El Secretario de Estado, señor Hughes, dio respuesta al *aide memoire* el 11 de enero de 1924 manifestando que no era el deseo del Gobierno de los Estados Unidos el establecer una colonia comercial en el centro del territorio de Panamá cuya competencia económica pudiera causar detrimento a la prosperidad o al prestigio de Panamá. “Es del caso manifestar, sin embargo, añadía, que antes de emprender la magna obra de la construcción, funcionamiento, y protección del Canal de Panamá, este Gobierno se asegure de que había obtenido derechos adecuados en la Zona del Canal y aunque no es posible para este Gobierno prever desde ahora, con completa exactitud lo que puede necesitarse en el futuro, para la realización apropiada de los fines expuestos arriba en alguna época futura, circunstancia que requiere que nos reservemos todos nuestros derechos, el Gobierno de los Estados Unidos se complacerá en recibir y considerar, con la más cuidadosa atención, las sugerencias del Gobierno de Panamá acerca de la manera como los Estados Unidos pueden, mediante el

no ejercicio de una parte de tales derechos, poder y autoridad, fomentar la prosperidad y los intereses de Panamá”⁽⁸⁾.

El 17 de marzo se reunió en Washington, con funcionarios del Departamento de Estado, una Comisión designada por Panamá para negociar un nuevo Tratado, que estaba compuesta por los doctores Ricardo J. Alfaro, Eduardo Chiari, Eusebio A. Morales y Eugenio J. Chevalier. Las materias generales de discusión fueron clasificadas, por sugestión del Secretario de Estado, en los siguientes títulos: Tierras, Caminos, Sanidad, Cementerio para Colón, Radiotelegrafía y Privilegios Comerciales.

Las dificultades surgieron enseguida. Aunque se guardara la mayor reserva sobre lo que se discutía, trascendió, a través del diario *La Prensa*, de Nueva York —16 de mayo de 1925— la índole de las desavenencias: “La principal dificultad es respecto a las condiciones bajo las cuales los Estados Unidos pueden obtener nuevo territorio adicional, ya directamente para los fines del Canal, o ya como, terreno para el establecimiento de defensa del Canal. La complejidad de este problema proviene del rápido desarrollo de los instrumentos para hacer la guerra.

El uso en la actualidad de los cañones de largo alcance y de los aeroplanos hace difícil establecer definitivamente las limitaciones geográficas para las fortificaciones y, en consecuencia Estados Unidos requieren concesiones más bien amplias. Los observadores creen probable que Panamá irá más lejos que anteriormente conformándose al punto de vista de los Estados Unidos, aunque esto depende mucho de la buena voluntad y generosidad de los Estados Unidos, evitando demandas excesivas.

“La segunda complicada materia se refiere al uso comercial de la Zona del Canal de Panamá. Los depósitos de los comisariatos norteamericanos que reciben las mercancías libres de impuestos y no operándose principalmente con objeto de sacar provecho, han colocado a los comerciantes de Panamá, por descontado, en posición considerablemente desventajosa. En consecuencia, Panamá está por una definición y restricción cuidadosa de las ven-

tas de los comisariatos. Los Estados Unidos anteriormente habían contestado eso, haciendo hincapié en lo inadecuado de los depósitos de Panamá para hacer frente a ciertas necesidades de los norteamericanos residentes en la Zonal del Canal que no son actualmente empleados del Gobierno. Existen muchos otros aspectos de la misma cuestión.

“El tercer gran problema proviene del hecho de que el territorio de Panamá está dividido en dos secciones separadas por la Zona del Canal, que tiene 10 millas de ancho y está bajo la soberanía de los Estados Unidos.

“En consecuencia, es importante para Panamá, resguardar, por medio de un Tratado, sus varios derechos de tránsito y comunicación entre las dos secciones del país. Uno de los puntos en discusión es el derecho de levantar puentes en el canal”.

Las negociaciones, como se preveía, quedaron estancadas en junio debido a la exigencia del Departamento de Estado de introducir al Artículo IV del Proyecto, que contenía las cláusulas comerciales más importantes, la estipulación de que ese Artículo podía ser denunciado al cabo de 15 años. Resultaba así que, mientras las estipulaciones que constituían ventajas o beneficios para los Estados Unidos quedaban pactadas a perpetuidad, aquéllas que tenían para Panamá importancia vital tendrían caducidad a corto plazo. A esta anomalía opuso la Comisión panameña el siguiente razonamiento: “Por medio del Tratado del Canal los Estados Unidos han obtenido de Panamá todo lo que concebiblemente pueden necesitar para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal. Y es un hecho que los Estados Unidos han adquirido de Panamá mucho más de lo que estaban satisfechos de obtener de Colombia por medio del Tratado Herrán-Hay, aprobado por el Senado de los Estados Unidos el 17 de marzo de 1903. El Tratado Hay-Bunau Varilla dio a los Estados Unidos amplios poderes, mayores concesiones de naturaleza política tal, que envolvían grandes sacrificios de su sentimiento patriótico y de su orgullo nacional, y todas

esas concesiones fueron hechas a perpetuidad. En estas negociaciones Panamá no intenta reivindicar ninguna de las concesiones políticas que ha hecho a los Estados Unidos, y solamente persigue aquellos arreglos sobre cuestiones económicas que tornen segura su vida económica y afiancen para siempre el progreso y desarrollo de su comercio y de sus industrias. Este convenio debe ser en justicia a perpetuidad, porque cada una de las concesiones y privilegios otorgados por la República de Panamá a los Estados Unidos están estampadas con el sello de la perpetuidad”.

“Por tanto, la Comisión panameña ruega que la parte final de la cláusula del Documento 5 sea eliminada y que todas las cláusulas que allí se describen... sean adoptadas como convenio permanente, de conformidad con las intenciones expresadas por el Departamento de Estado y con los términos en que la abrogación del Convenio Taft, que una Ley del Congreso había hecho permanente, fue autorizada por la Resolución Conjunta del Senado No. 259”⁽¹⁰⁾. Otra pretensión, de carácter gravísimo, que fue rechazada, fue la relativa al traspaso, a los Estados Unidos, de la ciudad panameña de Nuevo Cristóbal, contigua a la de Colón. Ante la formal negativa de los negociadores panameños a acceder a esto último, los norteamericanos declararon que no habría Tratado, por lo cual se suspendieron las conversaciones y los panameños regresaron al Istmo.

El 28 de mayo de 1924 el Presidente de los Estados Unidos, Mr. Calvin Coolidge, declaró que el Convenio Taft de 1904 quedaba derogado a partir del 1° de junio de 1924.

En septiembre de 1924 el Presidente Porras y el Ministro de los Estados Unidos en Panamá, Mr. John G. South, renovaron las negociaciones en la ciudad de Panamá y tras prolongadas discusiones sobre los puntos en divergencia, se pudo lograr la reapertura oficial de las negociaciones en Washington, el 18 de junio de 1925. De nuevo las cuestiones del traspaso de jurisdicción de la parte norte de la ciudad de Colón y la perpetuidad de las cláusulas comerciales vinieron a entorpecer un pronto acuer-

do. Hacia diciembre anunció el Departamento de Estado su conformidad con la perpetuidad de las cláusulas comerciales, pero exigió, como condición, la entrega de Nuevo Cristóbal.

Este planteamiento forzaba al Gobierno panameño a decidirse frente al dilema de no celebrar tratado alguno y comprometer, tal vez, la futura vida económica de la República o convenir en la cesión demandada. El Gabinete tuvo que aceptar las condiciones de Norteamérica y en marzo el proyecto quedó redactado en su forma definitiva. Con la cooperación de ciudadanos versados y patriotas se estudió cuidadosamente, resultando de este estudio un pliego de observaciones y aspiraciones que le fue enviado a los negociadores; pero no se obtuvo con él mayor resultado, pues no se tomó en cuenta debido a la resistencia norteamericana. El Tratado fue firmado, por fin, por el Secretario de Estado Kellogg y por los doctores Morales y Alfaro el 28 de julio. Anexo a él iba una Convención General de Reclamaciones, calcada en la existente entre México y los Estados Unidos, la cual fue exigida por el Departamento de Estado; trataba de los medios para arreglar, por la vía del arbitraje, todas las reclamaciones por pérdidas o daños sufridos por ciudadanos de cada una de las dos Naciones contra el Gobierno de la otra y proveniente de hechos ocurridos con posterioridad al 3 de noviembre de 1903⁽¹¹⁾.

El 15 de diciembre el Poder Ejecutivo de Panamá envió a la Asamblea Nacional el Tratado, pero su consideración quedó demorada hasta fin de año.

Ahora bien, la publicación del Tratado causó gran revuelo en el mundo. La cláusula militar contenida en el Artículo XI, según la cual “...la República de Panamá se considerará en estado de guerra en caso de cualquier conflicto armado en que los Estados Unidos sean beligerantes y, con el fin de hacer más efectiva la defensa del Canal, si ello fuere necesario en concepto del Gobierno de los Estados Unidos, le traspasará a éstos, durante el período de las hostilidades o mientras haya amenaza de ellas, en todo el territorio de la República de Panamá, el funcionamiento

y control de las comunicaciones radiográficas e inalámbricas, naves aéreas, centros de aviación y navegación aérea”, levantó extraordinaria inquietud dentro y fuera del país. Se consideró esta cláusula como una violación del convenio de la Liga de las Naciones, como una “alianza ofensiva” y como un extraño apartamiento de las relaciones interamericanas corrientes. En la revista norteamericana *The Nation* se escribió que la anexión del Istmo sería mejor que un Tratado por el cual el Gobierno de Washington tendría el “derecho a arrastrar a un conflicto al inocente pueblo de la República de Panamá, cuyo único delito es el de vivir cerca del Canal”⁽¹²⁾.

El Presidente Chiari declaró que el Tratado no alteraba la posición de Panamá como miembro de la Liga de las Naciones y luego el Dr. Eusebio A. Morales explicó en la Octava Asamblea de la Sociedad de las Naciones, en septiembre de 1927, que Panamá no había entregado la totalidad de sus derechos soberanos sobre la Zona y que, por lo mismo, tenía el privilegio y el deber de defenderla. El Departamento de Estado inmediatamente declaró que la Liga de las Naciones no tenía nada que ver con el control ejercido en la Zona del Canal por los Estados Unidos⁽¹³⁾.

En la República de Panamá la reacción popular, al conocerse los términos del Tratado, fue violentísima. De todos los sectores se dirigieron fuertes ataques al pacto y en las plazas públicas del país entero los oradores explicaban a las multitudes el alcance del mismo, en una campaña anti-yanqui sin precedentes.

El 18 de enero de 1927, el Senado norteamericano inició el debate sobre el Tratado, pero éste se vió bruscamente interrumpido por la decisión de la Asamblea Nacional de Panamá que, ante la presión airada de la opinión pública, aprobó el día 25 una Resolución por la cual se acordaba “suspender la consideración del Tratado... hasta tanto el Poder Ejecutivo haya tenido oportunidad para gestionar, una vez más, lo conducente a conseguir soluciones que satisfagan plenamente las aspiraciones de la Nación”⁽¹⁴⁾.

Si bien el Gobierno panameño intentó iniciar nuevas negociaciones para un nuevo tratado, nada pudo obtener. Y cuando se presentó la siguiente protesta por los abusos cometidos por la administración de los comisariatos de la Zona, en mayo de 1927, el Departamento de Estado le replicó con rudeza: “Esta cuestión se arreglará definitivamente cuando el Tratado sea ratificado” ⁽¹⁵⁾.

Sin embargo, el Tratado de 1926 nunca se volvió a considerar. Solamente fue aprobada la Convención General de Reclamaciones el 22 de diciembre de 1930, la cual fue modificada por otra que entró en vigencia el 30 de marzo de 1933.

Capítulo XV

El Tratado Arias-Roosevelt de 1936

Hacia el año 1932 las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos habían mejorado bastante. Las elecciones de junio de ese año fueron tranquilas y no se acusó absolutamente ninguna interferencia de los norteamericanos en ellas. El nuevo Presidente, Dr. Harmodio Arias, tomó posesión del mando el 1° de octubre y se enfrentó a los ingentes problemas creados por la crisis económica, que también azotaba a Panamá. Como al resto del mundo. Un diplomático panameño afirmó en el *New York Times*, que la crisis comercial y financiera en Panamá estaba causada, no sólo por la depresión sino por el Canal, el cual, según dijo, era una calamidad para el país porque había “absorbido todas las posibilidades productivas y comerciales de Panamá”, y, con las compañías industriales anglosajonas constituía “una entidad tremenda para la extracción de oro de Panamá”, lo cual había conducido a los panameños “a las puertas de la miseria general”⁽¹⁾.

Tanto por la prensa como por la voz autorizada de corporaciones y entidades cívicas, culturales y patrióticas de Panamá se fue

levantando un clamor en favor de la revisión del Tratado Hay-Bunau Varilla, en forma tal que devolviese a la República la totalidad de los atributos esenciales de la independencia que algunas estipulaciones del Tratado de 1903 hacían irrisoria.

A los problemas pendientes de años anteriores se agregaron otros, tales como los posibles efectos de la nueva política monetaria y fiscal del Presidente Roosevelt; la concesión hecha a una firma cubana para la provisión de carne para la Zona; la venta ilegal de cerveza autorizada por la Gobernación de la Zona; el desempleo de miles de obreros de la Zona, y otros más.

En estas circunstancias, el Presidente Dr. Harmodio Arias, resolvió hacer una visita en Washington al Presidente Franklin Delano Roosevelt y abordar, personalmente con el, la discusión de los asuntos de interés común a ambas Naciones. El Dr. Arias llegó a la capital de la Unión el 9 de octubre de 1933, donde fue recibido con los más señalados honores. Después de varias conferencias, tanto con el señor Roosevelt como con otros altos funcionarios del Gobierno, el día 17 la Casa Blanca anunció una declaración conjunta de los Mandatarios, que decía:

“Hemos explorado, de la manera más amistosa y cordial, el campo de las relaciones panameño-americanas. El hecho de que la Zona del Canal se halla localizada en el centro de Panamá nos hace vecinos en el más íntimo sentido de la palabra y está en el interés de nuestros dos países que seamos *buenos vecinos*.

“Estamos de acuerdo en que ciertos principios generales forman las bases de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos en lo que respecta a la Zona del Canal, así:

“Primero: Hallándose ya construido el Canal de Panamá, las estipulaciones del Tratado de 1903 entre los Estados Unidos y Panamá tienen en mira el uso, ocupación y control de la Zona del Canal por los Estados Unidos para el fin del mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal.

“Segundo: En vista de ese fin, se reconoce que la República de Panamá tiene derecho, como Nación soberana, a aprovechar

las ventajas comerciales inherentes a su posición geográfica hasta donde pueda hacerlo sin estorbar el mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal de Panamá por los Estados Unidos de América, quienes desean vehementemente la prosperidad de la República de Panamá.

“Tercero: El Gobierno de los Estados Unidos considera con simpatía la solicitud que le hace el Gobierno de Panamá para resolver, por medio del arbitraje, cualquiera cuestión importante que pueda surgir entre los dos Gobiernos y que parezca no poder arreglarse por medio de negociaciones directas, siempre que tal cuestión sea de naturaleza puramente económica y no afecte el mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal.

“Con relación a las actividades de los Estados Unidos en la Zona del Canal, Panamá considera que algunas de esas actividades constituyen competencia perjudicial para el comercio panameño. Los Estados Unidos han convenido en restringir y regular ciertas actividades; por ejemplo: se ejercerá vigilancia especial para prevenir el contrabando de artículos en los comisariatos, las ventas de artículos para turistas por los comisariatos de la Zona del Canal para su reventa a bordo de los buques que pasen por el Canal serán prohibidas; las ventas de otras mercancías a los buques por los comisariatos de la Zona del Canal serán reglamentadas teniendo en cuenta los intereses de los comerciantes de Panamá.

“Los servicios de los hospitales y dispensarios de los Estados Unidos en la Zona del Canal serán limitados a los funcionarios y empleados del Gobierno de los Estados Unidos y de la compañía del Ferrocarril de Panamá y sus familias, exceptuándose únicamente los casos de emergencia; la entrada a los restaurantes, clubes y cinematógrafos de la Zona será restringida de igual manera.

“El Gobierno de los Estados Unidos intenta, igualmente. Solicitar al Congreso que vote una partida para ayudar a la repatriación de algunos de los extranjeros que fueron al Istmo traídos para trabajos de la construcción del Canal y que han venido constituir grave problema de desocupación para Panamá.

“La cláusula que obliga a los arrendatarios o contratistas de los restaurantes a comprar sus provisiones en los comisariatos, o por conducto de ellos, será abrogada. El Gobierno de los Estados Unidos, además, está listo para hacer los arreglos necesarios a efecto de que Panamá pueda establecer en los puertos terminales del Canal los edificios y resguardos que sean necesarios para la recaudación de impuestos sobre las importaciones destinadas a otras partes de Panamá y para prevenir el contrabando”⁽²⁾.

Esta Declaración, que fue jubilosamente recibida en Panamá vino a constituir la espina dorsal de las subsiguientes negociaciones.

En julio de 1934 el Presidente Roosevelt hizo una visita a Panamá y después de ella se trazaron los planes para la redacción de un nuevo Tratado. La Legación de Panamá en Washington, a cargo del Ministro Dr. Ricardo J. Alfaro, comenzó a preparar las bases concretas del futuro pacto, que sometió luego al Poder Ejecutivo y fueron aceptadas. Mientras tanto, se nombró por Decreto la Comisión Negociadora del Nuevo Tratado con los Estados Unidos, de la cual hicieron parte el Dr. Alfaro, el Dr. Narciso Garay y el Dr. Carlos L. López. La Comisión comenzó sus reuniones el 5 de noviembre de 1934 en Washington y las prosiguió hasta agosto de 1935, siendo luego reanudadas en el mes de octubre. Los negociadores panameños solicitaron, y obtuvieron, para el planteamiento de sus puntos de vista, la opinión y consejo de las personalidades más notables del país, de periodistas, de profesores, de ex-funcionarios públicos y representantes del comercio, la industria y los agricultores.

Por su parte, el Departamento de Estado, al proceder a la negociación del Tratado, anunció que actuaba bajo los principios de la Política de Buena Vecindad al tratar de “eliminar, hasta donde ello es posible, todas las causas de fricción y todos los motivos de legítima queja por parte de Panamá sin sacrificar aquellos derechos considerados esenciales por este Gobierno para la eficiente operación, mantenimiento, sanidad y protección del Canal”⁽³⁾.

El 2 de marzo de 1936 quedaron listos para la firma el nuevo Tratado y varios otros acuerdos. Firmaron los documentos ese día, por los Estados Unidos, el Secretario de Estado, Mr. Cordell Hull, y el Subsecretario, Mr. Sumner Welles, y por Panamá, los Ministros Plenipotenciarios Dres. Alfaro y Garay. Los pactos consistían en:

1° Un Tratado General de Amistad y Cooperación, subrogatorio, en algunas cláusulas, del Tratado Hay-Bunau Vari-lla de 1903. Acompañan al Tratado 16 Notas interpretativas de sus estipulaciones.

2° Una Convención para la regulación de las comunicaciones radioeléctricas en territorio bajo la jurisdicción de la República de Panamá y en la Zona del Canal y sus tierras auxiliares, acompañada de 3 Notas interpretativas.

3° Una Convención para el traspaso al Gobierno de Panamá y dos estaciones navales radioeléctricas de los Estados Unidos, y

4° Una Convención para la terminación de una carretera transístmica entre las ciudades de Panamá y Colón.

El 23 de diciembre de 1936 la Asamblea Nacional de Panamá aprobó el Tratado y las Convenciones —Ley 37 de 1936— pero no fue sino hasta el 25 de julio de 1939 que el Senado de la Unión vino a ratificar el Tratado General y la Convención sobre la carretera. Las otras dos Convenciones no han sido ratificadas por el Senado hasta el presente⁽⁴⁾.

Los comentarios de la prensa norteamericana no fueron favorables al acuerdo, especialmente por parte de aquellos sectores imperialistas, que predijeron un debilitamiento del poderío y de los derechos de los Estados Unidos en la América Latina en general y en la Zona del Canal en particular. Pero en la revista *Current History*, se decía que “el factor dominante en la negociación del Tratado, era la creencia de que la defensa del Canal puede ser asegurada mejor mediante una responsabilidad conjunta, basada en un genuino entendimiento mutuo y en la cooperación. Desde que los Estados Unidos y Panamá están igualmente interesados en pro-

teger el Canal, una actitud sincera de Panamá sería de más valor para la defensa del Canal que compromisos formales en un Tratado, obtenidos a costa de resentimiento y hostilidad”⁽⁵⁾.

Si bien el Tratado fue generalmente recibido con demostraciones de satisfacción en Panamá, hubo muchas personas que resueltamente se opusieron a su aprobación. Dentro de la Asamblea Nacional el debate fue prolongado y la oposición al Gobierno agotó todos los recursos parlamentarios para impedir su pase. Opinaban los contrarios al pacto que la obligación de defender el Canal equivalía a violar la neutralidad del Istmo; que las Convenciones sobre aire y radio y el protocolo sobre moneda equivalían a un control disimulado, a cambio de concesiones de valor relativo que no compensaban los nuevos e ingentes sacrificios impuestos al país; que faltaba una cláusula de arbitraje, sin la cual quedarían comprometidos eternamente la suerte y el porvenir del país y que el Tratado impartía una sanción implícita a los abusos de interpretación, “manifiestos y confesos de parte de los Estados Unidos, del Tratado de 1903”⁽⁶⁾.

Con todo, es preciso reconocer que, dentro de las circunstancias, el Tratado de 1936 fue lo mejor que se podía obtener de los Estados Unidos para la República de Panamá, aunque por supuesto, no se puede comparar siquiera, en cuanto a ventajas para Panamá, con el celebrado en enero, de 1903 entre Norteamérica y Colombia. Se establece en el preámbulo que las Altas Partes Contratantes estaban “animadas por el deseo de fortalecer más aún los lazos de amistad y de cooperación entre los dos países y de regular sobre una base firme y mutuamente satisfactoria algunas cuestiones que han surgido como resultado de la construcción del Canal interoceánico a través del Istmo de Panamá. Por ello, el Tratado de 1936 se puede considerar, hasta cierto punto, como un *modus vivendi* adecuado para muchos aspectos de las relaciones entre Norteamérica y Panamá.

Una comparación entre las cláusulas del gravoso Tratado de 1903 y el Arias-Roosevelt arroja el siguiente resultado:

**CONCESIONES QUE SE OTORGAN POR LAS ALTAS
PARTES CONTRATANTES A UNO Y A OTRO PAÍS:**

A LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

POR EL ARTÍCULO I

1° La República de Panamá deja de ser garantizada por Estados Unidos se declara que trata con esta potencia dentro de un espíritu de sincera amistad y en armonía con los comunes intereses derivados del uso del Canal Interoceánico (Se subroga el Artículo I del Tratado de 1903).

2° Se reconoce que el Canal está construido y en uso formal desde el 12 de julio de 1920 y que, por tanto, los Estados Unidos no demandarán nuevos territorios para su construcción.

3° Las concesiones que otorga a los Estados Unidos el Tratado de 1903 tienen sólo el específico objeto del uso, ocupación y control por parte de esa Nación, de la Zona y aguas adyacentes para el mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal y ya no para su construcción.

4° Reconocimiento de que la finalidad del canal de Panamá es el fomento y uso del comercio Interoceánico.

5° Los Gobiernos contratantes hace la declaración de que abrigan el propósito de asegurar el goce pleno y perpetuo de los beneficios de todo orden que el Canal debe proporcionar a las dos Naciones que hicieron posible su construcción.

6° Asimismo, ambos Gobiernos declaran su voluntad de que todas las Naciones interesadas en el comercio universal disfruten de idénticos beneficios.

POR EL ARTÍCULO II

7° Los Estados Unidos reconocen que Panamá ha cumplido ya con la obligación impuesta por el Tratado de 1903 de cederle

las aguas y tierras necesarias para la construcción y demás fines específicos del Canal.

8° Los Estados Unidos renuncian a la concesión que Panamá les hizo a perpetuidad de nuevas tierras y aguas, fuera de las adquiridas para el servicio del Canal.

9° Si la necesidad de nuevas tierras y aguas para el ensanche de las facilidades del Canal fuese demostrada imprescindible por el Gobierno de los Estados Unidos, entonces habrá un entendimiento entre los dos Gobiernos para el suministro de esos elementos.

10° Los Estados Unidos, por tanto, declaran renunciar a tomar, por sí y ante sí, como lo autorizaba el Tratado de 1903, las tierras y aguas que, según su criterio unilateral, considerasen necesarias para el uso del Canal.

11° Reconocimiento de que los dos países tienen en el Canal conjunto y vital interés.

12° Las dos Naciones declaran que existe una “obligación conjunta de asegurar el efectivo y continuo funcionamiento del Canal y su protección efectiva, y el mantenimiento de su “neutralidad”; por tanto, Panamá se obliga a cooperar a ello como parte interesada que es.

POR EL ARTÍCULO III

13° Se establece que la República de Panamá tiene derecho a los beneficios de las ventajas comerciales inherentes a su posición geográfica inmediata al Canal y por eso se pone coto en el Artículo III a la venta irrestricta de los Comisariatos de la Zona.

14° Se restringe el derecho a comprar en los comisariatos de la Zona exclusivamente a los funcionarios civiles y militares, a los operarios y jornaleros empleados a su servicio, a los contratistas y sus empleados que hagan obras en ella y a los empleados de compañías o empresas que tengan relación con el funcionamiento o protección del Canal.

15° No se permite residir en la Zona a otras personas que no sean las específicamente determinadas y que estén al servicio del Canal, del ferrocarril o de las empresas íntimamente vinculadas con los mismos.

16° Fuera de las personas determinadas por este Convenio, ninguna otra puede arrendar o subarrendar casas en la Zona ni habitar en ella.

17° Los Estados Unidos no permitirán que en la Zona se radiquen más empresas comerciales privadas que las existentes al firmarse este Tratado.

18° El Gobierno norteamericano se obliga a cooperar con el de Panamá para evitar el contrabando de artículos destinados al uso o servicio de la Zona para el territorio panameño.

19° Se compromete también el Gobierno norteamericano a hacer cumplir en la Zona las leyes aduaneras y de inmigración de la República de Panamá.

20° Panamá puede usar los puertos y muelles de la Zona, sean del Canal o del Ferrocarril, con todas sus facilidades, para carga y descarga de mercaderías y recibo de pasajeros que vengan a la República de Panamá, o embarque de los que salen, pero cumpliendo los reglamentos vigentes y pagando los derechos correspondientes.

21° Mediante el párrafo 2° de la sección 6 del Artículo III se reconoce explícitamente que la Zona del Canal *es un territorio de la República de Panamá bajo la jurisdicción de los Estados Unidos de Norte América.*

22° A los comerciantes de la República de Panamá se les dará la oportunidad para hacer ventas directamente a los barcos que toquen en los puertos terminales de la Zona o que pasen por el Canal, con sujeción a los reglamentos pertinentes.

POR EL ARTÍCULO IV

23° Los Estados Unidos no impondrán derechos ni contribuciones a ninguna clase de artículos, efectos y mercaderías que pasen de Panamá a la Zona del Canal.

24° Habrá libre tránsito de personas del territorio bajo jurisdicción del Gobierno de Panamá a la Zona del Canal.

25° Panamá puede aplicar sus leyes de inmigración a toda persona que, no siendo empleada de la Zona del Canal, pase de ella a su territorio.

26° Se garantiza el libre tránsito por la Zona para pasar de un lado a otro del territorio panameño a los ciudadanos panameños que hayan sido deportados de la Zona.

POREL ARTÍCULO V

27° Panamá tiene derecho a imponer gravámenes o impuestos a las mercancías destinadas a su territorio y a las naves, su tripulación y los pasajeros que toquen en sus puertos.

28° Puede igualmente imponer gravámenes o impuestos a las naves, a sus tripulantes y pasajeros que pasen por el Canal cuando arriben a puertos bajo la jurisdicción panameña, pero no más altos esos gravámenes o impuestos que los aplicados a barcos que llegan directamente a sus puertos.

29° Panamá tiene derecho a regular su inmigración por los puertos mismos del Canal.

30° En los puertos del Canal, cualesquiera que ellos sean, la República de Panamá puede construir Aduanas servidas por panameños para controlar el movimiento de mercaderías, equipaje y pasajeros con destino a la República.

31° Los funcionarios panameños de inmigración pueden abordar los buques que arriben a los puertos de Balboa y Cristóbal para asegurar sus derechos en relación con las personas que vengán con destino a la República por los puertos del Canal.

POREL ARTÍCULO VI

32° Queda abrogado el derecho de dominio eminente que confería a los Estados Unidos el Artículo VII del Tratado de

1903 para hacer expropiaciones en las ciudades de Panamá y Colón.

33° Asimismo ha desaparecido la autorización que el Gobierno de los Estados Unidos tenía por dicho Tratado de 1903 *para intervenir en la República de Panamá* para restablecer el orden público.

PORE EL ARTÍCULO VII

34° En lugar de 250.000 dólares moneda de oro que el Gobierno de los Estados Unidos venía pagando por las anualidades del Canal, a partir de 1934 se le reconoce a Panamá la suma de 430.00 balboas o el equivalente, en cualquier moneda, de esa suma.

PORE EL ARTÍCULO VIII

35° Se concede a la República de Panamá la jurisdicción de un corredor que conecte a la ciudad de Colón con territorio de la República de Panamá.

PORE EL ARTÍCULO X

36° En caso de conflagración internacional o de amenaza de agresión en que peligren la seguridad de Panamá o del Canal, el Gobierno panameño adoptará medidas de prevención para la protección de sus intereses. Si las medidas afectan el territorio bajo la jurisdicción del otro Gobierno, serán objeto de consulta.

PORE EL ARTÍCULO XI

37° Panamá, como los Estados Unidos, no considera que este Tratado es una limitación, definición, restricción o interpretación restrictiva de los derechos u obligaciones contraídas por

los Tratados anteriores, aunque reconoce que el presente adicio-
na en parte, modifica, abroga o subroga las estipulaciones de los
Tratados anteriores.

A LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA

1° Los Estados Unidos de Norteamérica dejan de garantizar
la independencia de la República de Panamá, obligación que ha-
bían contraído por el artículo I del Tratado Hay-Bunau Varilla, de
1903.

2° Se reconoce el derecho a comprar irrestrictamente en los
Comisariatos de la Zona a todos los empleados de los distintos
servicios, a los contratistas y sus empleados, como a los de las
compañías o empresas que tengan relación con el funcionamien-
to, saneamiento o protección del Canal.

3° Se reconoce el derecho a residir en la Zona a los miem-
bros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos y a sus fami-
lias; a los jefes, empleados y obreros del Canal y del Ferrocarril
o de empresas privadas que tengan relación directa con dichas
entidades y a las personas que se dedican a actividades religio-
sas, de educación, etc., en la Zona exclusivamente.

4° Panamá reconoce el derecho de residencia en la Zona de
las empresas comerciales y privadas establecidas antes de la fir-
ma de este Tratado.

5° Los Estados Unidos tienen derecho también a usar los puer-
tos panameños de Panamá y Colón, cuando en caso de emergencia
los necesiten, para descarga y carga y el uso de pasajeros con desti-
no a la Zona o que salgan de ella; sometiéndose al cumplimiento de
los reglamentos de Panamá y al pago de los derechos establecidos.

POR EL ARTÍCULO IV

6° La República de Panamá no impondrá derechos de impor-
tación u otras contribuciones a las mercaderías consignadas al

uso oficial de las Agencias y empleados del Gobierno de los Estados Unidos que residen en territorio de Panamá, mientras estén prestando el servicio al Canal o al Ferrocarril. Se entiende que esas mercancías son para uso personal y exclusivo de tales empleados.

7° No se pondrán restricciones para el tránsito por el territorio panameño de los empleados de la Zona del Canal.

8° Ni las naves que el Canal o pasen de tránsito por él, sin tocar a los puertos panameños, ni sus tripulantes o pasajeros serán gravados por la República de Panamá con impuestos o contribuciones.

9° Panamá se compromete a ejercer directa y exclusivamente su jurisdicción sobre los puertos de Panamá y Colón con personal panameño únicamente y no de otra nacionalidad.

10° También se compromete Panamá a no señalar a las naves que, de paso por el Canal usen los puertos panameños, tarifas mayores de las señaladas para las naves que no usen el Canal y vengán a sus puertos directamente.

POR EL ARTÍCULO VII

11° Los Estados Unidos se reservan el derecho al tránsito irrestricto por el corredor de Colón que devolvió a la República de Panamá.

POR EL ARTÍCULO IX

12° Se concede a los Estados Unidos la jurisdicción de la carretera que conduce por territorio panameño a la represa Madden, en una superficie de 200 metros de ancho y que fue construida por los Estados Unidos.

13° Panamá se compromete a extinguir los títulos de propiedad privada que haya de tierras comprendidas en el límite de la carretera que va a la represa Madden.

POREL ARTÍCULO X

14° En la adopción de medidas de prevención y defensa de los intereses del Canal en caso de conflagración internacional o de amenaza que haga peligrar la neutralidad y seguridad de la vía interoceánica el Gobierno de los Estados Unidos consultará con el de Panamá dichas medidas.

15° Los derechos y obligaciones contraídos en virtud de los Tratados vigentes no serán afectados ni limitados por éste, pero las estipulaciones especificadas aquí se consideran adición, modificación, abrogación o subrogación de las estipulaciones de los tratados anteriores.

Las aspiraciones panameñas evidentemente no quedaron satisfechas sino en ciertos aspectos. Se corrigieron con el nuevo Tratado algunos desajustes calificados por Panamá como injusticias, derivados de la interpretación particular dada al Tratado Hay-Bunau Varilla por los Estados Unidos. Especialmente complació a la República de Panamá la confirmación de su total independencia al dejar de ser un Estado garantizado por los Estados Unidos (Artículo 1); al retirar a los Estados Unidos el derecho a intervenir en forma alguna en sus asuntos internos o externos y al reconocerse, aunque indirectamente, que la Zona del Canal es territorio panameño bajo la jurisdicción de los Estados Unidos (Artículos VI y III, inciso 6°, respectivamente).

El Presidente Roosevelt solicitó al Congreso de la Unión la modificación de la Ley N° “H.R. 5129” de manera que quedara en consonancia con los compromisos adquiridos con Panamá que estipulan igualdad de trato en las oportunidades de empleo en la administración del Canal de Panamá y en la Compañía del Ferrocarril de Panamá para los panameños y los ciudadanos de los Estados Unidos⁽⁷⁾.

Pero en la aplicación del nuevo pacto han venido surgiendo dificultades y controversias.

A la protesta elevada el 23 de enero de 1940 por el Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Narciso Garay, al Departamento de Estado con motivo de la suspensión de compras por el Ejército norteamericano a los comerciantes panameños, por valor de dos millones de dólares anuales, contestó secamente el señor Cordell Hull que el Gobierno norteamericano nunca se había obligado a comprar comestibles para sus fuerzas armadas mediante intermediarios panameños, reservándose el Ejército el derecho a comprar donde fuera más barato⁽⁸⁾. Esta política se ha venido siguiendo sin interrupción en la Zona del Canal.

Con motivo del anuncio hecho por el Gobierno de los Estados Unidos de su propósito de construir un tercer juego de esclusas, lo que equivale a excavar prácticamente, un segundo Canal, así como por causa de las fortificaciones y otras medidas de defensa adoptadas debido a la emergencia de la guerra, surgieron varios otros problemas entre los dos países. Así, el 27 de febrero de 1940, al pasar por el Istmo el presidente Roosevelt, el Primer Designado Encargado del Poder Ejecutivo de Panamá, Dr. Augusto S. Boyd, le hizo entrega de un memorándum que contenía algunos puntos cuya discusión con los Estados Unidos se deseaba con gran urgencia. Estos eran: 1°) Los temores creados por el proyecto de traer negros de las Antillas para trabajar en la construcción del tercer juego de esclusas y en el programa de fortificaciones, con perjuicio de los trabajadores panameños. 2°) La contrariedad producida por el hecho de que sólo un tercio del corredor pedido dentro de la Zona para construir una carretera a Colón estaba en tierra firme, y el resto en pantanos, necesitando Panamá gastar más de 1.000.000 de dólares antes de conseguir lo que los Estados Unidos obtuvieron de Panamá en la forma más económica y sin esfuerzo. 3°) La necesidad de obtener ayuda de los Estados Unidos para construir la carretera transístmica ya que ésta, a pesar de ser vital para el sistema de defensa de la Zona, casi toda era pagada por Panamá. 4°) La obligación en que estaban los Estados Unidos de suprimir el contrabando para lo cual

era preciso que tomaran medidas efectiva de represión y castigo. 5°) La competencia que le hacían al comercio de Colón los comisariatos de la Zona. 6°) La abstención, por parte de la Zona del Canal, de comprar carnes y ganado en pie de la República de Panamá, con perjuicio de las haciendas panameñas. 7°) La discriminación ejercida en la Zona contra los trabajadores de nacionalidad panameña en materia de salarios y en oportunidad de empleos y ascensos. 8°) El proyecto de creación de una Universidad Interamericana para postgraduados que se podría construir en Panamá⁽⁹⁾.

Este memorándum no fue contestado.

Capítulo XVI

El Convenio de las Bases

El estado de beligerancia creado entre los Estados Unidos de Norte América y las potencias del Eje el 7 de diciembre 1941 afectó a la República de Panamá en forma considerable. En virtud de lo establecido por el Tratado General 1936, que estipula el deber conjunto de ambos países de contribuir a la defensa del Canal de Panamá, así como por causa de la interpretación dada por el Gobierno panameño a la Resolución N° 15 de la Segunda Reunión de Consulta de los Cancilleres Americanos de La Habana, en junio de 1940, según la cual “todo atentado de un Estado no americano con la integridad o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía o independencia política de un Estado americano será considerado como un acto de agresión contra los Estados del Continente,” la República de Panamá declaró la guerra al Imperio del Japón el día 8 y a Alemania e Italia el día 12 del mismo mes.

Las innumerables medidas tomadas por las autoridades panameñas al principio y durante el transcurso del conflicto bélico para la seguridad del Istmo y del Canal⁽¹⁾, tales como la internación de súbditos enemigos, la fiscalización del oro y las divisas, la censura en las comunicaciones, la estricta vigilancia de los extranjeros sospechosos, etc., atrajeron la especial gratitud del Presidente

Roosevelt, quien así se lo expresó al Presidente de Panamá, señor Ricardo Adolfo de la Guardia en un significativo mensaje.

Pero no consistió en esto sólo la cooperación dada por Panamá a los Estados Unidos.

Así, el 25 de noviembre de 1940 el Embajador de los Estados Unidos en Panamá inició negociaciones tendientes a obtener ciertas áreas de terreno en la República con el objeto de construir bases aéreas, instalaciones eléctricas, detectores y otras obras militares. Las tierras, según su proposición, cuando no fueran necesitadas más por los Estados Unidos, serían abandonadas y su uso revertiría a Panamá. El término de ocupación sería por 99 años —en vez de 999 años como contemplaba un proyecto anterior del Departamento de Estado— reservándose el Gobierno de los Estados Unidos el derecho a renovar el contrato. Los alquileres serían pagados sobre sumas anuales. El Gobierno de Panamá podría enviar inspectores a visitar las instalaciones a fin de informarse de las medidas de defensa tomadas. El Gobierno norteamericano ejercería jurisdicción sobre su personal militar. Otras personas que fueran encontradas culpables de cometer ofensas civiles serían entregadas a las autoridades panameñas competentes⁽²⁾.

Sobre estos puntos giraron las negociaciones, que duraron un año y medio. El Gobierno Panameño, presidido entonces —desde el 1° de octubre de 1940 y hasta el 9 de octubre de 1941 por el doctor Arnulfo Arias—, opuso serios reparos a las pretensiones de los Estados Unidos. Se les manifestó al Embajador de la Unión que “Las instalaciones que el Ejército de los Estados Unidos proyecta distribuir por toda la República de Panamá serán consideradas, sin lugar a dudas, en el caso de una emergencia bélica, como objetivos militares y el territorio entero de la Nación será, así, sin discriminación, campo de combate. Aún más, los ataques del enemigo se dirigirán, casi de preferencia, en los primeros momentos, a destruir tales instalaciones, con serios e incalculables perjuicios para los habitantes y la riqueza del país.

Los hechos enunciados no son, pues, como parece sugerir la declaración del Comandante de la Defensa del Caribe, General van Voorhis, POSIBLES sino CIERTOS, y preocupan, de manera muy especial, al Ejecutivo Panameño.

“Sería de desearse que se determinara con precisión el número de hombres de que estará compuesta la guarnición de servicio en estas instalaciones, en tiempo de paz. El término, ‘aproximadamente’ no parece satisfactorio, y se sugiere la conveniencia de reemplazarlo por la frase ‘un máximo de’.

“En la declaración del General van Voorhis se omite la carretera P8, sobre la cual el Excelentísimo señor Presidente hizo especiales consideraciones en su oportunidad. Esta carretera deberá ser de doble vía y su construcción será adelantada a la mayor brevedad, en material de concreto. Deberá, asimismo, empataarse con la Carretera Transístmica en la represa de alhajuela dentro del territorio bajo jurisdicción de la República. Los demás caminos podrán, por el momento, ser construidos en material de macadam, con ancho de diez pies; pero serán convertidos por el Gobierno, de los Estados Unidos en carreteras de concreto de doble vía cuando así lo solicite el Gobierno de Panamá, sin esperar a que haya fondos disponibles para ello. Su uso será extensivo, no sólo a las personas que viven en la vecindad, sino a todas las que habiten en la República o pasen por ella.

“Los razonamientos expuestos por el Departamento de Estado de Washington para solicitar que los contratos de arrendamiento sean extendidos por un período de 99 años son muy apreciables; pero no lo son menos los que el Gobierno de la República de Panamá dio a conocer a Vuestra Excelencia y al General van Voorhis en defensa de sus puntos de vista. Y tal vez no sería aventurado afirmar que la índole y condición de las instalaciones proyectadas parecen aconsejar términos de arrendamiento cortos, dado el carácter temporal y limitado de las mismas. Por lo demás, mi Gobierno insiste en su propósito de no comprometer a los Gobiernos posteriores y de no extender, por tanto, dichos

contratos por tiempo mayor al período presidencial. Sin embargo, animado por el mejor deseo de cooperación, podría, tal vez aumentar este término a un año más, con objeto de que las Administraciones subsiguientes puedan familiarizarse con todo lo ocurrido anteriormente, y procedan con perfecto conocimiento a prorrogar o denunciar los contratos, según sea el caso. La denuncia podrá hacerla cualquiera de las partes contratantes, con un año de aviso.

“El Gobierno de los Estados Unidos ejercerá jurisdicción solamente sobre su personal militar de servicio en la citadas estaciones. Todas las demás personas, panameñas o de cualquiera otra nacionalidad, estarán bajo la jurisdicción de la República y cualquier acto punible por ellas cometido deberá ser juzgado y sancionado por las autoridades competentes de Panamá de conformidad por nuestras disposiciones legales”⁽³⁾.

El Gobierno panameño llamó también la atención del norteamericano hacia las enormes compensaciones acordadas por los Estados Unidos al Reino Unido de la Gran Bretaña por el arrendamiento de bases en las posesiones británicas en el Hemisferio Occidental, en comparación con lo exiguo de lo ofrecido a Panamá. “Panamá está lista a cooperar, se le expresó, en la defensa general del Hemisferio, pero necesariamente debe atenerse a la interpretación que las Naciones americanas todas han dado este compromiso, según el cual, tal cooperación no puede involucrar obligación alguna que afecte la soberanía o la independencia política de un Estado americano.

“No se puede negar que, en la defensa del Hemisferio Occidental, en la que con tanta nobleza están empeñados los Estados Unidos, el Istmo es un beneficiario, más también lo son los Estados Unidos, en primer lugar y los demás países del Continente. Y no hay razón que justifique el que Panamá, una de las más pequeñas y pobres de las Repúblicas Americanas, lleve todas las cargas sin beneficio apreciable alguno.

“El Plan de Defensa del Canal, ideado por los Departamentos de Guerra y de Marina de los Estados Unidos, representa prác-

ticamente la ocupación militar del Istmo por las fuerzas armadas norteamericanas y este hecho no puede ser considerado y atendido por la República de Panamá como resultado de la obligación que a ella cabe en la defensa del Hemisferio. Ningún ciudadano panameño habría firmado compromiso que hubiese tenido tal alcance ni ninguna nación latinoamericana, si a ellas se consultara, pediría a Panamá tal sacrificio⁽⁴⁾.

La levantada actitud del Gobierno, revelada por el tenor de las comunicaciones transcritas, tal vez dé alguna luz sobre las causas que originaron, meses después, la repentina caída del Dr. Arnulfo Arias, sindicado desee entonces por la propaganda norteamericana como simpatizador del Eje.

El 13 de febrero de 1941 el Gobierno Panameño le manifestó al de los Estados Unidos que su petición para el establecimiento de bases sólo podría ser atendida, conforme a la obligación que cabría a Panamá en razón del compromiso adquirido en los Artículos II y X del Tratado General de 1936, si el Gobierno norteamericano declaraba oficialmente que existía “amenaza de agresión en que peligraran la seguridad de la República de Panamá o la neutralidad o seguridad del Canal”⁽⁵⁾.

El 18 de febrero el Embajador Panameño en Washington hizo entrega al Presidente Roosevelt de un memorándum conteniendo 12 demandas que se hacían al Gobierno de los Estados Unidos. Ese mismo día el Gobierno de los Estados Unidos hizo la declaración exigida, en los siguientes términos:

“El Gobierno de los Estados Unidos ha llegado a la conclusión de que, de conformidad con los términos del Artículo X del Tratado de 1936... ha estallado una conflagración internacional, trayendo consigo la existencia de una amenaza para la seguridad del Canal de Panamá, la cual requiere, de parte de los Estados Unidos, la adopción de medidas para la defensa del Canal”⁽⁶⁾.

Las negociaciones sobre el arrendamiento de las bases prosiguieron, tomando como pauta los puntos sancionados. El 5 de marzo, finalmente, dio el Gobierno de Panamá su consentimiento

to a los requerimientos de los Estados Unidos y de conformidad con lo estipulado por el Artículo X del Tratado de 1936⁽⁷⁾.

Al día siguiente el Secretario de Estado, Mr. Cordell Hull, en un comunicado a la prensa, en Washington, expresó la satisfacción del Gobierno norteamericano⁽⁸⁾.

Los siguientes meses fueron de laboriosas negociaciones, tanto para llegar a la redacción del convenio de arrendamiento como para concretar las demandas o compensaciones pedidas en el memorándum mencionado, que se llamó de los Doce Puntos.

El 9 de octubre de 1941 un golpe de Estado derrocó al doctor Arnulfo Arias, Presidente constitucional, quien partió luego para la República Argentina exiliado⁽⁹⁾.

Asumió el ejercicio de la Primera Magistratura el señor Ricardo Adolfo de la Guardia, quien nombró como Ministro de Relaciones Exteriores al doctor Octavio Fábrega.

El 18 de mayo de 1942 anunció la Cancillería panameña la firma de un Convenio con Norteamérica por el cual Panamá daba en arrendamiento a los Estados Unidos ciertas áreas de terreno — unas 15.000 hectáreas en conjunto —, dentro de la República, destinadas a la defensa y protección efectiva del Canal. A su vez, los Estados Unidos, mediante un canje de notas efectuado en esa fecha en Washington, accedía a 12 solicitudes formuladas por Panamá. He aquí una síntesis de los Doce Puntos:

1º) Los Estados Unidos transferirán a Panamá, libre de costo, la propiedad y el dominio del sistema de acueducto y alcantarillado en las ciudades de Panamá y Colón, renunciando al derecho de adquirir nuevas tierras o edificios con el fin de atender al saneamiento de las ciudades de Panamá y Colón.

2º) Los Estados Unidos transferirán a Panamá, sin costo alguno, la casi totalidad de los lotes de terreno de la Compañía del Ferrocarril de Panamá en la ciudad de Colón y la totalidad de los lotes de dicha Compañía en la ciudad de Panamá. Estos lotes estaban valuados, aproximadamente, en doce millones de balboas.

3º) Los dos Gobiernos intensificarán su esfuerzo para prevenir el contrabando proveniente de la Zona del Canal y, con tal objeto, el Gobernador de dicha Zona nombrará un representante que estará en contacto con un representante del Gobierno de Panamá para adoptar continuamente las medidas de rigor.

4º) Los Estados Unidos convienen en construir un puente o túnel a través del Canal en cuanto termine la presente emergencia. Entretanto, convienen en mejorar, hasta donde sea posible, el actual servicio de “ferry”.

5º) Tal como se ha expresado en el Convenio de Arrendamiento, los Estados Unidos convienen en contribuir con un tercio del costo total anual de reparación y mantenimiento de los caminos usados por las fuerzas militares de los Estados Unidos en Panamá. Estas reparaciones serán hechas por Panamá.

6º) Los Estados Unidos convienen en cooperar, hasta donde sea posible, en llevar a cabo la política panameña en materia de inmigración, tendiente a la inmigración de elemento sano, trabajador, capaz de contribuir al mejoramiento técnico, económico, étnico y demográfico del país.

7º) El Gobierno de los Estados Unidos conviene en que la policía militar y la policía de la Zona del Canal usarán únicamente toletes cuando estén en territorio panameño.

8º) El Gobierno de los Estados Unidos conviene en que cuando haya exceso de energía eléctrica proveniente de las plantas generadoras del Canal de Panamá en la represa de Alhajuela, dicha energía será suministrada, a petición del Gobierno panameño, a las ciudades de Panamá y Colón al precio que convengan los dos Gobiernos.

9º) Los Estados Unidos convienen en asumir, libre de obligación para Panamá, el costo total de la carretera de concreto hasta río Hato. Y, en consecuencia, cancelará la deuda dos millones y medio de dólares que con ese motivo contrajo Panamá con el Banco de Importación y Exportación de los Estados Unidos.

10º) Los Estados Unidos convienen en trasladar la estación del Ferrocarril de Panamá y sus patios adyacentes a otro sitio que les suministre el Gobierno de Panamá y que sea satisfactorio.

11º) Los Estados Unidos darán acogida favorable a las reclamaciones que presente Panamá causadas por serias interrupciones del tránsito en Panamá, con motivo del movimiento de tropas en territorio panameño.

12º) Los Estados Unidos concederán a Panamá la servidumbre necesaria para la construcción de un oleoducto que conecte a Panamá con el puerto de Balboa, en un punto que sea convenido por ambos Gobiernos. Panamá cargará con el costo de dicha tubería⁽¹⁰⁾.

El Gobierno de Panamá tomó el cuidado de poner en claro, en forma definitiva e indubitable, que las concesiones territoriales mencionadas en el Convenio de Arrendamiento de Bases no iban más allá del período de la emergencia bélica, es decir, que las tierras dadas en arrendamiento para sitios de defensa no iban a ser ocupadas sino por el tiempo preciso que durara la guerra.

Los Estados Unidos manifestaron, en el curso de las negociaciones, su deseo de que la ocupación de esas tierras pudiera durar “hasta tanto los dos Gobiernos convengan en que han cesado las causas que motivaron su ocupación”. Al proponer esta fórmula los Estados Unidos manifestaron que no era su intención ocupar las áreas en cuestión por tiempo mayor del que se hacía necesario mientras reinara un estado de inseguridad internacional como el que actualmente confrontaba el mundo.

El Gobierno de Panamá prefirió proponer otra fórmula que expresara, con más precisión y exactitud, el término de la ocupación, fórmula que fue aceptada por los Estados Unidos.

La pauta propuesta por Panamá establecía que esas tierras podían ser ocupadas hasta por un año después de entrar en vigor el convenio definitivo de paz que hiciera cesar el conflicto bélico, quedando entendido que dentro de ese año, posterior a la paz, los dos Gobiernos se consultarían y celebrarían, si lo estimaran necesario, el nuevo convenio que las circunstancias requirieran.

De interés esencial fue también, para el Gobierno de Panamá, la estipulación de que, dentro de las áreas de terreno dadas en arriendo, Panamá retenía su soberanía y retenía también jurisdicción en asuntos civiles⁽¹¹⁾.

Sabido es que las bombas atómicas arrojadas en Hiroshima el 6 de agosto y en Nagasaki el 9 de agosto de 1945 fueron causa para que el Emperador Hirohito rindiera incondicionalmente las fuerzas armadas del Japón en su Edicto del 14 de agosto, disponiéndose luego la formalización de la capitulación el 1º de septiembre a bordo del acorazado *Missouri* con la firma del documento respectivo.

El 6 de noviembre de 1945 la Asamblea Nacional de Panamá hizo venir a su recinto al Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Ricardo J. Alfaro, quien, interpelado sobre la interpretación que daba el Poder Ejecutivo a la expresión consignada en el Convenio sobre Arrendamiento de Sitios de Defensa celebrado entre Panamá y los Estados Unidos el 12 de mayo de 1942, que dice:

“Estas tierras serán evacuadas y cesará el uso de ellas un año después de la fecha en que haya entrado en vigencia el convenio definitivo de paz que haya hecho cesar el conflicto bélico ahora existente”, contestó:

“El Poder Ejecutivo es de criterio que la expresión *convenio definitivo de paz que haya hecho cesar el conflicto ahora existente* se refiere a cualquier pacto, acuerdo, acto o instrumento celebrado entre los países beligerantes, en virtud del cual hayan cesado definitivamente las hostilidades inherentes al estado de guerra. Por consiguiente, el Ejecutivo panameño considera que son convenios que sucesivamente han hecho cesar el conflicto bélico: 1º) los diversos instrumentos firmados por los comandantes militares alemanes y los comandantes aliados en diferentes partes de Europa, en virtud de los cuales se rindieron incondicionalmente las fuerzas terrestres, navales y aéreas que se encontraban en Alemania y en algunos de los países ocupados; Y, 2º) el instrumento de rendición incondicional firmado a bordo

del acorazado *Missouri*, en la bahía de Tokio, el 1º de septiembre de 1945, por los representantes del Emperador del Japón y los comandantes militares y navales de los Estados Unidos, la Gran Bretaña, China, Francia, Rusia, Australia, Holanda y Nueva Zelanda.

“Ahora bien, como la capitulación del *Missouri* fue la última en celebrarse y fue por lo tanto el convenio que puso fin a las hostilidades existentes entre los países del Eje y las Naciones Unidas, dicha capitulación debe rectamente entenderse como el convenio definitivo de paz que hizo cesar el conflicto bélico”.

Interrogado de nuevo: “¿Todos los sitios arrendados para fines de defensa por motivo del conflicto internacional deben ser evacuados por los Estados Unidos a más tardar un año después de haber entrado en vigencia el convenio de paz?” contestó:

“Todos los sitios arrendados para fines de defensa por motivo del conflicto internacional deben ser evacuados por los Estados Unidos a más tardar un año después del convenio definitivo que hizo cesar las hostilidades”⁽¹²⁾.

El Gobierno de los Estados Unidos dejó pasar 11 meses sin expresar inconformidad alguna con la posición asumida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo panameños, asintiendo, tácitamente, con ella.

Así las cosas, llegó el mes de agosto de 1946 sin que nadie tuviera duda en Panamá de que al finalizar el mes y vencer, por lo tanto el término del Convenio de Arrendamiento de Bases, serían éstas desocupadas y devueltas a Panamá. Grande fue, pues, la sorpresa de la Nación cuando la Embajada de los Estados Unidos solicitó, apenas dos días antes de expirar el plazo, o sea el 29 de agosto, mediante una nota, que se iniciaran las negociaciones para la concertación de un nuevo convenio sobre sitios de defensa⁽¹³⁾.

Con todo, el 1º de septiembre, el Gobierno panameño comunicó al de los Estados Unidos que aquél “en guarda de su soberanía y de sus derechos (conforme al Convenio de 1942), considera que el Gobierno de los Estados Unidos debe proceder, a partir

del día de hoy (1° de septiembre de 1946), a la devolución y entrega de los sitios de defensa que todavía está usando”. Pero el Gobierno norteamericano no atendió a esta petición y el Ejército de los Estados Unidos continuó ocupando tranquilamente las áreas arrendadas.

Como en ocasiones anteriores de esta historia, la opinión pública en su totalidad respaldó al Gobierno en la salvaguardia de los intereses nacionales, contenida en la tesis de que, antes de concertar un nuevo convenio, era preciso que se devolvieran las bases a la República, según lo acordado entre ambos países.

Los Estados Unidos, al proceder de esta manera, alegaban: “el convenio de mayo de 1942 no ha cesado aún. Precisa que se firmen los tratados definitivos de paz con el Eje y que después transcurra un año”. Invocaban, además, el Artículo I del Convenio con el pretexto de que continuaba existiendo en el mundo un estado de “inseguridad” que hacia de imperiosa necesidad la continuación de la ocupación y la inmediata celebración de un nuevo convenio⁽¹⁴⁾.

En noviembre de 1946 el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, Dr. Ricardo J. Alfaro, dijo ante la Asamblea de las Naciones Unidas, refiriéndose a una alusión del Delegado de la Unión Soviética que “en la América Latina no hay países satélites, sino 21 Repúblicas libres, donde aún las más pequeñas, como Panamá, cuando tienen una diferencia con los Estados Unidos, le discuten, le protestan y hacen valer sus derechos... Hemos comenzado a discutir nuevamente el asunto de las bases, pero si ese asunto no se arregla debidamente y los Estados Unidos llevaran a cabo, una imposición, la protesta de Panamá se hará oír desde este foro de la Humanidad por todos los ámbitos de la tierra”⁽¹⁵⁾.

Repentinamente, en forma que resultó inexplicable para la mayor parte de la prensa panameña y para las entidades que hasta ese momento habían apoyado al Gobierno, éste anunció, el 3 de mayo de 1947, que por haberse “agravado” la situación internacional, se hacía indispensable no interrumpir el funcionamiento

de las áreas de defensa. El poder Ejecutivo había abandonado, pues, la posición primitiva de exigir primero la devolución antes de cualquiera negociación. Este viraje tuvo, desafortunadamente, la virtud de dividir profundamente la opinión pública, sobre todo al saberse, en septiembre, que estaba ya para la firma un nuevo convenio de arrendamiento de sitios de defensa, sucedáneo del anterior. El 9 de diciembre renunció el Dr. Alfaro la cartera de Relaciones Exteriores por no estar de acuerdo con la nueva política exterior del Gobierno⁽¹⁶⁾.

En medio de un enconado debate, que apasionaba a todos los sectores de la opinión, se firmó el 10 de diciembre en la Ciudad de Panamá, el Convenio sobre Sitios de Defensa entre la República de Panamá y los Estados Unidos. Representó a Panamá el señor Francisco A. Filós, Ministro de Gobierno Interino de Relaciones Exteriores, y a los Estados Unidos el Embajador General Frank T. Hines. Ese mismo día el ejecutivo convocó a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias; ésta se reunió el día 12.

Las sesiones de la Asamblea transcurrieron dentro de un ambiente caldeado por las manifestaciones populares de repudio y condena al Convenio, organizadas principalmente por una entidad de intachable autoridad moral, la Federación de Estudiantes de Panamá. Una extraordinaria manifestación compuesta exclusivamente por miles de mujeres hizo llegar al Parlamento el sentir de la mujer panameña, contrario también a la entrega del territorio nacional⁽¹⁷⁾.

El empleo de medios violentos por la Policía para impedir algunas de estas demostraciones cívicas y los numerosos heridos que resultaron como consecuencia de los choques entre las fuerzas armadas y los estudiantes y el pueblo, especialmente el día 12 de diciembre, en que el estudiante Sebastián Tapia, de 17 años, resultó gravemente herido de bala, dieron un aspecto trágico al problema y aumentaron la agitación popular. La comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara recibió en audiencia a todas aquellas personas e instituciones que desearon expresar su

opinión sobre el Convenio, mientras que en la prensa se analizaban los distintos aspectos del pacto.

Un acertado resumen de las razones por las cuales se pedía a la Asamblea el rechazo del Convenio, decía:

1°) Porque viola el Tratado General de 1936, ya que no existe peligro de agresión a la República de Panamá o a la seguridad o neutralidad del Canal de Panamá. (Artículo X. del Tratado de 1936).

2°) Porque en casi todos sus Artículos es lesivo a nuestra soberanía. (Artículos III, IV, V, X, XII y XIII del Convenio).

3°) Porque en él se designa inconsultamente al Comandante local del Ejército de los Estados Unidos o a la persona en quien él delegue su representación para que asegure la soberanía de Panamá. (Artículo III).

4°) Porque permite la ocupación de hecho de toda la República por el Ejército de los Estados Unidos, permitiéndole obstruir todas las carreteras y caminos de la República. (Artículo X).

5°) Porque permite a los Estados Unidos ocupar otros sitios para la instalación de servicios de radio-comunicación, los cuales no se hallan especificados en el Anexo del Convenio. No hay ninguna estipulación en el Convenio que establezca que sólo los sitios especificados en el Anexo serán ocupados. (Artículos XII, VI, VII y IX).

6°) Porque exime del pago de impuestos a todos los empleados civiles, inclusive a contratistas, que trabajan en dichos sitios de defensa, y eso a pesar de que el Convenio dice que Panamá conserva su soberanía sobre los sitios en cuestión. (Artículo III).

7°) Porque no asegura en dichos sitios la oportunidad de trabajo para los panameños. (Artículos III y IV).

8°) Porque no asegura un mercado, para los productos nacionales que allí se podrían vender.

9°) Porque permite en dichos sitios la importación y venta de toda clase de artículos sin que exista la obligación de pagar contribución o impuesto alguno; sólo existe la obligación de reprimir el contrabando. (Artículo, XIII).

10°) Porque permite a los Estados Unidos hacer a su discreción un nuevo trazado de las carreteras nacionales. (Artículo X).

11°) Porque permite la ocupación de un sitio, que ni aun en tiempo de guerra se consideró necesario para la defensa de la República o del Canal. (Véase Anexo sobre los sitios a ocupar).

12°) Porque el Gobierno Nacional tendrá que hacer desembolsos por sumas mayores de las que, según el Convenio, deben pagar los Estados Unidos por el mantenimiento de las carreteras y caminos usados por sus tropas, la mayoría de los cuales en nada nos beneficiarán. (Artículo X).

13°) Porque en cuanto a la jurisdicción criminal en los sitios de defensa Panamá sólo la conserva sobre los panameños que allí cometan un delito o falta; los extranjeros, en cambio, reos de delitos o faltas, serán juzgados y castigados de conformidad con las leyes de los Estados Unidos por las autoridades correspondientes de los Estados Unidos. (Artículo V).

14°) Porque no establece que el Convenio de 1942 se terminó el 1° de septiembre de 1946, ni que haya dejado de surtir sus efectos.

15°) Porque aun cuando hubiere amenaza de agresión, Panamá o al Canal no estipula que dicho Convenio es en desarrollo del Artículo X del Tratado General de 1936.

16°) Porque si se acepta el principio de amenaza agresión se abren las puertas para futuras ocupaciones del territorio nacional, de conformidad con el Artículo X de Tratado General de 1936.

17°) Porque el Convenio Filós-Hines sólo impone obligaciones a Panamá; ninguno de sus defensores ha podido, señalar una sola conveniencia para los intereses del país.⁽¹⁸⁾

Por fin, el 22 de diciembre quedó agotado el debate parlamentario en la Cámara. En medio de la expectación, no sólo de la Nación panameña, sino del mundo, la Asamblea nacional de Panamá rechazó, por unanimidad, el Convenio sobre Sitios de Defensa.

Al día siguiente el Departamento de Estado en Washington anunció que las tropas norteamericanas y los aviones militares

serían retirados inmediatamente de las 14 bases situadas en territorio panameño y se establecerían dentro de la Zona del Canal. Un alto funcionario de la Secretaría de Estado explicando la decisión a los periodistas dijo que los Estados Unidos estimaban que debían dar pleno reconocimiento a la soberanía de Panamá y a la total oposición del pueblo de Panamá al Convenio y agregó: “Francamente admitimos la contradicción de haber dicho que las bases son esenciales para la protección del Canal y luego salir de ellas, pero creemos que la falta de Convenio es mejor que un arreglo inadecuado⁽¹⁹⁾.”

La noticia del rechazo del pacto generó, como era de esperarse, inmensa satisfacción en el Istmo, aumentada luego por el retiro de las fuerzas armadas de las bases, que fueron siendo devueltas al Gobierno panameño en los días subsiguientes. No fue así en los Estados Unidos, en donde causó estupor primero y rencor después, especialmente en los círculos imperialistas. El senador William Knowland presentó un proyecto para abrir otro canal por Nicaragua. El senador Chávez introdujo otro proyecto para un canal, esta vez por el istmo de Tehuantepec⁽²⁰⁾.

La prensa norteamericana se ocupó extensamente de la situación. El diario de la capital federal *Washington Post* en un editorial decía, entre otras cosas: “El precipitado rechazo de la Asamblea Nacional de Panamá del Convenio concediendo a los Estados Unidos el uso de 14 bases militares para la defensa del Canal de Panamá, se debe acreditar a una combinación de política local y de orgullo latino... Los Estados Unidos serán juzgados por la forma como respetan la soberanía de Panamá, el país que consistentemente ha sido el campeón de los derechos de las pequeñas naciones, difícilmente puede contradecirse en este caso.

“Si las bases aéreas son necesarias, entonces, mientras Panamá continúe inexorable, tendremos que buscarlas en otra parte, quizás por medio de nuevas negociaciones con Panamá sobre bases menos pretensiosas y que serían más fructíferas. Al final, desde luego, lo que tendremos que traer a colación, como lógica

consecuencia del establecimiento del Comité de Estado Mayor Militar Interamericano y la firma del Pacto de Defensa Hemisférica de río Janeiro es el reconocimiento de todas las naciones americanas de su preocupación por el Canal de Panamá. Aunque tuviéramos que desempeñar el papel principal, la defensa de esta arteria tan vital es, en realidad, responsabilidad del Hemisferio y mientras más naciones podamos conseguir para asumir parte de ella, menos unilateral parecerá ser nuestra propia posición⁽²¹⁾.

El diario *Evening Star*, de la ciudad de Washington, manifestaba en su editorial que “estos acontecimientos son un revés sombrío y totalmente desalentador en el desarrollo del programa de Buena Vecindad y de la cooperación interamericana para la seguridad. La acción de la Asamblea de Panamá es un golpe de emoción y de campaña política antes que razón y buen criterio⁽²²⁾”.

El editorial del *World Telegram*, de la ciudad de Nueva York, decía: “Panamá abofetea al Tío Sam” como, título traía los siguientes conceptos: “Este es un buen momento para que el mundo oficial de Washington demuestre paciencia al tratar sobre las bases aéreas en la disputa con Panamá... Justamente porque los Estados Unidos son fuertes debemos refrenarnos en esta ocasión de las amenazas de sanciones económicas, de construir un nuevo canal por Nicaragua o de usar la fuerza para mantener nuestros derechos contractuales... La disputa en sí misma no es suficiente para explicar el odio enconado que ha surgido...”. En las excitadas calles de Panamá se nos acusa de tener propósitos imperialistas y en el lenguaje más formal de la moción de la Asamblea contra la ratificación se nos dice:

“El acuerdo no está inspirado, por el principio de igualdad jurídica de los estados contratantes ni se sujeta a las prácticas, normales del Derecho Internacional y al espíritu del sistema interamericano de defensa⁽²³⁾”.

El *New York Times* analizaba en su editorial el Convenio de bases y decía, entre otras cosas: “Pero Panamá es un Estado soberano y como su Asamblea Nacional encontró conveniente re-

pudiar la firma de su propio Gobierno, lo cual es uno de sus privilegios constitucionales, nada pueden hacer los Estados Unidos fuera de inclinarse ante la voluntad soberana. Al hacerlo así, los Estados Unidos actúan de acuerdo con uno de los primeros principios del Derecho Internacional y de su propia política internacional. Ese principio es el de que, sea cual fuere la opinión acerca de la interpretación de los acuerdos ningún país tiene el derecho de mantener tropas en el territorio de otro sin el consentimiento expreso del Gobierno legítimo, de ese país. Este principio, ha sido proclamado por los Estados Unidos en casos que han afectado a otros países y ahora a los Estados Unidos han demostrado que cumplen con lo que predicán... Al mismo tiempo, la actitud de Panamá hace pensar en lo inadecuado del Canal de Panamá. Tal como, está ahora, su seguridad puede estar en peligro por una situación local simplemente. Más aún, sus esclusas son muy vulnerables a un ataque aéreo en cualquier caso y es ya muy estrecho para nuestros modernos barcos de guerra. Esto da mayor importancia a la propuesta que está en pie desde hace mucho tiempo para la construcción de un canal mayor y mejor, a nivel, por Nicaragua”⁽²⁴⁾.

El *Herald Tribune* de Nueva York, trajo un editorial titulado “Contratiempos en Panamá”, en el que decía: “Es un poco difícil comprender el grado de asombro y de disgusto con que en los círculos del Congreso se ha respondido a los contratiempos surgidos con motivo de los acuerdos relacionados con la defensa del Canal de Panamá... Si estuviéramos ante el peligro inminente de una gran guerra como lo estuvimos en 1941—, el episodio sería serio. En 1947 es lamentable, no hay duda, pero, tiene la fuerza suficiente para sostener las demandas en el Congreso en pro de un canal a nivel a través de Nicaragua... Hay que tomar en cuenta las relaciones básicas políticas entre los Estados Unidos y Panamá, para comenzar, y en este sentido el rápido retiro de las fuerzas americanas del territorio de Panamá sin siquiera tratar de apelar a las fórmulas legales intrincadas involucradas en nuestro

Tratado es probablemente un golpe mucho más efectivo para la seguridad a largo plazo del Canal que lo que puede representar la base de B29 en río Hato. Esto coloca a los Estados Unidos al lado de la justicia y del cumplimiento metódico de sus obligaciones con las pequeñas potencias y los estadistas que no pueden ver la importancia de este paso son ciegos ante la actualidad de las relaciones internacionales contemporáneas⁽²⁵⁾.

El editorial del *New York Sun* traía estos conceptos: la acción de la Asamblea Nacional al rechazar unánimemente el Convenio para el arrendamiento de 14 bases militares y aeropuertos a los Estados Unidos contiene pocos elementos de sorpresa; ello es el fruto de las condiciones sobre las cuales los enemigos de los Estados Unidos han estado capitalizando por años; en los días anteriores a la primera guerra mundial los alemanes trabajaron con éxito para inflamar a algunos elementos de la población contra los yanquis y en los años anteriores a la segunda guerra mundial los japoneses tuvieron mucho más éxito en sus esfuerzos. Durante toda la guerra y desde entonces los comunistas han tenido días de fiesta en la región adjunta a la Zona del Canal y el hecho de que el nuevo arrendamiento haya fracasado en conseguir un solo voto debe ser tomado como su mayor victoria de hoy⁽²⁶⁾.

El *Daily News* de Nueva York decía editorialmente: “El Canal tiene que ser adecuadamente defendido y Panamá no puede hacerlo. Nosotros sí. Los panameños, por otra parte, son un pueblo orgulloso, y no hay por que herir su orgullo sin motivo. Llevemos a cabo una negociación más calmada y digna sobre las bases que necesitamos en la República, istmeña. Es duro creer que los panameños insistan en desprenderse del dinero que 2000 o más miembros del Ejército de los Estados Unidos que están distribuidos alrededor de Panamá han venido gastando allí. Podremos entrar en nuevas negociaciones con la cooperación de un embajador en Panamá más joven y mejor preparado que el General Frank T. Hines, quien desempeñó desacertadamente el cargo de Director de la Oficina de Administración de los Veteranos du-

rante muchos años y obtuvo el puesto actual por razones políticas solamente”⁽²⁷⁾.

En la capital de la Unión, el *Washington Post* volvió a ocuparse editorialmente del asunto poco después y dijo: “El fracaso, en opinión de este diario, puede ser debido, en gran parte, a dos factores. Uno de ellos es la política que el Gobierno ha seguido consistentemente respecto a los panameños; ha sido una política de clara y crasa discriminación. El segundo factor ha sido la falta de una diplomacia agresiva.

“No sólo hemos fracasado en remediar las desigualdades, sino que hemos prestado atención insuficiente a la importancia crítica de las buenas relaciones con Panamá en cualquier plan comprensivo de la defensa del Hemisferio. Cualquiera que esté familiarizado con la psicología latina sabe que los desaires pequeños y algunas veces inintencionados son casi siempre exagerados por esa gente, que es intensamente orgullosa de su herencia. Nuestros desaires no han sido pequeños. El Ejército y nuestra administración civil en la Zona del Canal han observado por muchos años una estricta discriminación racial con respecto a los empleados nativos. Originalmente a los americanos se les pagaba en oro; a los panameños se les pagaba salarios más pequeños, en plata y en ventanillas de pago separadas. Sólo fue durante la guerra que pocos panameños penetraron en las filas de obreros del “roll de oro”⁽²⁸⁾.

A su vez, el diario *La Prensa*, de la ciudad de Buenos Aires, informó editorialmente a sus lectores el 26 de diciembre de 1947: “Por unanimidad, la Asamblea del Congreso de Panamá negó su ratificación al tratado suscrito con los Estados Unidos para el arriendo de bases militares destinadas a la defensa del canal interoceánico. La cesión en trámite se estipulaba por 10 años con opción a otros 20 y había suscitado, manifestaciones y expresiones contrarias desde que se conoció el propósito de llevarla a término, después de largos trámites en los que no siempre hubo identidad de pareceres por parte los negociadores de los dos países.

“Ante esta determinación, el Departamento de Estado, de los Estados Unidos ha hecho público el designio de dar inmediatamente todos los pasos necesarios para evacuar las bases ya establecidas y que, según se opina, podrían haber seguido ocupadas hasta un año después de la firma de los tratados de paz con las potencias del “eje”. No hubo posibilidad de obtener el consentimiento panameño para arrendar por cinco años las trece plazas menores y por diez la mayor de río Hato, destinada a los bombarderos B29, mediante una renta anual de 180.500 dólares y lo representado por la construcción de nuevos caminos y edificios en la zona de defensa.

“Por consiguiente, alrededor de 2.000 hombres serán retirados ‘tan pronto como sea posible de acuerdo con la cantidad de personal y equipo comprendidos en la operación’ y se cambiarán los cobertizos, los equipos de radar, etc., dentro también del plazo más breve posible. No se ha querido esperar la posibilidad de un nuevo acuerdo en sustitución del rechazado, porque éste fue fruto de negociaciones en las que hubo dificultades, y cualquier otro día podría dar a Estados Unidos, según se ha sostenido en Washington, “un falso sentido de seguridad” y a ambos pueblos “un panorama engañoso”. Por lo tanto, según estas mismas informaciones, “el próximo paso corresponderá a los panameños” pues la Unión parecería haber puesto término a sus gestiones.

“Es indudable que la decisión de los Estados Unidos, rápida y expeditiva, traduce un sentimiento de respeto hacia la soberanía de Panamá, cuyos representantes unánimemente se han demostrado contrarios a la cesión de bases, cuando menos dentro de los términos en que la hubiera permitido el proyecto del Tratado. La resolución adoptada por el Gobierno de Washington es la que correspondía”.⁽³⁰⁾

En la República de Colombia, *El Tiempo* de Bogotá, previno a sus lectores: “Las informaciones procedentes de Washington, conforme a las cuales se va a practicar una investigación sobre el terreno en la región del Atrato, en Colombia para la construc-

ción de un nuevo canal interoceánico no deben ser tomadas muy a lo serio. Ya los estudios realizados desde el aire nos han permitido saber a ciencia cierta que la altura máxima que divide la ruta Atrato-Truandó es de 950 pies. Los estudios sobre el terreno no servirían sino para confirmar los que se realizaron desde el aire. Si el propósito de los nuevos estudios es el de forzar a Panamá a adoptar una actitud conciliadora en la cuestión de las bases para la defensa del Canal, hay signos de que ese objetivo se ha alcanzado ya. Desgraciadamente a expensas de Colombia, en donde se han despertado ilusiones engañosas. Queda en pie la cuestión de si el uso de trucos políticos de esa naturaleza es digno de una gran Potencia...”⁽³⁰⁾.

En Panamá, el Dr. Ricardo J. Alfaro, quien como sabemos, hasta pocos días antes había ejercido el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, el cual había renunciado por estar en desacuerdo con la aceptación de la exigencias de los Estados Unidos, manifestó en una conferencia radial, entre otros, los conceptos siguientes: “A propósito de este asunto, ha aparecido en algunos periódicos una información que se dice partió de un funcionario de Washington que guarda el anónimo, según la cual el Secretario de Estado General Marshall ofreció someter a arbitraje la cuestión de la interpretación del Convenio de 1942 y que yo me negué a tal arbitraje. La afirmación es rotundamente falsa. Jamás se me hizo tal propuesta, y por consiguiente, jamás he podido rehusarla. Si hubo tal pensamiento de parte de la administración norteamericana, nunca fue esbozado en forma que pudiera ser materia de consideración. El hecho habría sido por demás extraño. Panamá ha sido, siempre sostenedora decidida del arbitraje obligatorio y amplio, y a mí personalmente me cupo el honor de ser ponente del tema del arbitraje en la Conferencia de La Habana de 1928, y más tarde miembro del Sub-comité que redactó el Tratado Interamericano de Arbitraje obligatorio suscrito en Washington en enero de 1929. Panamá suscribió y ratificó ese Tratado sin reservas. En cambio, el Senado de los Estados

Unidos lo ratificó con reservas que sostuvo el Senador Borah, enderezadas, según sus propias palabras, a evitar que Panamá pudiera Obligar a los Estados Unidos a someter a arbitraje sus diferencias con nuestro país. Mal puede, pues, ser Panamá la Nación que rehuse someter a arbitraje una cuestión internacional, yo sería la última persona de quien podría esperarse tal negativa.

La afirmación de que ha sido causa del rechazo un sentimiento antiamericano contiene algo de verdad, pero no toda la verdad. En otras palabras, no ha sido una explosión de “yanquifobia” la causa determinante y principal, sino un cúmulo de circunstancias que han venido creando en el pueblo panameño el resentimiento que se puso de manifiesto durante la agitación popular contra el Convenio. No se trata de un sentimiento adverso al pueblo de que fueron representantes genuinos Abraham Lincoln y Franklin Roosevelt. Es un resentimiento existente contra algunos representantes del Gobierno de los Estados Unidos y contra cierto elemento laborista de la Zona del Canal; que se ha constituido en foco de odio y de desprecio hacia los ciudadanos panameños.

El mantenimiento de diferencias odiosas entre los empleados panameños y los norteamericanos en la Zona del Canal; las discriminaciones por motivo de raza o de nacionalidad; la división artificial de los seres humanos de carne y hueso en hombres de oro y hombres de plata; la campaña implacable, persistente, que en contra de los panameños llevan a cabo ciertas organizaciones obreras de la Zona del Canal, apoyadas en el Congreso de los Estados Unidos por un poderoso cabildeo que en más de una ocasión ha producido leyes o proyectos de leyes que violan los acuerdos existentes, además de violar los dictados de la Justicia y de la Equidad; todas éstas son cosas que han venido creando en el corazón de los panameños un fermento que ahora ha dado su “fruto amargo”, como dijo en acertada frase un gran diario de Washington.

“Este sentimiento es general, porque si en las clases trabajadoras, que experimentan en carne viva el efecto de las discrimi-

naciones por motivo de raza o de nacionalidad, se cumplen a diario hechos que no pueden engendrar sentimientos de cordialidad, las clases dirigentes, que tienen a su cargo la defensa de las aspiraciones y los intereses de la Nación, están contemplando a su vez, a diario, hechos que indican no existir de parte de los Estados Unidos para con Panamá la cooperación amistosa que debe guiar las relaciones de los dos pueblos⁽³¹⁾.



Quinta parte

Hacia la creación de un nuevo
sistema regulador de las relaciones
entre Panamá
y los Estados Unidos





Conclusiones

El 20 de mayo de 1949 el senador Edwin C. Johnson presentó en el Senado de los Estados Unidos un proyecto de ley por el cual se dispone la conversión del actual canal a esclusas en Panamá por uno a nivel.

Ya antes, y en numerosas ocasiones, se había discutido en los Estados Unidos la necesidad de excavar un canal a nivel⁽¹⁾. Este es, desde luego, un complicado problema de ingeniería y no es posible adelantar aquí conceptos sobre una cuestión técnica tan ajena al presente trabajo. Me referiré solamente a los efectos que tendría un canal a nivel. Este es desde luego un complicado problema de ingeniería y no es posible adelantar aquí conceptos sobre una cuestión técnica tan ajena al presente trabajo. Me referiré solamente a los efectos que tendría un canal a nivel en las relaciones entre 1a República de Panamá y los Estados Unidos de Norte América.

Aparte del proyecto llevado al Congreso norteamericano, y de opiniones publicadas por conocidos jerarcas de la política, del Ejército y la Marina de Guerra de los Estados Unidos, no existen otras seguridades de que el canal a nivel sea construido.

Con todo, los indicios dados a conocer son lo suficientemente convincentes como para sustentar la creencia de que la obra está siendo objeto de intenso estudio en los Estados Unidos.

En el mes de junio de 1940 se iniciaron en el Istmo de Panamá los trabajos para construir un tercer juego de esclusas, que

tenía como finalidad aumentar la capacidad de servicio del Canal, apresurar el tránsito de las naves que esperan turno y darle cabida a ciertos barcos que, por su gran tamaño, están imposibilitados para cruzarlo. A principios de 1946, del Proyecto, que consta de un sistema de dos esclusas en Miraflores, una en Pedro Miguel y tres gradas en Gatún, estaba terminándose la labor de excavación y remoción de tierra. Actualmente estos trabajos están suspendidos.

Pero no han faltado personas, que desempeñan altas posiciones en el Gobierno norteamericano, que han tratado de revivir la idea del canal por Nicaragua, para el cual ya han adquirido los Estados Unidos amplísimos derechos mediante el Tratado Bryan-Chamorro de 1916; otros han expresado deseos de que se celebren tratados con México o Colombia para obtener concesiones similares a la obtenida de Panamá— si tal cosa fuere posible con el propósito de abrir otro canal. Ya mencioné el proyecto del senador Denis Chávez, a raíz del rechazo por el Parlamento panameño, del Convenio de Bases militares; pero antes de eso, el senador Thomas Stewart, de Tennessee, entre otros, ha venido agitándose por la construcción de un segundo canal centroamericano, completamente nuevo, abandonando los trabajos ejecutados hasta ahora en el territorio panameño para hacer un tercer juego de esclusas. El Senado de los Estados Unidos recibió, en 1946, opiniones de entendidos en la materia en audiencias públicas y decidió designar una comisión encargada de estudiar la cuestión.

Uno de los aspectos que más preocupan a los dirigentes Militares norteamericanos parece ser la vulnerabilidad del actual Canal de Panamá a un ataque con la bomba atómica⁽²⁾. Otra serie de esclusas estaría igualmente sujeta a esta ominosa posibilidad. En cambio, los técnicos militares concuerdan con que un canal a nivel no presentaría un blanco tan totalmente arrasable⁽³⁾, ya que su rehabilitación, en caso de ataque, sería factible en tiempo mucho menor y a menos costo que el complicado y bien equilibrado sistema en que se basa el actual Canal.

En caso de guerra, la inutilización del Canal es uno de los más graves desastres que pudiera sucederle al poderío bélico de los Estados Unidos. La reunión de fuerzas navales, el aprovisionamiento de los frentes y el comercio intercostal y aún mundial sufrirían daños incalculables, han dicho en innumerables libros y discursos los estrategas norteamericanos. Más aún, se podría asegurar que la política de los Estados Unidos hacia las Naciones del Mar Caribe es la “política del Canal de Panamá”.

Ahora bien, al parecer, existe el convencimiento de que la mejor ruta para el canal a nivel es la del Istmo de Panamá. Aparte de la menor distancia que hay entre los dos océanos y la poca elevación de sus montañas, se ha aducido que las instalaciones militares, navales y aéreas y las obras públicas de todo orden realizadas dentro de la Zona del Canal son tan costosas, que abandonarlas para reconstruirlas en otro lugar es casi inadmisibile. En México no hay ambiente para otorgar los derechos de la vía de Tehuantepec. Y un intento reciente de intimidar a Panamá mediante el anuncio oficioso de la prensa norteamericana en el sentido de que la República de Colombia estaría dispuesta a dar las concesiones territoriales del caso, fue gallardamente rechazado por el Gobierno de la noble Nación hermana.

En cuanto al problema de su operación, es cosa sabida, por la experiencia de los otros canales, que una vía a nivel no requiere los extremos cuidados ni la atención, minuciosa y especializada de un elevado número de ingenieros y técnicos, como sucede con el actual Canal de Panamá, que ocupa a muchos miles de personas capacitadas para el intrincado servicio de la magna obra. Las labores necesarias en un canal a nivel son sencillas y bastaría una fracción del personal hoy empleado allí para mantener una atención técnica adecuada.

Trataremos primero la forma en que afectará a la República de Panamá la conversión del actual canal a esclusas en uno a nivel.

Es incuestionable que la República de Panamá ha de ser uno de los países más interesados en proyectos de tal naturaleza. En

realidad el canal a nivel modificaría de tal modo la estructura económica del Estado, que se le puede considerar como el problema más importante que habrá de confrontar la Nación panameña. Se podría comparar la situación con la que existió en noviembre de 1903, sólo que al presente no hay el apremio de aquellos días, cuando los revolucionarios resolvieron aceptarlo todo, con tal de conseguir la tan anhelada Secesión. Ahora, las generaciones que surgen a la vida ciudadana de Panamá pueden, con serenidad y reflexión, considerar y resolver los complejos problemas que parecen ser congénitos al Istmo y satisfacer los deseos y aspiraciones legítimas de la sufrida Nación panameña con todas las ventajas que brinda la inmensa experiencia acumulada en las relaciones con el Coloso del Norte, experiencia que se encuentra pálidamente reflejada en este humilde trabajo.

Hemos visto cómo fue que no se había secado aún la tinta con que se firmó el funesto Tratado Hay-Bunau Varilla cuando surgieron las controversias y dificultades entre la República de Panamá y los Estados Unidos a causa de la desnaturalización del carácter original y contractual del Canal por parte de los norteamericanos, que lo fueron sustituyendo por sus ideas particulares de un canal estadounidense, para el desarrollo de la industria y el comercio de Norteamérica y para los fines de su propia defensa, y a la vez para que acrecentara la influencia política de los Estados Unidos en la América y el mundo.

Demos por sentado que la separación del Istmo de Panamá de Colombia el 3 de noviembre de 1903 fue consumado bajo la creencia sincera de que se daría fin a los males que, según se alegó en esos días, venía sufriendo el Istmo. Pensaron los revolucionarios, y esto se desprende de sus manifestaciones públicas, que la Secesión era el remedio adecuado a las revoluciones, al mal gobierno, a la inestabilidad política, al militarismo, a la negligencia oficial frente a las elementales necesidades del Departamento, al despilfarro del Tesoro público, al desorden fiscal y administrativo. Todas estas cosas terminarían, se dijo, apenas se iniciara

la vida independiente de Panamá y se completara el Canal. Por su parte, los Estados Unidos encontraron una excusa para justificar ante el mundo escandalizado su ruda intervención en los sucesos de 1903 diciendo que lo hacían para abrir la vía interoceánica que facilitaría el comercio y el intercambio entre los hombres. Pero ni uno ni otro razonamiento han sido ni son suficientes para acallar las protestas y el repudio siempre latentes en el corazón del pueblo panameño desde que se dio cuenta, de que se le había disgregado del seno de una Patria, tal vez demasiado romántica para ser severa y demasiado candorosa para ser precavida, y se le había entregado, su futuro hipotecado “a perpetuidad”, atado para siempre al carro triunfador de un nuevo César, los Estados Unidos, una nación con la que no tenemos afinidad ni semejanza alguna, y de la cual hemos venido a parar en ser opacado apéndice económico. Mientras que, por otra parte, tampoco cesaron los males antes señalados.

Durante la época Hispánica y luego de la unión a la Grancolombia, a la Nueva Granada y a Colombia, varias ciudades importantes del Istmo se dedicaron al negocio de la prestación de servicio de tránsito de pasajeros y mercaderías. Esta lucrativa actividad era posible gracias a la obligada concentración de barcos en los puertos panameños, donde las cargas debían ser desembarcadas, transportadas a través del país y vueltas a embarcar en otras naves para la continuación del viaje.

Pero vino la apertura del Canal y de inmediato quedó eliminada la necesidad de esta operación y, por lo tanto, destruida una de las mayores fuentes de ingresos de Panamá. Aún cuando ahora el número de barcos que llega a los terminales del Canal —150.000 en los últimos 30 años—⁽⁴⁾ es considerablemente mayor que en los días de España y de Colombia, las ciudades panameñas de Panamá y Colón no se han convertido en los centros comerciales de importancia mundial que deberían ser a juzgar por tan voluminoso tráfico y por la posición geográfica tan privilegiada que tienen con relación al mismo. Al contrario, “la ciudad de Panamá y

la de Colón, en los terminales Atlántico y Pacífico del Ferrocarril transístmico, perdieron los beneficios que derivaban del manejo directo de almacenaje comercial. Ciertamente, la construcción y operación del Canal desarrolló un tipo de comercio enteramente nuevo; servir a los barcos en lugar de a las mercancías. Las entradas y el tráfico fueron mayores que nunca, pero, Panamá había perdido su comercio de tránsito y transbordo que hasta hoy no ha sido recuperado”⁽⁵⁾.

Las circunstancias fatídicas que rodearon el nacimiento de la República en 1903 y su consecuencia, el desventurado Tratado del Canal, junto con la suma de sucesos posteriores, como la pérdida de los puertos panameños y, por virtud del Tratado de 1903, de la participación en la administración y en las ganancias del Canal, todo se ha conjugado para imposibilitarle al pueblo panameño la consecución de su anhelada prosperidad y bienestar. El Canal, que para muchos fue posible únicamente en virtud de la Secesión, no sólo ha retardado el adelanto del nuevo Estado americano, sino que lo privó de cuantiosas y legítimas rentas y ahora lo ahoga con sus intolerables exigencias.

Para ilustrar la opinión pública es necesario darle articulación y organización a la escuela revisionista histórica que por fortuna existe en latencia en Panamá. Ya lo dijo Bolívar: “Un pueblo ignorante es un instrumento ciego de su propia destrucción: la ambición, la intriga, abusan de la credulidad y la inexperiencia de hombres ajenos a todo conocimiento político, económico o civil; adoptan como realidades las que son puras ilusiones; toman la licencia por la Libertad, la traición por el Patriotismo, la venganza por la justicia”⁽⁶⁾.

El Revisionismo deberá investigar, sin la pasión intransigente preconizada por los intereses creados que existían a los inicios de la República⁽⁷⁾, la historia del Istmo y exponerla tal como ella es, libre de adulteraciones fabricadas para complacer vanidades o para demostrar tesis hoy insostenibles y ampliamente contradichas por los descubrimientos científicos, por las investigacio-

nes desapasionadas, por las estadísticas, por los censos y por las crudas realidades nacionales. Y creo, con modestia, pero con sinceridad, que este trabajo es un aporte hacia el cumplimiento de tales fines.

Uno, de los más sensibles errores de los próceres y de los primeros gobernantes del Estado panameño fue el afán de enseñar a las generaciones republicanas a vilipendiar el período de la unión de Panamá a Colombia, movidos quizás, por la esperanza de llenar el vacío que creaban con la imagen de ellos y de su obra⁽⁸⁾ o tal vez había en ese injusto empeño un oculto e intranquilo deseo, fácil de comprender, de justificación y aprobación.

Los que redactaron los documentos oficiales emitidos durante los primeros días del nuevo régimen, así como los que publicaron estudios y artículos espontáneamente o por encargo del Gobierno, escribieron en función del presente que vivían, no del futuro, ni del pasado, buscando argumentos válidos para un propósito determinado; algunos hasta traslucen un repentino odio fratricida y un censurable espíritu de facción. El fanatismo los lleva hasta el terreno siempre vedado de la inexactitud, de la contradicción flagrante de sus propias palabras y aun de la mentira descarada, como hemos anotado.

Se nos quiso hacer creer la falacia de que la Patria ha sido creación de los próceres de 1903; ellos son “los hombres que nos legaron Patria”, se dice, sin meditar en lo absurdo de esta aseveración. La Patria, concepto perenne y universalista, tan brillantemente descrito en el poema de Ricardo Miró, es algo superior y anterior a la fundación de la República, hecho político cuyas ventajas positivas para la Patria pueden ser y son objeto de examen y controversia.

En virtud de esta abjuración de nuestro pasado hemos quedado oficialmente casi sin historia, después de haberle dado a Colombia durante 82 años Presidentes de la República, Ministros, hombres de Estado, militares, educadores, escritores, científicos de primera talla, y de haber contribuido en tal forma a la grandeza de la

hermana mayor, que merecimos figurar como señalado privilegio en su escudo nacional. Las formidables fuerzas de la propaganda nos fueron infiltrando un sentido antagónico —que durante el período de la unión nunca existió— a Colombia, una vergüenza casi, de haber estado junto a ella. Se consiguió, casi, desterrar de la memoria del pueblo panameño su contribución a la formulación de los nobles principios americanos que presidieron la constitución a inicios del siglo XIX, de las nacionalidades hispanoamericanas; las remembranzas de las hazañas políticas y militares en las que el Istmo participó, escritas con letras de oro y sangre, y el recuerdo de los muchos hombres de esta tierra cuya inmensa estatura intelectual y moral deslumbró a Colombia. Tan desafortunada propaganda puede calificarse en cierto sentido de antipatriótica, pues pretendió hacernos renegar de un honroso pasado de legítimas glorias que pertenecen al patrimonio espiritual del Istmo de Panamá y que fue obra de nuestros abuelos. Con ella se obtuvo el dudoso triunfo de descuajar el pueblo panameño de su honda raigambre hispanoamericana, lo que nos hace aparecer con frecuencia como que miramos con cierta añoranza hacia otras naciones que sí tienen héroes, epopeyas y gestas vivificadoras para ejemplo de sus generaciones futuras.

A este proceso disolvente, entonces en sus comienzos, era a lo que se refería Amelia Denis de Icaza cuando, en 1906, de regreso a Panamá, presencia, adolorida, los radicales cambios políticos en cuestión, presente las consecuencias inciertas que tendrían para la felicidad del Istmo y se lamenta en su canto al Ancón, el cerro que fue panameño mientras que fue colombiano:⁽⁹⁾

“Ya no guardas las huellas de mis pasos, ya no eres mío,
idolatrado Ancón: que ya el destino desató los lazos
que en tus faldas formó mi corazón.

“Sé que no eres el mismo; quiero verte
y de lejos tu cima contemplar;

me queda el corazón para quererte
ya que no puedo junto a ti llorar

“Centinela avanzado, por tu duelo
lleva mi lira un lazo de crespón;
tu ángel custodio remontóse al cielo
¡ya no eres mío, idolatrado Ancón!”

Ha tocado a los hombres y mujeres del presente reivindicar y exaltar ese periodo histórico como algo propio e inseparable del patrimonio moral de la Nación Panameña⁽¹⁰⁾.

Y la *capitis diminutio* originada en el espíritu panameño a raíz del 3 de noviembre de 1903 por razón de la tutela norteamericana —tan asiduamente alentada y fervorosamente ensalzada por los próceres de la Secesión—, ha ido desvaneciéndose y ha dado lugar a una indomable voluntad de subsistir como pueblo integral hispanoamericano, co-heredero legítimo del glorioso pasado histórico bolivariano.

El Canal de Panamá fue siempre el ideal soñado por sus grandes precursores como símbolo o instrumento de paz, armonía y concordia. Ahí están las palabras proféticas de Simón Bolívar para subrayar esto: “El Istmo, entre los dos mares, podrá ser con el tiempo el emporio del Universo. Sus canales acortarán las distancias del mundo, estrecharán los lazos comerciales de América y Asia y traerán a tan feliz región los tributos de las cuatro partes del globo. Acaso sólo allí podrá fijarse algún día la capital de la Tierra, como pretendió Constantino que fuese Bizancio la capital del antiguo hemisferio”.

Circunstancias contrarias al anhelo de los hombres más conspicuos que ha tenido el Istmo han hecho aparecer, no sólo a la magna obra, sino inclusive a la Nación panameña como un instrumento voluntario de la hegemonía naval y comercial de una sola Potencia sobre todo el Continente. En este trabajo hemos tratado de refutar esa falsa idea y de aclarar las responsabilidades que caben a cada cual a la luz de pruebas documentales.

El pueblo panameño, por el contrario, ha desconocido siempre que los Estados Unidos estén en la Zona del Canal a título de “gran Potencia” libertadora de pueblos o de “Madre de las Naciones Americanas” —como dijo el nefasto Bunau Varilla⁽¹¹⁾—, con los fines de engrandecerse políticamente o de aumentar su territorio nacional. Y es por esto, también, que la Nación panameña ha rechazado siempre aquellas, interpretaciones jurídicas del Tratado del Canal que equivalían al aislamiento de sus hermanas hispanoamericanas, especialmente de las del Sur, y al suicidio económico y político de su Estado nacional.

Afortunadamente hay en la actualidad una serie de circunstancias, tanto en lo interior como en el panorama nacional que permiten abrigar optimismo sobre el futuro del Istmo de Panamá ante la coyuntura del nuevo Canal. Veamos algunas de éstas.

Al presente hay en el Istmo un grado elevado de cultura popular. La Universidad de Panamá, por su parte, ha venido preparando a un crecido número de jóvenes en todos los órdenes del conocimiento. Muchos panameños, además; han concurrido a prestigiosas universidades de las Américas y de Europa. Todos ellos están, indudablemente, mejor capacitados para comprender y defender los intereses de su patria que los próceres de 1903.

El sentido de la nacionalidad está, por fortuna, firmemente enraizado en el hombre panameño, especialmente entre la gente del interior. Y, como complemento a esta bravía sensación de Patria, se tiene una clara y orgullosa concepción de la misión de solidaridad continental que debe desempeñar nuestro Istmo, del lugar que le corresponde dentro de la familia de las naciones hispanoamericanas y de que su futuro dentro de las concepciones político-económicas imperantes en el mundo moderno, está en la participación espontánea y digna en la Grancolombia del futuro⁽¹²⁾.

Tales han sido los sorprendentes resultados de la experiencia de vivir un pueblo indómito casi medio siglo bajo una perenne amenaza, cuando no sujeto al despojo desalmado, y siempre obstaculizado en su desarrollo integral.

En lo que atañe al aspecto internacional, es fácil advertir la diferencia fundamental que hay entre el panorama presente y el que existía en 1903.

A principio de siglo las naciones de la América Latina estaban en una etapa muy atrasada de su desarrollo económico, en comparación con otras regiones del mundo. Sus relaciones oficiales eran escasas, protocolares y frías, a menudo enturbiadas por celos y ambiciones insensatas y, de vez en cuando, interrumpidas por desgracia a causa de disputas territoriales.

En cambio, al presente existe una más clara comprensión de identidad de destinos y de la comunidad de intereses, públicamente reconocida en solemnes pactos. La hermandad de las naciones de origen hispánico ha dejado de ser una aspiración generosa de nuestros Libertadores para convertirse, en muchos aspectos, en hechos concretos y terminantes.

La solidaridad iberoamericana no es ya una idea vacía de contenido positivo. La interdependencia de los países latinoamericanos es ahora tanta que ninguna puede, como antes, aislarse y desentenderse completamente de lo que le ocurre a otro. La misma participación de la América Latina en las actividades de la Organización de los Estados Americanos, de la Liga de las Naciones y de las Naciones Unidas ha señalado la necesidad de entendimientos estrechos y de acciones conjuntas.

Los que anhelan el fortalecimiento y la emancipación económica de nuestras naciones, sin las cuales la independencia Política es un sarcasmo, esperan que no demoren las realizaciones prácticas del ideal bolivariano. Panamá ha sido siempre y lo es todavía, una prolongación indiscutible de Colombia la Grande ⁽¹³⁾ en lo histórico, en lo cultural, en lo afectivo, en la identidad de hábitos, costumbres, modos de hablar, etc.

Son vínculos indiscutibles de esta naturaleza los que darán firmeza y perdurabilidad al ensayo unionista actualmente en proceso entre los cuatro pueblos del lar de Bolívar y no suposiciones puramente literarias y antojadizas, reñidas con la verdad histórica, como las que algunos ahora presentan para hacer incluir a

Panamá como la sexta de las provincias unidas de Centro América⁽¹⁴⁾. La política grancolombiana debe ser piedra angular de la política exterior panameña, que entonces tendrá mayor fuerza y resonancia.

La Carta de Quito del 9 de agosto de 1948⁽¹⁵⁾, admirable documento que consagra el deseo de las altas partes contratantes, Colombia, el Ecuador, Panamá y Venezuela, de estudiar en común sus respectivos problemas económicos y que establece el procedimiento para llegar a la unión aduanera, ha merecido el elogio de todos los latinoamericanos que anhelan la independencia económica de nuestras Naciones, y es de esperar que sus benéficas realizaciones prácticas no habrán de tardar.

Por su parte, en los Estados Unidos ha sido objeto de repudio popular la política intervencionista en sus distintas y abominables manifestaciones. El uso de la fuerza bruta o —política del *Big Stick*— dejó tantos rastros de justificados resentimientos y encono que los objetivos obtenidos con su empleo no compensaron el prestigio y el respeto perdidos en tan lamentables aventuras. Gracias a esta disposición de ánimo, ya bien arraigada, del pueblo norteamericano, manifestada con clara amplitud a través de sus organizaciones cívicas y partidarias, los Gobiernos de la Unión, a partir de Herbert Hoover, han cambiado sus tácticas y han venido ensayando la que el gran Presidente Franklin D. Roosevelt felizmente bautizó con el nombre de “política de buena vecindad”, basada en la amistosa consideración hacia los intereses de las naciones latinoamericanas y en la efectiva cooperación para la solución de algunos de sus problemas.

Ahora bien, hemos visto en páginas anteriores que las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos están basadas en un sistema de tratados y acuerdos celebrados con la intención de aplicar soluciones a los numerosos conflictos y diferencias, surgidos en el curso de los años por la situación especial de la Zona del Canal, la cual fue creada para los fines propios de un canal a esclusas. En efecto, la mayoría de las actividades desarrolladas por las agencias y organizaciones del Gobierno de los Estados

Unidos que operan en la Zona del Canal están concebidas para servir las necesidades de un canal a esclusas, que requiere un numeroso personal; el canal a nivel exigiría, repito, para su funcionamiento, muchas menos personas; como el tiempo precisado por los barcos para recorrerlo sería mucho menor, las oportunidades que tendrían tripulantes y pasajeros para desembarcar y visitar las ciudades panameñas serían precarias, y probablemente muchísimos navíos, por no pagar el muellaje y los derechos de amarre de los puertos de la Zona, seguirían de largo. Para un país como Panamá, en donde las dos mayores fuentes de ingresos que existen están constituidas por los servicios, trabajos y obras que se hacen para el Canal y por el intercambio comercial en las ciudades de Colón y Panamá con la población flotante que siempre hay en el Istmo por causa del canal a esclusas, la eliminación de estas actividades sería un verdadero desastre.

Las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos, así moldeadas sobre los problemas derivados de la construcción y del mantenimiento de un canal a esclusas, han obligado a la vida comercial y económica de la República a adaptarse a este hecho. El proceso de conversión ha tenido lugar de manera insensible aunque constante y ha dado origen a condiciones que son francamente perjudiciales a los verdaderos intereses de la Nación panameña. El fenómeno, que sin duda no fue intencionalmente provocado por los creadores del Canal, consiste en que la existencia de la vía interoceánica ha promovido un desplazamiento casi completo de la vida económica del interior del país, tal como ella existía en tiempo de la unión a Colombia, hacia las dos ciudades terminales de Panamá y Colón. De esta manera, el Canal ha hecho que la República de Panamá sacrifique el desarrollo y progreso del interior por virtud de la fuerza y atracción económica incontrastable que ejerce la Zona sobre el país en general⁽¹⁶⁾. De algunos de estos sacrificios he dado cuenta en capítulos anteriores: baste recordar, entre tantos, la forma en que los Estados Unidos, por razones militares, obligó a la nueva República a abstenerse de trazar su sistema de caminos, ferrocarriles y carrete-

ras durante muchos preciosos años. En verdad el estado de atraso, casi de miseria, en que yace el interior de Panamá se debe atribuir a la acción deformadora y disolvente de la Zona del Canal.

Para los próceres de 1903 la única preocupación consistió evidentemente, en proclamar la separación de Colombia, asegurar la independencia política del Istmo contra cualquier intento de reconquista y dar las facilidades para la construcción del Canal, el cual no creían que tuviera mucho que ver con el porvenir de la República que fundaban.

Hemos visto cuán grande fue su equivocación. Toca hoy, a la generación presente de panameños procurar la verdadera independencia, y sostener la defensa de los intereses nacionales frente a los Estados Unidos, país que, con la contribución de Panamá logró el máximo desarrollo de su comercio exterior e interior, de su industria y de su poderío marítimo, condiciones imprescindibles para mantener su papel de potencia de primera clase.

La tradición de generosidad y largueza es ingénita al pueblo norteamericano, y la enumeración de las magníficas obras en que esto se ha probado sería interminable. Limitémonos, pues, a señalar unas cuantas. Tenemos, para empezar que cuando en 1921 los Estados Unidos desearon solucionar definitivamente con la hermana República de Colombia la controversia surgida con motivo de la secesión de Panamá, en 1903, le dieron Colombia 25 millones de dólares, como indemnización.

En otra oportunidad, cuando los Estados Unidos se decidieron adquirir las Islas Vírgenes, grupo de islotes casi estériles en el Caribe, estimadas por su Ejército como indispensables a defensa del Canal, pagaron sin regateos, al Reino de Dinamarca, la crecida suma de 25 millones de dólares. En partes, la munificencia yanqui ha deslumbrado al mundo.

Es pública y notoria la forma como, durante la Segunda guerra Mundial y en el presente periodo de reajuste, los Estados Unidos han distribuido su ayuda generosa por casi todo el mundo, auxiliando a naciones alejadas, completamente extrañas a ellos y hasta antiguas mortales enemigas, a recuperarse de los daños

ocasionados por el conflicto bélico, a equilibrar y fortalecer sus economías nacionales y a enjugar los déficits de sus presupuestos⁽¹⁷⁾. Esto, como se sabe, no es una empresa de decenas ni de centenares de millones, sino de miles de millones.

El pueblo panameño, que accedió a conceder a los Estados Unidos la inmensa suma de ventajas y privilegios que otorgó el Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903, y que ha brindado en forma tan amplia, con el sacrificio de tanto bienes materiales y espirituales, todo lo que se le ha exigido para que el Canal interoceánico fuera construido primero y operado y defendido después, observa ese espectáculo de la liberalidad norteamericana sin abrigar torpes sentimientos de envidia ni de pesar por el bien ajeno. Él sólo desea el reconocimiento sobrio pero justo, de sus derechos a asegurar su bienestar.

Pero “lógica y racionalmente no es posible aceptar que las obligaciones contraídas por las naciones para su mutua prosperidad deban ser invariables y eternas”. Este es un principio universalmente sostenido por los publicistas e intérpretes del derecho internacional⁽¹⁸⁾. De allí el mérito indiscutible de la posición que adoptó el Presidente de la República José Antonio Remón, al plantear, con firmeza y patriotismo, la necesidad de proceder, cuanto antes, a una revisión del campo de las relaciones entre nuestro país y los Estados Unidos⁽¹⁹⁾. El derecho de la República de Panamá a aprovecharse de las ventajas comerciales inherentes a su posición geográfica, no es una pretensión impertinente y exagerada, para defender la cual sea preciso elaborar largos argumentos y aportar fehacientes pruebas. Él emana de un imperativo natural de una razón histórica, de un principio lógico y, por si fuera poco, de un solemne Tratado⁽²⁰⁾. En efecto los Estados Unidos reconocieron expresamente este derecho de la República de Panamá en el Tratado General de 1936, Artículo III, y se impusieron a sí mismos la obligación de no impedirlo u obstaculizarlo, absteniéndose de ejecutar distintos actos, enumerados en el mismo Artículo. Y a pesar de que en la Zona se han seguido realizando acciones prohibidas por ese y otros Tratados, ello no ha sido sin las reiteradas protestas de Panamá, como se tiene visto.

Hay, pues, que dejar sentado con claridad que, si bien debemos los panameños emprender, con planes científicos, la explotación seria e intensiva de nuestros recursos naturales, esto no quiere decir que haya que ceder en el anhelo de lograr recobrar para la Patria la “oportunidad de lucrar el don que tan generosamente nos dio la Naturaleza”⁽²¹⁾.

El espíritu de buena vecindad que en los últimos lustros ha venido animando a los dirigentes de los Estados Unidos y las mil pruebas de cooperación, hasta los extremos del sacrificio, que la República de Panamá ha dado para el éxito de la obra del Canal, hacen suponer que, al variarse las condiciones creadas en el Istmo por la existencia del Canal, se acomodará a la nueva situación el régimen contractual presente. La transformación del canal a esclusas en uno a nivel hace que este régimen contractual vigente entre los Estados Unidos y Panamá pierda su validez, ya que dejan de existir las causas que le dieron origen. El canal a nivel significaría el desquiciamiento del sistema económico de Panamá. Es pues, imperativo, que se estudie la forma en que, a esta metamorfosis, demanda por necesidades estratégicas, corresponda un nuevo ordenamiento jurídico, o sea, un nuevo Tratado General, de tal suerte que la República de Panamá, en vez de ser una víctima del progreso humano y de la prosperidad de América, quede asegurada contra un riesgo que ella no provocó, riesgo protervo puede ser la extinción misma.

Y, desde otro punto de vista, y mirando aún más lejos, es posible sustraerse al impulso de idear cómo serían las cosas si el Canal de Panamá fuera retrotraído a su concepto original, o sea, de una vía puesta al servicio efectivo de Norte, Centro y Sur América, y del mundo entero, idea que no es romántica ni irrealizable, sino todo lo contrario, fácilmente factible. La Zona canalera, de este modo, no sería, como lo ha sido hasta hoy, un lugar extraño a los 19 Estados latinoamericanos sino que, al neutralizarse⁽²²⁾ se convertiría en un vínculo real y positivo de unión continental, como lo es el suelo del Istmo, consagrado por la visión genial del Libertador Simón Bolívar para convertirse en el teatro propi-

cio a las expansiones de la confraternidad hispanoamericana e iniciado ya por él mismo en esa augusta función con la reunión del Primer Congreso Americano de 1826.



Notas

CAPÍTULO I

- (1) Padelford, Norman J. *The Panama Canal in Peace and War* (New York. 1943), pág. V.
- (2) Entre otros: Spykman, Nicholas J., *Estados frente al mundo* (México, 1944), págs. 86 a 91; 340-2; 350.
Rippy, Fred J. *South, America and Hemispheric Defense*, (Baton Rouge, Louisiana, 1941).
Bemis, Samuel Flagg, *La Diplomacia de los Estados Unidos en la América Latina*.(México, 1945), Caps. VI, VIII.
- (3) Padelford. *op. cit.*, pág. 15.
- (4) Véase Mahan, Alfred Thayer. *The Influence of Sea Power upon History. 1660-1783* (Boston, 1890).

CAPÍTULO II

- (1) Véase: De la Rosa, Diógenes, *El 3 de noviembre (Premisas para un bosquejo histórico)*. (Panamá, 1930), Pág. 372.
- (2) Bunau Varilla, Phillippe, *Panamá, the creation, destruction and resurrection*. (New York. 1920). pág. 347.
- (3) Sobre los notables incidentes de las estampillas nicaragüenses del volcán Momotombo y de la erupción del Monte Pelée. *ibidem*, Cap. XXII.
- (4) *Ibidem* págs. 302-303.
- (5) Castillero Reyes. Ernesto J, *El Profeta de Panamá y su gran Traición*. El Tratado del Canal y la intervención de Bunau Varilla en su confección (Panamá, 1936), pág. 14.
- (6) Bunau Varilla, *op. cit.*. Págs. 320-322.
- (7) *Ibidem*, pág. 349.
- (8) *Ibidem*, pág. 349.
- (9) *Ibidem*, pág. 350.
- (10) *Ibidem*, pág. 352.
- (11) *Ibidem*, pág. 357. Subrayado por el autor.
- (12) *Ibidem*, pág. 360. Las instrucciones, en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.
- (13) *Ibidem*, pág. 358.

- (14) *Ibidem*, Pág. 361.
- (15) *Ibidem*, pág. 359.
- (16) *Ibidem*, págs. 359-360.
- (17) *Ibidem*, págs. 358-362.
- (18) *Ibidem*, pág., 366
- (19) *Ibidem*, págs. 367-357
- (20) Castillero R., *El profeta. op.cit.*, págs. 21, 48, 51
- (21) Bunau Varilla, *op. cit.*, págs. 368-369.
- (22) *Ibidem*, págs. 374-375.
- (23) *Ibidem*, págs. 376-377.
- (24) *Ibidem*, pág. 378.
- (25) *Ibidem*. Léase la reprimenda que les dio Bunau Varilla, *Ibidem*, pags. 378-379.
- (26) Boyd, Jorge E., *Refutación al libro de Bunau Varilla "Panamá: la creación, la destrucción, la resurrección"*, (Panamá, 27 de nov. de 1913. Publicada en Castillero Reyes, Ernesto J., Documentos Históricos Sobre la Independencia del Istmo de Panamá (Panamá, 1930), pág. 317. Subrayado por el autor.
- (27) Bunau Varilla, *op. cit.*, págs. 380-1; Castillero Reyes. *El Profeta*, op.cit. pág. 33. Subrayado por el autor.
- (28) Bunau Varilla, *op. cit.*, págs. 381-2. Subrayado por el autor.
- (29) Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. Subrayado por el autor.
- (30) Bunau Varilla, *op. cit.*, pág. 383. Subrayado por el autor.
- (31) *Ibidem*, págs. 383-4. Subrayado por el autor.
- (32) Con esta fecha en el original. El Tratado, como es sabido, se firmó el 18. V. Castillero Reyes, *El profeta...*, op.cit., pág. 47.
- (33) Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.
- (34) Bunau Varilla, op, cit., págs. 384, 385; *ibidem*, pág. 361. Véase también Rivera Reyes, Juan, y Díaz E., Manuel A., *Historia auténtica de la escandalosa negociación del Tratado del Canal de Panamá* . Panamá, 1930, págs. 43 y 47.
- (35) Gaceta Oficial, Panamá 16-I-1927. Bunau Varilla renunció a su salario como Ministro y sólo reclamó B/4,674.00 que gastó en cablegramas. Pero la Compañía Francesa del Canal lo gratificó con 102,000.00 dólares, al siguiente día en que recibió del Gobierno norteamericano lo que deseaba en todo esto, o sean, sus 40 millones por la concesión del Canal, el 4 de mayo de 1904.
- (36) V Informe de la Comisión del Tratado del Senado de Colombia, en Goytia, Víctor F., *La Función Geográfica del Istmo*, Estudio Jurídico-Político (Panamá, 1947). Págs. 60-61.
- (37) *The Story of Panama*, U. S. House of Representatives (Washington, 1913) Testimonio de Cromwell, pág. 284. Subrayado por el autor.
- (38) Acta de recibo de la caja que trajo el Tratado sobre apertura de un Canal Interoceánico. Castillero R., en *El Profeta. op. cit.*, págs. 25-27.
- (39) Bunau Varilla. *op. cit.*, pág. 401.

- (40) *Ibidem*.
- (41) *Ibidem*. Subrayado por el autor.
- (42) *Ibidem*
- (43) *Ibidem*, pág. 403.
- (44) *Gaceta Oficial*, N° 6, 15-XII-1903. Subrayado por el autor.
- (45) *Ibidem*, págs., 403-4.
- (46) Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.
- (47) Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. Acta de entrega de la caja que contiene el Tratado:
 “En el Palacio nacional de la ciudad de Panamá, capital de la República del mismo nombre, a las tres y treinta minutos p.m. del día cuatro de diciembre de mil novecientos tres, se reunieron en el salón de recepciones los señores José Agustín Arango, Tomás Arias y Manuel Espinosa B., miembros de la Junta de gobierno Provisional; Eusebio A. Morales, Ministro de Gobierno; Carlos A. Mendoza, Ministro de Justicia; Manuel E. Amador, Ministro de Hacienda; Nicanor A. de Obarrio, Ministro de Guerra y Marina; Francisco Antonio Facio, Subsecretario de Instrucción Pública, en representación del Ministro del Ramo; Francisco V. de la Espriella, Ministro de Relaciones Exteriores, y el infrascrito, Subsecretario del mismo ramo, que actuó como Secretario con el objeto de colocar en la caja de hierro, cuya apertura se describe en el Acta anterior, de fecha 1° del mes en curso, el Tratado original para la Guerra y Marina, Nicanor A. de Obarrio. - Por el Ministro de Instrucción Pública, el Subsecretario, Francisco Antonio Facio. - El Cónsul General de los Estados Unidos de América H. C. Hudger. - El vicecónsul Félix Ehrman. - El Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, H. González Guill.”
- (48) Bailey, Thomas A., *A Diplomatic History of the American People* (New York, 1944), pág. 542.
- (49) *Ibidem*, pág. 543.
- (50) Mensaje del Presidente Roosevelt a las dos Cámaras del Congreso, 7-XII-1903 en *The Story of Panama*, *op. cit.*, págs. 573-579.
 Castellero R., *Documentos*, *op. cit.*, págs. 509-514.
- (51) Miner, Dwight C., *The Fight for the Panama Route. The story of the Spooner Act and The Hay-Herrán Treaty* (New York, 1940), pág. 380.
- (52) *The Story*, *op. cit.*, págs. 579-594. Mack, *op. cit.*, págs., 470-47. Miner, *op. cit.*, págs., 380-381.
- (53) Mack, Gerstle, *The Land Divided* (New York, 1944), pág. 471
- (54) Bailey, Thomas A., *op. cit.*, págs. 544-545.
- El propósito del autor al citar estas obras es el de poner de manifiesto la opinión adversa, por cierto, que existe en el mundo entero sobre los sucesos del 3 de noviembre de 1903. Los conceptos emitidos por estos distinguidos profesores de universidades norteamericanas envuelven acerbas críticas no sólo a los colombianos que traicionaron a su país, sino que abarcan hasta los paname-

ños que, si bien hay que presumir que actuaron inocentemente y animados por la mayor buena fe, sirvieron cumplidamente a los formidables intereses económicos y estratégicos de franceses y norteamericanos, y también a los fines de política partidaria de la Administración del Presidente Roosevelt.

De nada pues, ha servido el inmenso holocausto de la nación panameña, pues ni el mundo jamás lo ha comprendido - *Pro mundi beneficio*, ¡qué ironía! ni la opinión ilustrada de los Estados Unidos ha reconocido, por causa del Canal, ningún mérito a Panamá ni a su pueblo, la verdadera víctima de la Independencia, la nación que fue entregada al sacrificio para que ellos fueran más ricos, más grandes y más poderosos.

Para el que quiera enterarse de lo que piensan en los Estados Unidos de la secesión de Panamá en 1903, aquí va una lista de libros, publicados, no por panfletistas ni personas interesadas en defender mezquinos beneficios, ni prestigios familiares, sino por reconocidos historiadores y hombres de letras:

Dennis, A. P., *Adventures in American Diplomacy* (New York, 1928)

Thayer, W. R., *The life and Letters of John Hay* (Boston 1915)

Hill, H. C., *Roosevelt and the Caribbean* (Chicago, 1927)

Pringle, H. F., *Theodore Roosevelt* (New York, 1933)

Dennet, Tyler, *John Hay* (New York 1933)

Parks, E. T., *Colombia and the United States* (Durham, N. C. 1935)

Rippy, J. F., *The Capitalists and Colombia* (New York 1931)

Bishop, J. B., *Theodore Roosevelt and his Time* (New York 1920)

Jessup, P. C., *Elihu Root* (New York, 1938)

Miner, D. C., *The Fight for the Panama Route* (New York, 1940)

McCain, W. D., *The United States and the Republic of Panama* (Durham, N:C., 1937)

Duval, M. P., *Cadiz to Cathay* (Stanford U., 1940)

Con toda razón, “cuando el Dr. Juan Demóstenes Arosemena ejercía el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores prohibió a nuestros representantes en el exterior que entablasen polémicas sobre el 3 de noviembre...”.

Catalino Arrocha Graell en la sesión de la Academia Panameña de la Historia del 8-II-5. *Épocas*, junio de 1931, pág. 13.

(55) Mack, Gerstle, *op. cit.*, pág. 467

(56) Bunau Varilla, *op. cit.*, pág. 413

(57) *Ibidem*, El Presidente Roosevelt firmó el Tratado el 25 de febrero. El 26 fueron cambiadas las ratificaciones y entró en vigencia.

Castillero Reyes, *El Profeta... op. cit.*, págs. 30, 35, 37

(58) Mack, Gertle, *op. cit.*, pág 477, tomado del *Examiner* San Francisco California, 24-III-1911.

Ya en 1901, el 2 de septiembre, en un discurso sobre política exterior, el Presidente Roosevelt había proclamado su célebre principio: “ Speak softly and carry a big stick, you will go far.”

- (59) Castillero Reyes, Ernesto J., *La causa inmediata de la emancipación de Panamá. Historia de los orígenes, la formación y el rechazo por el Senado del tratado Herrán-Hay* (Panamá, 1933), Págs. 176-177.

CAPÍTULO III

- (1) Véanse en el discurso pronunciado por el Presidente Roosevelt desde el atrio de la catedral de Panamá el 15-XI-1904, las siguientes frases: “Es el único deseo de los Estados Unidos con relación a la República de Panamá, el verla crecer en población, en riqueza y en importancia para que llegue a ser, como yo lo deseo ardientemente, una de las repúblicas cuya historia haga honor a todo el hemisferio occidental... Señor Presidente Amador: yo os empeño mi palabra y en nombre de mi patria os protesto a vos y a vuestro pueblo las seguridades de un cordial apoyo y de un tratamiento fundado en las bases de una completa y generosa igualdad entre ambas Repúblicas”.
- (2) Mensaje de la Junta de Gobierno Provisional a la Convención Nacional Constituyente, 1904, firmado por J. A. Arango, Tomás Arias y Federico Boyd (Panamá, 15 de enero de 1904). Imprenta Star and Herald, pág. 5. Subrayado por el autor.

Véase además, Escobar, Felipe Juan, *El Legado de los Próceres*, (Panamá, 1930), Cap. III.

- (3) Antokoletz, Daniel, *Tratado de Derecho Internacional Público*, IV Edición, (Buenos Aires, 1945), Tomo III, pág. 258.
- (4) Supra, Capítulo I, *Interés de los Estados Unidos en una ruta interoceánica*, págs. 15-18.
- (5) Morales, Eusebio A., “El Tratado del Canal”, en *Ensayos, Documentos Discursos*, (Panamá, 1928), I, pág. 89.
- (6) Pérez y Soto, Juan B., *Panamá* (Bogotá, 1912), folleto de entrega No. 7, pág. 53.
- (7) *Libro Azul*, (Bogotá, 1904), pág. 383.
- (8) Morales, Eusebio A., *Ensayos, Documentos* (Panamá, 1928), tomo II, pág. 209. Véase, además, sobre la desfiguración que el Canal ha impreso en nuestra nacionalidad: Díaz y Caballero, Fidedigno, *Ausencia de Valores Populares*, en *La Hora*, 21-VII-51, pág. 7.
- Morales, Juan Alberto, Una Nación Postrada en “El País”, Panamá, 11.VIII-50.
- Lasso de La Vega, José N., “El Estado Panameño”, en *Frente Patriótico*, Panamá, 2-I-46, pág. 10.
- “Manifiesto a la Nación del Partido Frente Patriótico”, en *La Hora*, 2-X-50.
- Márquez, Guillermo, “El Canal, siempre el Canal”, en *La Hora*, 24-XI-51.

- (9) El libro del Dr. Óscar Terán.

En 1935 apareció e la Ciudad de Panamá en una edición limitada de 400 ejemplares para la venta, una obra sensacional, escrita por el panameño de nacimiento Dr. Óscar Terán, ciudadano colombiano por causa de no haber reconocido la secesión del Departamento de Panamá, titulada *Del Tratado Herrán-Hay al Trata-*

do Hay-Bunau Varilla.- Historia crítica del atraco yanqui mal llamado en Colombia “la pérdida de Panamá” y en Panamá, “nuestra independencia de Colombia”. Los tres tomos de este documentado trabajo causaron un revuelo extraordinario en este país, mucho más que en Colombia y por la prensa algunas personas manifestaron su violento desacuerdo con el Dr. Terán. Pero en medio del airado vocerío que provocó la obra, se destacan dos opiniones, las más sensatas.

Una fue la del Lic. Diógenes de la Rosa, quien en una sesión del Concejo Municipal de Panamá se opuso a una proposición presentada por don Francisco A. Filós por la cual se solicitaba al Poder Ejecutivo la deportación del Dr. Terán. Dijo el concejal de la Rosa, según relata *El Panamá América* del 25-I-1936, “que no era posible que el liberalismo, uno de cuyos cánones es la tolerancia del pensamiento hablado y escrito, adopte hoy una posición tan desairada. Las ideas del Dr. Terán deben ser rebatidas con argumentos iguales; que es necesario esclarecer las circunstancias que rodearon nuestra independencia de Colombia y recordar antes que nada que la independencia se debe al encuentro de varios hechos notables”.

La otra, del Dr. Octavio Méndez Pereira, fue expresada en su carácter de Presidente de la Academia Panameña de la Historia. Proponía el ilustre educador que el Gobierno Nacional y el Consejo Municipal de Panamá abrieran “un concurso para premiar con dos mil balboas el mejor trabajo que se presentara como refutación de la obra del Dr. Terán y como un ensayo serio de interpretación histórica de nuestra independencia de Colombia, que pueda ser difundido por todo el mundo”.

A esta cuerda sugestión no se le hizo caso, ni se abrió el concurso, ni se escribió el ensayo y, desde 1935 hasta el presente, el libro de Oscar Terán, con todo y sus errores de apreciación sobre el Tratado Herrán-Hay, permanece incontrovertido.

(10) Tejeira, Gil Blas, “Simpatías y Diferencias”, en *La Hora*, 26-XI-51.

(11) El reproche que siempre ha merecido a la mayoría de los panameños la actuación y la obra en general de los hombres de 1903 se transparenta, aunque involuntariamente, quizás, en el informe que presentó en 1936 el Secretario de Relaciones Exteriores Dr. Narciso Garay, a la Asamblea Nacional cuando dice: “Desde que inició sus labores el Gobierno que preside el actual Mandatario, Dr. Harmodio Arias, ha sido preocupación constante del Jefe del Estado conseguir la revisión de la Convención del Canal suscrita el 18 de noviembre de 1903, que... contiene estipulaciones lesivas del honor del país e inconvenientes al bienestar y prosperidad del mismo.” *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1936). pág. LII. Subrayado por el autor.

(12) Presentes en las aguas panameñas, con la muda elocuencia de la fuerza, estaban, en el puerto de Colón, los barcos *Nashville*, *Dixie*, *Atlanta*, *Maine*, *Mayflower* y *Hamilton* mientras que en la Bahía de Panamá anclaron el *Boston*, el *Marblehead*, el *Concord*, el *Wyoming*, el *Prairie*, Mack, Gerstle. *Op. cit.*,

- pág. 468; *The Story of Panama*, “Hearings on the Rainey Resolution before The Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives” (Washington, 1913), págs. 483-485.
- (13) Amador Guerrero, Manuel, “Manifiesto, 20 de febrero de 1904”, en *Documentos históricos relativos a la fundación de la República de Panamá* recopilados por Rodolfo Aguilera, edición oficial, (Panamá, 1904), pág. 78.
- En cambio, el Secretario de Estado John Hay, en una carta al Senador Spooner, exponía el punto de vista realista, el que debió ser el de nuestros próceres: “Así como está, al ser aprobado por el Senado, tendremos un Tratado, en lo sustancial, muy satisfactorio y si Ventajosísimo para los Estados Unidos no tanto para Panamá, según debemos confesarlo con rubor.
- Usted y yo sabemos demasiado bien cuántas cosas contiene este Tratado que provocarían objeciones por parte de cualquier panameño patriota”.
- Carta de Hay a Spooner en Dennis, Alfred L. P., *Adventures in American Diplomacy 1896-1906* (New York, 1928). pág. 341.
- En cuanto a la mentalidad del Presidente de la Junta de Gobierno Provisional, don José Agustín Arango, nos dice un biógrafo suyo muy caracterizado: “Sus ideas, su educación, sus gustos, todo lo predisponía a la admiración sin reservas de la poderosa República del Norte, en la cual miraba el modelo acabado de la civilización y del progreso mundial, y todos los actos importantes de su vida fueron encaminados a acentuar y consolidar la influencia norteamericana en Panamá”. Garay, Narciso, Don José Agustín Arango, en *Épocas*, N° 141, octubre de 1951, pág. 10.
- (14) Véase entre otros. Valdés, Ramón M., *La independencia*, en Castillero, *Documentos, op. cit.*, Pág. 210. para quien Norteamérica es la “natural y admirable protectora de todos los pueblos oprimidos de este Continente” y mira la alianza de Panamá con los Estados Unidos como la garantía que asegurará de modo permanente la independencia y la prosperidad a nuestra República.
- (15) Valdés, Ramón, *ibidem.*, pág. 206.
- (16) Boyd, Federico *Exposición Histórica acerca de los motivos que causaron la separación de Panamá de la República de Colombia en 1903* (Panamá 3-XI-1911), pág. 18.
- (17) Véase Rivera Reyes Juan, *Significación histórica del 3 de Noviembre de 1821* (Panamá, 1949) y editoriales de *El Panamá América* I-XI-1932 y del 28-XI-1946: editoriales de *La Estrella de Panamá*, del 28-XI-1950.
- Navas, Manuel J., Mayor consideración para el 28 de noviembre, en *La Estrella de Panamá* del 28-XI-1950, pág. 2; Castillero Pimentel, Ernesto, “¿Qué sucede con el 3 de noviembre?” en *Voz Universitaria*, año III, N° 11, diciembre de 1950, pág. 2; Patterson, Guillermo, “28 de noviembre”, en *Gobierno de Avanzada* (Panamá, 1949), pág., 67; De La Rosa, Diógenes, “Validez y Actualidad del 10 de noviembre”, en *La Estrella de Panamá*, 10-XI-1951; Lewis, Samuel, “Saludo al Pueblo Santeño”, editorial en *El País*, 10-XI-1951; Nicolau, Ernesto J.,

“Independencia de la Villa de Los Santos” en revista *10 de noviembre*, 1951; Arroyo, Dulio, “Discurso”, en *El Panamá América*, 10-XI-1950, pág. 9.

- (18) Como elemento corroborante de mis afirmaciones, con gusto reproduzco el siguiente artículo titulado “La Villa de Los Santos” ante la Historia de que es autor el señor Secretario Perpetuo de la Academia Panameña de la Historia, don Juan Antonio Susto. “En el paraje que descubrió Rodrigo de Valenzuela donde fue fundada en 1556 la Villa de Los Santos el 10 de noviembre de 1821 se dio el Primer grito de Independencia de la Corona de España, acontecimiento singular que evitó que el General Agustín de Iturbide - Presidente de la Regencia del Imperio Mexicano - llevara a cabo la incorporación del Istmo a la nación azteca, como lo intentó, y que fue además un acto de tal trascendencia que se adelantó a los planes de emancipación, que tímidamente, se fraguaban en esta capital.

“Don Mariano de Arosemena, signatario del Acta del 28 de Noviembre de 1921, en sus *Apuntamientos Históricos*, publicados en el año de 1868, página 48 y siguientes, dice: “En la Villa de Los Santos aparece un movimiento revolucionario, aunque de manera irregular y deficiente, pues sus habitantes no declararon el gobierno que se daban, ni cosa alguna sobre los negocios de la transformación política; novicios, se contentaron con llamarse independientes. Sin embargo, ese levantamiento del pueblo santeño hizo una fuerte impresión en la capital. El Gobernador convocó una Junta compuesta de las autoridades y de los empleados, para informarles del acontecimiento aludido y aconsejarse con ellos en semejante situación. Prevaleció en la Junta la idea de ocurrirse a medidas suaves y fue una de ellas enviar a Los Santos dos comisionados de paz, que lo fueron los ciudadanos José María Chiari y Juan de la Cruz Pérez. Esto tuvo lugar como por el 20 de noviembre. Los patriotas confiábamos en que lejos de lograrse que la Villa de Los Santos retrocediera del paso que había dado, la proclamación de la independencia allí no habría sido impugnada en otros de los pueblos del interior del país y que se esperara para una revolución general, que la capital la encabezara”. “Cuán lejos estaba el padre de don Justo Arosemena de la verdadera génesis, desenvolvimiento y consecuencias de lo que él llamó “movimiento revolucionario”, no dejando de reconocer que “ese levantamiento del pueblo santeño hizo una fuerte impresión en la capital”. “El General José de Fábrega, escribió al Libertador, con fecha 29 de noviembre de 1821, al siguiente día de firmada el Acta de Independencia: “Tengo la alta complacencia de comunicar a Vuestra Excelencia la plausible nueva de haberse decidido el Istmo por la Independencia del Dominio Español: La Villa de Los Santos de la comprensión de esta Provincia, fué el primer pueblo que pronunció con entusiasmo el Sagrado nombre de Libertad, y enseguida casi todos los demás pueblos imitaron su ejemplo.” En el libro de las *Efemérides Santeñas*, figuran como sus libertadores los Chaves, Morenos, de los Ríos, Salados, del

Castillo, Francos, Ruiz, Correas y Hernández, quienes dieron el Patriótico y Glorioso Grito de Libertad, el 10 de noviembre de 1821.

- (19) Véase: Mendieta, Salvador, *La Enfermedad de Centro América*, 3 tomos, (Barcelona, 1934). “Rota la federación, las guerras civiles... continuaron enviando a nuestras rientes campañas el aliento devastador de sus eternos simones, y, por lógica consecuencia, el poder cayó en manos del más fuerte y del más corrompido. La pequeñez misma de las secciones en que se dividió la antigua república hubo de contribuir a aumentar más y más este horrible centralismo, esta espantosa difusión del Yo presidencial que, hoy por hoy, nos ahoga.

“Erigiéronse en naciones hechas y derechas las cinco misérrimas provincias y dieron en la flor de tener mucho y mucho Patriotismo, el cual se traslucía por odio estúpido al vecino. Cada Estado tuvo su correspondiente rival y marcó sus hechos históricos por el número de revoluciones, facciones, asonadas e intentonas que le hicieron descender cada vez más del concepto de pueblo civilizado... Se inició la época de las humillaciones internacionales; de la nulidad y del ridículo más allá de las fronteras de Centro-América; de las pérdidas de territorio; de las facciones casi mensuales y a veces permanentes, encabezadas por jefes trogloditas sin Dios; sin conciencia, sin ley; y del dominio irrestricto de ministros y de cónsules extranjeros como si residiesen en el Sudán, la Hotentocia o la Cafrería.” Tomo II, *Diagnóstico y Origen de la Dolencia*. págs. 243, 242.

- (20) En 1823 la Gran Bretaña se apoderó de valiosos territorios que pertenecen a Guatemala y a Honduras. Luego, en 1848, ejerció completo control sobre la costa de Nicaragua - Mosquitia -, que retuvo hasta 1860.

En 1833 la Gran Bretaña despojó a la República Argentina de las estratégicas Islas Malvinas.

En 1845 los Estados Unidos se anexaron Tejas (Texas).

En 1848 los Estados Unidos se apoderaron de California, los territorios de Utah, Nuevo México, y la parte septentrional de Sonora y Tamaulipas.

En 1861 las tropas imperiales de Napoleón III invadieron a México.

En 1898 los Estados Unidos conquistaron a Puerto Rico.

Para mayores detalles, véase: Spykman, Nicholas J., *op. cit.*, págs. 70 a 86; y Bemis, Samuel Flagg, *op. cit.*, págs. 98 a 122.

Actualmente la Unión Soviética ha hecho públicas sus aspiraciones absurdas en la Antártida Americana.

- (21) Las frases de Bolívar fueron: “...No me es posible expresar el sentimiento de gozo y admiración que he experimentado al saber que Panamá, el centro del Universo, es regenerado por sí misma y libre por su propia virtud. El acta de independencia de Panamá es el monumento más glorioso que puede ofrecer a la historia ninguna provincia americana. Todo está allí consultado: justicia, generosidad, política e interés nacional. Trasmítame pues, V. S. a esos beneméritos colombianos, el tributo de mi entusiasmo por su acendrado patriotismo y verdadero desprendimiento...” “Carta del Libertador al coronel José de Fábrega”, fechada en el cuartel general de Popayán a 1º de febrero de 1822. *Cartas del*

Libertador, publicación del Banco de Venezuela, Vicente Lecuna, director, Tomo XI (New York, 1948), Pág. 198.

CAPÍTULO IV

- (1) Véase: Lasso de La Vega, José Narciso, El Estado Panameño, en *Frente Patriótico*, quincenario dirigido por el autor, Panamá, 2 de enero, de 1946, pág. 10, Columna 2.
Solís Palma, Manuel, Discurso pronunciado el 30 de septiembre de 1950, en “Boletín No. 1” del Partido Frente Patriótico, publicación dirigida por el autor, (Panamá, 1950) pág. 58.
Zúñiga, Carlos Iván, 47 Años de Miserias, en *La Hora*, 12-VII-51, pág. 4.
Bermúdez, Ricardo J., Discurso pronunciado como Ministro de Educación en el Instituto Panamericano. *La Estrella de Panamá*, 13-VI-51, pág. 1, columna 6.
Díaz y Caballero, Fidedigno, Realidad Social, en *La Hora*, 26-VII-51, pág. 11.
Grajales R., Rafael, Esquema para una política agraria, en *El Panamá América*, 13-XI-51, pág. 4.
- (2) Situación que amenazó la existencia de la civilidad en la República cuando el 14 de noviembre de 1904, el General Esteban Huertas trató, sin éxito, de derrocar al Presidente Dr. Manuel Amador Guerrero. Véase Castillero y Arce, *Historia*, *op. cit.*, pág. 132.
- (3) *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1906). págs. 371-388.
- (4) Véase: Comisión General de Reclamaciones Panamá-Los Estados Unidos, Registro No. 9.
- (5) *Ibidem*, Registro No. 7.
Nota: Las reclamaciones surgidas con motivo de estos sucesos fueron definitivamente satisfechas con sumas menores, mediante la Convención sobre Reclamaciones del 26 de enero de 1950, conocida como la “Convención de El Encanto”. Texto en *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1950), anexos H1-H3. Véase los antecedentes en *Memoria de 1938*, pág. LVI-LVIII.
- (6) Nota de Price a Lefevre del 15 de octubre de 1915, en *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1916), pág. 174.
Véase, además, *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1916 págs. 224-249, para reclamación por la muerte de dos norteamericanos y heridas a nueve en los desórdenes del 4 de julio de 1912; sometida al arbitraje, pero invocada aquí como precedente.
- (7) Nota de E. T. Lefevre a Price, 12-XI-15, *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1916, *op. cit.*, págs. 176-178.
- (8) Nota de Price a Lefevre, 9-V-16, *Ibidem*, págs. 178-9.
- (9) Nota de Lefevre a Price, 16-V-16, *Ibidem*, págs. 180-1.
- (10) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1916, nota de E. T. Lefevre a Wm. Jennings Price, 18-V-16, págs. 183-4.

- (11) Vásquez; Publio A., *La Personalidad Internacional de Panamá*, (Panamá 1933), pág. 552.
 Véase el texto del Convenio Lansing-Morales en Goytia, Víctor F., *La Función Geográfica del Istmo*, *op. cit.*, págs. 116-117.
- (12) *Infra*, págs. 103 y siguientes.
- (13) Huertas, Esteban, *Recuerdos Históricos*. Panamá, 1935, pág. 75.

CAPITULO V

- (1) Borda, Francisco de Paula, *Límites de Colombia con Costa Rica*. Memoria redactada por orden del Gobierno de Colombia (Bogotá, 1896), pág. 356.
 Véase, además Ireland, Gordon, *Boundaries Possessions and Conflicts in North America and the Caribbean* (Cambridge, Mass., 1941), págs. 24-42.
 Urrutia, Francisco José, *Política Internacional de la Gran Colombia* (Bogotá, 1941), págs. 68-69.
- (2) Texto de Decreto del Gral. Santander, Borda, *op. cit.*, 375-377. Respuesta del Gobierno de Chile a la reclamación de la Gran Colombia, *ibidem*, pág. 375.
 El 21 de septiembre de 1830 el Congreso de Centro América concedió a una Compañía holandesa autorización para excavar un canal por Nicaragua. Por considerar la Nueva Granada que este permiso violaba sus derechos a la costa de los Mosquitos, declaró que se opondría a la obra “valiéndose de cuantos medios permita el derecho internacional”. Castillero Reyes, Ernesto J., *Historia de la Comunicación Interoceánica y de su influencia en la formación y en el desarrollo de la Entidad Nacional Panameña* (Panamá, 1939), pág. 28.
- (3) Borda, *op. cit.*, pág. 26.
 Protocolo al Tratado de 1825 entre la Gran Colombia y la República Federal de Centro América en Anexo, *Memoria de Relaciones Exteriores de Panamá*, 1910, *op. cit.*, pág. 28.
- (4) *Colección de Tratados Públicos de Colombia* (Bogotá, 1884), II, ii.
- (5) *Decreto del 30 de mayo de 1836*, Codificación Nacional, (Bogotá, 1925), VI.
- (6) *Decreto del 13 de junio de 1837*, *ibidem*.
- (7) *Diplomatic Correspondence of the United States* (Washington, 1935), V, págs. 653, 365. Para un examen de estos antecedentes véase Molina, Felipe, *Costa Rica y Nueva Granada. Examen de la cuestión de Límites* (Washington, 1852), citados por Ireland, Gordon, *op. cit.*, págs. 24-33.
- (8) La actual “República de Colombia” ha tenido los siguientes nombres:
 Virreinato de Santa Fe o de la Nueva Granada: 1739 a 1809.
 Provincia del Nuevo Reino de Granada (Junta Suprema) 1810.
 Provincias Federales de Cundinamarca (Centralizada) 1814.
 Provincias Unidas de Cundinamarca (Federación): 1815 a 1819.
 República de la Nueva Granada (Federación): 1819 a 1820.

- República de (la Gran) Colombia: 1820 a 1831 (Comprendía: la Nueva Granada, Venezuela, Panamá y el Ecuador) bajo la presidencia de Bolívar.
República de la Nueva Granada (Federal): 1832 a 1858.
Confederación Granadina: 1858 a 1861.
Estados Unidos de la Nueva Granada: 1861 a 1863.
Estados Unidos de Colombia: (Federal) 1863 a 1886.
República de Colombia (centralizada): 1886.
- (9) Controversia de Límites entre Panamá y Costa Rica, publicación de la Secretaría (desde 1941, Ministerio) de Relaciones Exteriores (Panamá, 1914), I, pág. 97.
(10) Controversia, 1914, *op. cit.*, págs. 9 y 10.
(11) Nota de Peralta a Delcassé, *ibidem*, págs. 11.
(12) Nota de Delcassé a Peralta, *ibidem*, pág. 12. Sobre limitación a la nota de Delcassé, Controversia, 1921, II, pág. 410.
Documentos relativos al conflicto de jurisdicción territorial con la República de Panamá y sus antecedentes, (San José, 1921).
- (13) Controversia de Límites entre Panamá y Costa Rica (Panamá, 1921), tomo II, págs. 357, 358.
(14) *Instrucciones*, Panamá, Vol. I, (1903-1906), publicación del Departamento de Estado de los Estados Unidos; Nota de Hay a Russell, No. 17.
(15) Anexos a la *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1910), págs. 19 y 20.
(16) “Nota de Porras al Secretario de Relaciones Exteriores de Costa Rica”, 14 de Agosto de 1909, *ibidem*, págs. 32 a 35.
(17) La correspondencia entre el Departamento de Estado de los Estados Unidos y los señores Lee y Barrett, referente a los sucesos mencionados, aparece en la publicación del departamento de Estado *Despatches Panama* (Washington, 1904-1905). I, II, III; citada por McCain, William D., *The United States and the Republic of Panama*, (Durham, North Carolina, 1937), págs. 122-124.
Véase también Porras, Belisario, Límites entre Panamá y Costa Rica. Primera exposición presentada al Hon. Chief Justice de los Estados Unidos de América (Washington, D. C., 1911), págs. 3-46.
- (18) Nota de Magoon al Secretario Root, 1 de mayo de 1906, *Despatches*, Panama, Vol. V; citada por McCain, *op. cit.*, pág. 125.
(19) Palmer, B. W., *The American Banana Company* (Boston, 1907) págs. 226-263.
(20) *Controversia*, 1914, *op. cit.*, pág. 38.
(21) “Nota de Squiers a Ricardo Arias, 14 de enero de 1908”, en *Controversia*, 1914, I, *op. cit.*, pág. 47.
(22) Porras, Belisario, *Límites*, *op. cit.*, pág. 86.
(23) Nota de J. M. Fernández, Subsecretario Encargado del Despacho a H. G. Squiers, 9 de enero de 1909, en Porras, Belisario, *Límites*, *op. cit.*, pág. 73.
(24) Nota de Elihu Root al Ministro Squiers del 23 de enero de 1909, en “Anexos a la Memoria de Relaciones Exteriores de 1910”, *op. cit.*, págs. 19-20.
(25) Nota de Bacon a Anderson. *Ibidem*, págs. 21-22.

- (26) Nota de Porras al Secretario de Relaciones Exteriores de Costa Rica del 29 de mayo de 1909, *ibidem*, págs. 22 a 24. Nota de Porras al secretario de Relaciones Exteriores de Costa Rica, *ibidem* págs. 26 a 32.
- (27) La correspondencia entre el departamento de Estado de los Estados Unidos y los señores Squiers, Anderson, J. A. Arango, Magoon, C. C. Arosemena, J. B. Calvo, Porras y Lewis referente a los sucesos mencionados aparece en la publicación del departamento de Estado *Foreign Relations* (Washington, 1910), págs. 772 a 815; citada por McCain, *op. cit.*, págs. 125-134.
- (28) *Ibidem*, pág. 134.
- (29) *Controversia*, 1914, *op. cit.*, pág. 65.
- (30) *Controversia*, 1914, *op. cit.*, pág. 351-372.
- (31) Nota de Lefevre a Castro Quesada, en *Controversia*, 1914, *op. cit.*, pág. 373.
- (34) Nota de Morales para White y para Bryan (sin fecha), en *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1916, *op. cit.*, págs. 47-50 y 50-54.
- (35) Nota de Castro Quesada para Hale, 14-I-1915, en *Foreign Relations*, *op.cit.*, págs. 1031-32.
- Nota de protesta de Castro Quesada para E.T. Lefevre, 14-I-1915, en *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1916, *op. cit.*, págs. 59-61.
- (36) Nota de E. T. Lefevre a Castro Quesada, en *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1916. *op. cit.*, págs. 61- 66.
- (37) Nota de Benes Mesén a Bryan, 9 de marzo de 1915, en *Foreign Relations*, 1914. págs. 1134-1138.
- (38) Nota de Price a Lefevre, 31 de mayo de 1915, en *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1916, *op. cit.*, págs. 88-89.
- (39) Informe de Santiago de la Guardia al Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá, 3 de julio, 1915, en *Controversia*, 1921, *op. cit.*, págs. 20 a 30.
- (40) La Correspondencia entre el Departamento de Estado de los Estados Unidos y los señores Cresson, Castro, Morales, Hale, Brenes Mesén y Bryan referente a los sucesos mencionados aparece en la publicación del Departamento de Estado *Foreign Relations* (Washington, 1914), págs. 1016 a 1154; citada por McCain, *op. cit.*, págs.137-141; véase también, para estos acontecimientos, *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1916), págs. 11-95.
- (41) Nota de E. T. Lefevre a Wm. Jennings Price, en *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1916, *op. cit.*, págs. 90-91.
- (42) *La Prensa* Buenos Aires, República Argentina, 26 de febrero de 1921, pág. 10; *ibidem*, 27 de febrero de 1921, pág. 10; *ibidem*, 28 de febrero de 1921, pág. 8.
- (43) *Ibidem*.
- (44) *La Nación*, Buenos Aires, 9 de marzo de 1921, pág. 2, columna 2.
- (45) Acta del Consejo de Gabinete, 22-II-21, en *Controversia*, 1921, *op. cit.*, pág. 28.
- (46) *Controversia*, 1921, *op. cit.*, pág. 41.
- (47) *Star & Herald*, Panamá, 26 de febrero de 1921, pág. 3, columna 7.
- (48) *La Estrella de Panamá*, 26 de febrero de 1921, pág. 1, columna 5.

ERNESTO CASTILLERO P.

- (49) *Ibidem*, 27 de febrero de 1921, pág. 1, columna 7.
- (50) *La Nación*, Buenos Aires, 1º de marzo de 1921, pág. 1, columna 2.
- (51) *La Prensa*, Buenos Aires, 2 de marzo, 1921, pág. 2, columnas 5 y 6.
- (52) *La Estrella de Panamá*, 1º de marzo, 1921, pág. 1, columna 4.
- (53) Castillero R., Ernesto J., y Arce, E. J., *Historia de Panamá*, (Rosario, 1949), 4ª edición, pág. 146.
- (54) *La Nación*, Buenos Aires, 1º de marzo de 1921, pág. 1, columna 2.
- (55) *Ibidem*, 28 de febrero de 1921, pág. 1, columna 2.
- (56) *La Prensa*, Buenos Aires, 5 de marzo, 1921, pág. 9, columna 5.
- (57) *Ibidem*, 7 de marzo, 1921, pág. 7, columna 7. Véase el telegrama de Porras felicitando a los colombianos de David, 5 de marzo, 1921, en *Controversia*, II, págs. 212-213.
- (58) *La Estrella de Panamá*, Panamá 1º de marzo de 1921, pág. 1, columna 3, *ibidem*, 3 de marzo de 1921, pág. 1 columna 6.
- (59) *La Nación*. Buenos Aires, 2 de marzo, 1921, pág. 1, columna 8.
- (60) *Memoria de Relaciones Exteriores*, (Panamá, 1922), I, pág. 320; *La Estrella de Panamá*, 4 de marzo de 1921, pág. 10, columnas 2 y 3. *Ibidem*, 5 de marzo de 1921, pág. 10, columnas 2 y 3. Ley 3 de 1921, Ley 4 de 1921.
- (61) *Controversia*, 1921, *op. cit.*, págs. 61 y 64.
- (62) Nota del Ministro Barrett al Secretario de Estado Hay, 17 de noviembre de 1904, Despatches, Panamá, III.
- (63) *La Nación*, Buenos Aires 6 de marzo, 1921, pág. 1, columna 3.
- (64) *Ibidem*, 5 de marzo, 1921, pág. 3, columna 1; *La Prensa*, Buenos Aires, 6 de marzo, 1921, pág. 9, columna 7.
- (65) *Controversia*, 1921, *op. cit.*, págs. 130-136; *La Nación*, Buenos Aires, 5 de marzo, 1921, pág. 2 columna 8
- (66) *Controversia*, 1921, *ibidem*.
- (67) *La Prensa*, Buenos Aires, 5 de marzo de 1921. pág. 9 columna 5.
- (68) *Ibidem*, 6 de marzo, 1921, pág. 9, columna 6 y 7.
- (69) Garay, Narciso, *La República de Panamá en la Liga de las Naciones* (México, 1928), pág. 24.
- (70) *La Nación*, Buenos Aires, 9 de marzo, 1921, pág. 2, columna 2.
- (71) *La Estrella de Panamá*, Panamá, 8 de marzo, 1921, pág. 1, columna 3. *La Nación*, Buenos Aires, 6 de marzo, 1921, pág. 1, columna 3.
- (72) *La Prensa*, Buenos Aires, 8 de marzo, 1921, pág. 8 columna 7; *La Nación*, 8 de marzo, 1921, pág. 2, columna 1.
- (73) *La Nación*, Buenos Aires, 8 de marzo de 1921; pág. 2, columna 1.
- (75) *La Nación* Buenos Aires, 10 de marzo, 1921, pág. 4, columna 7.
- (76) McCain, *op. cit.*, pág. 211.
- La Prensa*, Buenos Aires, 6 de marzo, 1921, pág. 9, columna 6.
- La Nación*, Buenos Aires, 5 de marzo, 1921, pág. 2, columna 8.
- Ibidem*, 8 de marzo de 1921, pág. 2, columna 2.

- (77) *La Nación*, Buenos Aires, 9 de marzo de 1921, pág. 2, columna 2.
- (78) Nota del Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá. Narciso Garay al Secretario General de la Liga, Sir Eric Drummond, en *Controversia*, 1921, *op. cit.*, pág. 161.
- (79) Nota de Alvarado Quirós a Drummond, 8 de marzo, 1921, en *Boletín Oficial de la Liga de las Naciones*, pág. 217; nota de Drummond a Alvarado Quirós, marzo 12, 1921, *ibidem*, pág. 218; nota de Drummond a Garay, en *Controversia*, 1921, *op. cit.*, pág. 162.
- (80) Nota de Garay a Price de marzo 8, 1921, en *La Estrella de Panamá*, Panamá, 9 de marzo, 1921. Sin embargo, Panamá nunca llegó a exigirle a Costa Rica la indemnización que se anunciaba en esta nota.
- (81) Nota de Hughes a Price del 15 de marzo, 1921, en *Controversia*, 1921, *op. cit.*, pág. 336; *La Nación*, Buenos Aires, 19 de marzo de 1921, pág. 2, columna 8.
- (82) Nota de Alfaro a Porras de 19 de marzo, en *Controversia*, 1921, *op. cit.*, pág. 342.
- (83) Telegrama de Porras para Harding del 18 de marzo, 1921; telegrama de Harding para Porras, 19 de marzo, 1921, en *Controversia* 1921 *op. cit.*, *La Nación*, Buenos Aires, marzo 20, 1921, pág. 1, columna 4.
- (84) *La Nación*, Buenos Aires, 23 de marzo, 1921, pág. 1, columna 5.
- (85) *La Estrella de Panamá*, 30 de marzo, 1921, pág. 10, columna 5.
- (86) *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1922), tomo I, págs. 352 y 353. Véase además, Dictamen del Dr. Antonio S. de Bustamante, *ibidem*, págs. 337 a 352.
- (87) Nota de Garay al Ministro Price, 18 de marzo, de 1921, en *Controversia*, 1921, *op. cit.*, págs. 348 a 363 y en *Memoria de Relaciones Exteriores*, (Panamá, 1922), I, *op. cit.*, págs. 323 a 336.
- (88) *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1922), I, *op. cit.*, págs. 320 a 336.
- (89) *La Estrella de Panamá*, Panamá, 7 de mayo, 1921, pág. 8, columnas 1 y 2.
- (90) McCain, *op. cit.*, pág. 216.
- (91) Informe de Miró a Garay, 31 de mayo, 1921, en *Controversia*, 1921, *op. cit.*, págs. 371 a 376. Como habrá observado el lector, las declaraciones del Presidente Acosta al Enviado Dr. Miró son la mejor demostración de todos los métodos, premeditados y poco recomendables, que utilizó Costa Rica para apoderarse de Coto y del valle de Talamanca.
- (92) *La Estrella de Panamá*, Panamá, 30 de mayo, 1921, pág. 1, Columnas 1,2.
- (93) *La Nación*, Buenos Aires, 27 de febrero; 28 de febrero, pág. 1 columna 2; y 10 de marzo, pág. 2, columna 7, 1921, sobre debate en la Cámara de los Comunes acerca del conflicto.
- La Prensa*, Buenos Aires, 4 de marzo, pág. 8, columna 6 y 6 de marzo pág. 9, columna 6.
- No se debe olvidar tampoco que Costa Rica, ribereña del río San Juan, se había opuesto al Tratado Bryan-Chamorro sobre el canal por Nicaragua; es posible

que los Estados Unidos hubieran decidido sacrificar a Panamá para ganarse la cooperación de Costa Rica.

- (94) Editorial de *La Nación*, Buenos Aires, 12 de marzo, 1921, pág. 4.
 - (95) *La Nación*, Buenos Aires, 19 de marzo, 1921, pág. 2, columna 8.
 - (96) Ruiz Moreno, Isidoro, *Derecho Internacional Público* (Buenos Aires 1940), 1, Págs. 90, 91.
 - (97) *La Nación*, Buenos Aires, 27 de febrero 1921, pág. 1 columna 1; *ibidem*, 1º de marzo, 1921, pág. 1 columna 2. *La Estrella de Panamá*, 8 de marzo, 1921, pág. 8, columna 6. Ireland, *op. cit.*, pág. 40. 1921, pig. 1.
 - (98) *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1922), tomo I pág. 337.
 - (99) *Ibidem*, Pág. 107.
 - (100) Informe de Octavio Méndez Pereira a Garay, *ibidem* pág. 154.
 - (101) *Controversia*, 1921, *op. cit.*, págs. 370. 377, 379, 430.
 - (102) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1922, II, págs. 239-245.
 - (103) “Informe de Antonio Burgos a Garay”, *Memoria de Relaciones Exteriores*, *op. cit.*, Págs. 116 y 120.
 - (104) *La Prensa*, Buenos Aires, 19 de julio, 1921. Pág. 6 columna 7.
 - (105) *La Prensa*, Buenos Aires, 22 de julio 1921, pág. 6 columnas 6 y 7. *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1922); I *op. cit.* Págs 90 a 95.
 - (106) *Ibidem*.
 - (107) *Ibidem*.
 - (108) *Controversia*, 1921, 11, *op. cit.*, págs. 439, 440.
 - (109) Telegrama de Alvarado Quirós a Pueyrredón, *La Prensa*, Buenos Aires, 22 de julio 1921, pág. 6, columna 7.
 - (110) *Para la Historia* (Panamá, 1921), pág.5.
 - (111) Telegrama de Porras para el Enviado Burgos, *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1922), I, *op. cit.*, pág. 116.
 - (112) Memorándum de Garay a Hughes, *Controversia* en 1921, *op. cit.*, págs. 380 a 428.
 - (113) Telegrama de Garay a Porras, junio 30, 1921 *Controversia*, 1921. *op. cit.*, págs. 430-431.
 - (114) Telegrama de Garay a Porras, julio 12, 1921, *ibidem*, págs. 437-438.
 - (115) Nota de Garay a Hughes, julio 21, 1921, *ibidem*, págs. 441-443.
- Cabe recordar aquí que, cuando el senado de los Estados Unidos, ratificó la Convención para el Arreglo del Pacífico de los Conflictos Internacionales (La Haya, 28 de octubre de 1907), introdujo la reserva de que sus disposiciones sobre arbitraje sólo serían obligatorias para los Estados Unidos, en caso de haber un tratado de arbitraje general o especial. No se hizo un secreto de la tesis de que esta reserva tenía en mira impedir que la República de Panamá pudiera llevar al arbitraje la interpretación que le dan los norteamericanos al Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903.
- (116) Nota de Hughes a Garay, 29 de julio 1921, *Controversia*, 1921, *op. cit.*

- (117) Nota de Garay a Hughes, 29 de julio, 1921, *ibidem*, págs. 445-447.
- (118) Nota de Hughes a Garay, 13 do agosto, 1921, *ibidem*, págs. 459-460.
- (119) Nota de Garay a Hughes, 30 de julio, 1921 *ibidem*, pág. 451; *Memoria de Relaciones Exteriores* 1922, *op. cit.*, págs. 367-368.
- (120) Nota de Hughes a Garay, 2 de agosto, 1921, *Controversia*, 1921, *op. cit.*, 451-452.
- (121) Nota de Garay a Hughes 8 de agosto, 1921. *ibidem*, págs. 455-456.
- (122) Nota de Garay a Taft, 8 de agosto, 1921, *ibidem*, págs. 456-458.
- (123) Nota de Hughes a Garay, 18 de agosto, 1921, *ibidem*, págs. 463 *La Prensa*, Buenos Aires, 22 de agosto, 1921. pág. 6, columna 2.
- (124) Telegrama de Garay a Porras, 19 de agosto, 1921, *Controversia*, 1921 *op. cit.*, Págs. 465-466.
- (125) Carta de Taft a Garay, 20 de agosto, 1921, *ibidem*, págs. 466-468.
- (126) *La Prensa* Buenos Aires, 22 de agosto, 1921, pág. 6, columna 1 y 2; *La Nación*, Buenos Aires 22 de agosto, 1921 pág. 1, columna 3; *ibidem* 23 de agosto, 1921. pág. 1. columna 4; *ibidem*, 24 de agosto, 1921. pág. 1, columna 2.
- (127) Telegramas de Garay a Porras, 21 de agosto. 1921, *Controversia* 1921 *op. cit.*, Pág. 471.
- (128) *La Nación*, Buenos Aires 24 de agosto, 1921, pág 1. columna 2.
- (129) Telegrama de Porras a Garay, 23 de agosto, 1921, *Controversia*, 1921, *op. cit.*, pág. 472
- (130) Manifiesto a la Nación, 24 de agosto, 1921, *Controversia*, 1921, *op. cit.* págs. 472-476.
- (131) Nota de Garay a Hughes, 24 de agosto, 1921, *Controversia*, 1921 *op. cit.* págs. 477-480. Subrayado por el autor.
- (132) Nota de Hughes a Garay, 26 de agosto, 1921, *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1922, I, *op. cit.*, pág. 381. 921 pie, 1.
- (133) *La Estrella de Panamá*, 25 de agosto de 1921, pág. 1.
- (134) *La Estrella de Panamá*, 3 de septiembre, 1921, pág. 1.
- (135) El día de ayer, en *Controversia*, II, pág. 488-490.
- Véase Valdés, Ignacio de J, Un Aniversario olvidado en *La Hora*, 5-IX-51, pág. 4
- (136) Instrucciones del Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá, Dr. Narciso Garay al Encargado de Negocios en Washington, señor José E. Lefevre en *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1922), II, *op. cit.*, pág. 157-160.
- (137) Nota de Hughes a Lefevre, 9 de marzo de 1922, *ibidem*, pág. 163.
- (138) Castillero Reyes, Ernesto J., *El viaje a Costa Rica de los Maestros panameños*. (Panamá, 1927).
- (139) Castillero R. y Arce, *Historia de Panamá*, *op. cit.*, pág. 166.
- (140) *La Estrella de Panamá*, 9 de octubre, 1921, pág. 1.
- (141) *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1940) págs. XLV y XLVI.
- (142) *Ibidem*, pág. XLVII.

- (143) Porras, Demetrio. A., *Tratado del Canal de Panamá*. Su discusión en el Parlamento y otros discursos parlamentarios. (Buenos Aires, 1947), págs. 296 a 339.
- (144) *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1943), Decreto No. 18 de 27 de febrero de 1941, pág. 85.
- (145) La línea adoptada por el Tratado, llamado también Arias-Calderón, y que es la de los límites actuales, corre así:
“La línea de frontera entre la República de Costa Rica y la República de Panamá queda acordada, convenida y fijada en los términos que enseguida se exponen:
“Partiendo de la boca actual del río Sixaola, en el mar Caribe, sigue el thalweg de dicho río aguas arriba hasta su confluencia con el Yorkin: de allí sigue el thalweg del río Yorkin aguas arriba hasta el paralelo de latitud 9° 30’ (nueve grados, treinta minutos) Norte del Ecuador; de allí sigue con rumbo geográfico Sur 76° 37’, Oeste (setenta y seis grados, treinta y siete minutos) hasta el meridiano de longitud 82° 56’ 10” Oeste de Greenwich (ochentidós grados, cincuenta y seis minutos y diez segundos); de allí sigue este meridiano en dirección Sur, hasta la cordillera que separa las aguas del Océano Atlántico de las del Océano Pacífico; de allí sigue la mencionada cordillera hasta el Cerro Pando, punto de unión de dicha cordillera con el contrafuerte que constituye el divorcio de aguas entre los afluentes del Golfo Dulce y los afluentes de la Bahía Charco Azul; de allí sigue este contrafuerte para terminar en la Punta Burica sobre el Océano Pacífico.”
- Texto del tratado en Memoria de Relaciones Exteriores Panamá (1943-1944), pág. 116-118
- (146) En su obra *Arnulfo Arias o el Credo Panameñista* (Panamá, 1946), mi distinguido profesor Dr. Felipe Juan Escobar, sugiere que él inspiró en el Dr. Arias la idea de un acercamiento hacia Costa Rica, acercamiento que luego el Presidente llevó hasta los extremos de las concesiones antedichas. Págs. 120-122. El Dr. Escobar estima que “acabar, en la forma en que él acabó, con el viejo conflicto de límites con Costa Rica es un acto de valor cívico y de gran tacto psicológico”. Pág. 122.
- (147) *Memoria de Relaciones Exteriores*, (Panamá, 1943-1944), op.cit., págs., XXII y XXIII.
- Canje de Notas, *ibidem*, págs. 111 a 132.

CAPITULO VI

- (1) Nota del Gobernador de la Zona del Canal, Mr. C. E. Magoon, al Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá, General Santiago de la Guardia, 22 de agosto de 1905, en *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1906), op. Cit., págs. LXXI y 273.

- (2) Nota de R. J. Alfaro, Secretario Interino de Relaciones Exteriores, a J. E. Lefevre Encargado de Negocios en Washington, del 1 de junio de 1921, en *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1922, II, pág. 173).
- (3) Nota del Secretario C.E. Hughes al Encargado de Negocios J. E. Lefevre, 20 de julio de 1921, *ibidem*, págs., 176-177.
- (4) Instrucciones de R. J. Alfaro, Secretario Interino de Relaciones Exteriores, a J. E. Lefevre, Encargado de Negocios en Washington, 31 de agosto de 1921, *ibidem*, págs. 179-180.
- (5) Nota de Hughes a Lefevre, *ibidem*, pág. 185.
- (6) Instrucciones de Narciso Garay, Secretario de Relaciones Exteriores, a Lefevre, 29 de diciembre de 1921, *ibidem*, págs. 185-186
- (7) Nota de Hughes a Lefevre, 3 de febrero de 1922, *ibidem*, págs. 187-188.
- (8) Instrucciones de Garay a Lefevre, 3 de febrero de 1922, *ibidem*, págs. 188-191.
- (9) *Memoria, op. cit.*, págs. 192 a 194.

CAPITULO VII

- (1) Actas acerca del Tratado de 1926, undécima sesión, Washington, 6-V-26. Documento T, manuscrito, pág. 94. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, consultado por cortesía del ex secretario don José E. Ehrman.
 - (2) *Ibidem*, pág. 93.
 - (3) Vásquez, Publio A., *La Personalidad... op. cit.* Pág. 587.
 - (4) Actas acerca..., *op. cit.*, pág. 94.
 - (5) Annual Report of the Governor of the Panamá Canal for the fiscal year ended june 30, 1949. (Washington, D. C., 1949), pág. 70.
 - (6) *Ibidem*, pág. 74.
 - (7) *Ibidem*, pág. 73. Véase, además, editorial de *La Estrella de Panamá* 25-XI-50.
 - (8) *El Panamá América*, 2-XI-50., pág. 1.
 - (9) *La Estrella de Panamá*, 25-XI-50, pág. 1.
Véase Tejeira, Gil Blas (Esplandián), Corredor y placas, en *El País*, 1-XII-50, pág. 2.
El Impuesto de Placas, editorial de *La Hora*, 14-XII-50.
- Texto de la Modificación a los Reglamentos de Tránsito de la Zona del Canal que permite el Tránsito Continuo desde el interior hasta la Ciudad de Panamá, en "Suplemento a la Memoria de Relaciones Exteriores" (Panamá, 1952), págs. 21-22.
- Texto del Acuerdo Recíproco sobre la Eliminación de la Doble Placa a los Vehículos a Motor que están debidamente Matriculados en la República o en la Zona del Canal, *ibidem*, pág. 22.
- (10) Tratado General (Panamá 1939) edición oficial dirigida por don Juan Antonio Susto, pág. 31. Incorporado al Apéndice.
 - (11) *El Panamá América*, Panamá 17-IX-50.

- (12) Alemán, Alfredo. Recomendaciones a la Delegación Panameña a la Segunda Sesión del Consejo Interamericano Económico y Social, en *Revista de la Cámara de Comercio de Panamá*, No. 79, Sept. de 1951, págs. 14-23.
La Estrella de Panamá, 9-X-51, pág. 1, cols. 7, 8.
- Barria A., José Emilio, “El establecimiento en la Zona del negocio de taxis viola la sección 5 del Art. 3 del Tratado”, en la *Estrella de Panamá*, 22-I-52.
- Memorial de los gerentes de cines de la ciudad de Panamá al Ministro de Hacienda y Tesoro, *El Panamá América*, 10-X.52, pág. 1, cols. 4,5.
- (13) Nota del Ministro J. G. South al Dr. Narciso Garay, Secret. de Re... en *Memoria de Re...*, 1922, II, *op. cit.*, pág. 148-149.
- (14) Pág. 150-151.
- (15) Nerhu, Jawaharlal, en *Time*, Nueva York, 7-V-51, pág. 21. Subrayado por el autor.
- Véase Quintero, César A., “Principios de Ciencia Política”, Panamá, 1952, *Imperialismo*, págs. 139-142.

CAPITULO VIII

- (1) Declaración rendida por la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, ante el Comité de Investigación de los Abusos Cometidos en las cantinas del Ejército de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos, *The Nation*, Panamá, 8 de junio de 1949, pág. 1.
- Véase *The Merchants of Panama and the U.S., Commercial Agencies in the Canal Zone* (Panamá, 1952), publicación de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura.
- (2) *The Panama Canal Review* (Balboa, C. Z., mayo, 1950), Vol. I, No. 1, pág. 2.
El Panamá América, 22-II-51, pág. 1, “Annual Report of the Governor of The Panama Canal”, 1950, pág. 48.
- El 17 de noviembre de 1952 el diputado Lic. Claudio Cedeño declaró en la Asamblea Nacional que, según los informes oficiales rendidos a Washignton por el Gobierno de la Zona del Canal, solamente en concepto de ventas en los comisariatos y de derechos por el simple tránsito de barcos a través del Canal, se había recaudado, en los últimos 5 años, la suma de dólares 252, 003.731. “No entran en esta cuenta las ganancias de las cantinas militares –*post exchanges*–, *Clubhouses*, *Non-Commissioned Officers Clubs*, *Officers Clubs*, *La Nación*, alquileres, muelles y otros”. *La Hora*, 18-XI-52.
- (3) Exposición presentada por José Domingo de Obaldía, Ministro de Panamá, al Secretario de Estado Hay, 11 de agosto de 1904. *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1928), págs. 227-235; y Morales, Eusebio A., *Ensayos, Documentos y Discursos* (Panamá, 1928), págs. 61-80.
- Carta de Ricardo Arias, Presidente del Comité de Comerciantes de Panamá, al Gobernador de la Zona, 16 de agosto de 1906, *ibidem*, (Memoria), págs. 279-281.
- Memorándum presentado por la Comisión Especial para los Problemas Pendientes con los Estados Unidos, al gobierno de Washington, *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá 1920), págs. 22 a 38.

- Pliego de cargos de Panamá a los Estados Unidos, nota de R. J. Alfaro al Departamento de Estado, 3 de enero, 1923, en Castillero, documentos, *op. cit.*, págs. 401-415. Nota-memorándum de R. J. Alfaro al Secretario Hughes, 2 de abril, 1921, *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1922, II, *op. cit.*, págs. 194-208.
- (4) Resultó ajustada a la presente realidad el comentario que le hiciera pocos meses después de la Secesión, el Dr. Manuel Amador Guerrero al Dr. Eusebio A. Morales: "...Veo claro que el Gobierno de los Estados Unidos nos ha principiado a dar sopitas de hiel para compensar las sopitas de miel que nos dio antes". Carta fechada en Washington, 13 de julio de 1904. Archivo del Dr. Arturo Morgan Morales.
- (5) *El Panamá América*, 22-V-51, pág. 1, col. 6.
- (6) Texto de la carta de Roosevelt en *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1906, *op. cit.*, págs. LXV y LXVI.
- (7) Texto del Decreto No. 182 de 6 de diciembre de 1904 en Castillero, *Documentos*, *op. cit.*, págs. 301-310. Texto del Convenio en el Apéndice.
- Véase la correspondencia relativa al Convenio Taft y el Decreto Ejecutivo No. 183 de 6 de diciembre de 1904, en desarrollo del mismo, en *Memoria de Relaciones Exteriores* de 1906, *op. cit.*, págs. 245-252.
- También aparecen publicados en *Compilación de Varios Tratados y Convenciones Relacionados con la Zona del Canal (1903-1950)*, edición oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores dirigida por don Manuel B. Moreno C. (Panamá, 1952), págs. 255-258.
- (8) Actas secretas del Tratado de 1926, Ministerio de Relaciones Exteriores, pág. 95.

CAPITULOIX

- (1) Véase Vásquez, Publio A., *La personalidad...* págs. 583-586; y Morales, Eusebio A., *Ensayos...* I, págs. 84-89.
- (2) El Artículo IV del Tratado sobre el Canal interoceánico celebrado entre los Estados Unidos y Colombia, el cual fue ratificado por el Senado norteamericano, dice: "Los derechos y privilegios concedidos a los Estados Unidos por los términos de esta Convención no afectarán la soberanía de la República de Colombia sobre el territorio dentro de cuyos límites habrán de ejercerse tales derechos y privilegios. El Gobierno de los Estados Unidos reconoce en todo esta soberanía, y rechaza toda pretensión de menoscabarla de manera cualquiera o de aumentar su territorio a expensas de Colombia o de cualquiera de las Repúblicas hermanas de Centro o Sur América, pues desea, por el contrario, robustecer el poder de las Repúblicas en este Continente y promover, desarrollar y conservar su propiedad e independencia."
- (3) Véase el Artículo XXV del Tratado Herrán-Hay en el Apéndice.
- (4) Alfaro, Ricardo J., "La Anualidad del Canal" (Panamá, 9-XI-52) en *La Estrella de Panamá* de la fecha.

ERNESTO CASTILLERO P.

- (5) Carta de Tomás Arias, Secretario de Relaciones Exteriores al General George W. Davis, Gobernador de la Zona del Canal, 25 de mayo, 1904, *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1906, *op. cit.*, pág. 194.

CAPITULO X

- (1) Este párrafo también quedó derogado en el Tratado de 1936.
- (2) Mensaje del Presidente Theodore Roosevelt al Senado de los Estados Unidos para explicar la Secesión de Panamá, presentado el 7 de diciembre de 1903, en *Mensajes y Documentos de los Presidentes de los Estados Unidos*, Vol. IX. Tomado de Castillero, Documentos, *op. cit.*, págs. 513-514.
Aparece también el Mensaje de Roosevelt en *The Story of Panama*, *op. cit.*, págs. 573-579.
- (3) En el original existe el llamado a el pie de página pero no existe ésta.
- (4) Velarde H., Fabián, “Mediodía”, en *La Hora*, 11-IX-51, pág. 4
Valdés, Manuel M., “Las Imposiciones”, en *La Hora*, 23-I-52, pág. 2
- (5) Illueca, Jorge E., Discurso del 1º de octubre de 1950, en Boletín No. 1. Del Partido Frente Patriótico, publicación dirigida por el autor, (Panamá, 1950), pág. 67.
- (6) Manifiesto a la Nación, Partido Frente Patriótico, 1º de octubre de 1959, *ibidem*, pág. 5.
- (7) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1906, *op. cit.*, págs. VI y VII; Castillero y Arce, *Historia de Panamá*, *op. cit.*, pág. 136.
El Diario de Panamá, 26 de mayo de 1906.
- (8) *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1908), págs. 191-195, Castillero y Arce, *ibidem*, pág. 137.
- (9) *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1912), págs. 115-243
- (10) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1916, *op. cit.*, págs. 221-223.
- (11) *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1918), pág. XXXVII; Castillero y Arce, *Historia*, *op. cit.*, págs. 143-144.
- (12) *La Estrella de Panamá*, 5 de agosto, 1928, pág. 1.
Buell, Raymond Leslie, “Panamá and The United States”, en *Foreign Policy Reports*, Vol. VII, No. 23, January 20, 1932, pág. 416.
Véase De La Rosa, Diógenes, *El mito de la Intervención* (Panamá, 1927).
- (13) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1920, *op. cit.*, págs. 28 a 55; Castillero y Arce, *Historia*, *op. cit.*, págs. 144-145.
- (14) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1922, *op. cit.*, II, págs. 101-104.
- (15) Nota de H. F. Alfaro, Secretario de Relaciones Exteriores a Dana B. Munro, Encargado de Negocios de los Estados Unidos, 12 de octubre de 1925, *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1926), pág. 254.
- (16) *Ibidem*, págs. 253-256.
Castillero y Arce, *Historia*, *op. cit.*, págs. 149-150.

CAPITULO XI

- (1) *The Sunday American*, Panamá 10 de octubre de 1948, pág. 8, artículo de Joe Stamp titulado, “La República de Tule se separó de Panamá en el año 1825; pero no por mucho tiempo”.
 - (2) *Memoria de Gobierno y Justicia* (Panamá, 1926), págs. III y XIII y Castellero y Arce, *Historia*, *op. cit.*, 150, 151.
- Véase Marsh, Richard O., *White indians of Darien*, (New York, 1930).

CAPITULO XII

- (1) Véase McCain, *The Republic... op. cit.*, pág. 162.
- (2) *Foreign Relations* (1912), págs. 1183-1184, citado por McCain, *op. cit.*, pág. 169.
- (3) Nota de Andrews a Wilson, 9 de octubre de 1911, *ibidem*.
- (4) Nota de Dodge al Secretario Knox, 29 de noviembre de 1911, en *Foreign relations*, pág. 1198, citado por McCain, *op. cit.*, págs. 169-170.
- (5) Texto de la Convención Price-Lefevre sobre límites entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América en la Ley 29 de 1914.
- (6) *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1910), págs. XLII a XLV.
- (7) McCain, *The Republic*, *op. cit.*, págs. 167-168.
- (8) *Ibidem*, pág. 173.
- (9) Nota de William Jenning Price, Ministro de los Estados Unidos a Lefevre, noviembre 1º. De 1919, *Memoria de Relaciones Exteriores*, *op. cit.*, pág. 112.
- (10) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1920, *op. cit.*, págs. 114 y 115.
- (11) *Memoria de Agricultura y Obras Públicas* (Panamá, 1928), págs. 141-143.
- (12) *Memoria de Agricultura y Obras Públicas*, 1914; 1926. Ley 29 de 1913.

CAPITULO XIII

- (1) Instrucciones del Secretario Garay al Encargado de Negocios en Washington, J. E. Lefevre, para notificar al Secretario de Estado de la Unión, 27 de septiembre de 1921, *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1922, II, *op. cit.*, pág. 102.

CAPITULO XIV

- (1) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1920, *op. cit.*, pág. 22.
- (2) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1922, II, *op. cit.*, págs. 194-204.
- (3) C. Grand Pierre, “Panama’s demand for independence” en *Current History*, XIX, 1923, pág. 128, citado por McCain, *The Republic... op. cit.*, pág. 229.
- (4) “Memorandum de Diversos Asuntos que la República de Panamá desea arreglar con los Estados Unidos” (Panamá, 1922), págs. 6 y 16.
- (5) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1926, *op. cit.*, págs. 223-231
- (6) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1926, *op. cit.*, págs. 231-237.
- (7) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1926, *op. cit.*, 237-242.

- (8) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1926, *op. cit.*, págs. 238-242.
- (9) Tomado de la revista *La Ley*, Panamá, Tomo I, pág. 298.
- (10) Actas acerca del Tratado de 1926, *op. cit.*, págs. 47-48.
- (11) Castillero, *Documentos*, *op. cit.*, págs. 355-365.
- (12) *The Nation*, CXXVI, 1927, 6, citada por McCain, *The Republic*, *op. cit.*, págs. 237.
- (13) *Current History*, XXVII (1927), págs., 275-276, citado por McCain, *The Republic...*, *op. cit.*, pág. 239.

CAPITULO XV

- (1) *The New York Times*, 8 de enero de 1933, pág.2., citado por McCain, *op. cit.*, pág. 245.
- (2) *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1936), págs. XI a XIII.
- (3) “Comunicado del Departamento de Estado”, 2 de marzo de 1936, Washington, citado por Padelford, Norman J., *The Panama Canal...*, *op. cit.*, pág. 64.
- (4) Véase la correspondencia sobre la ratificación del nuevo Tratado y sobre algunos problemas derivados de éste como ser Aduanas, Acueducto, Alcantarillado, Comisariatos, Carretera transístmica y ventas a los barcos, en *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá 1940), págs. LXVI-LXXI y 263-306. Véase Moreno C., Manuel B., *Compilación de Varios Tratados y Convenciones Relacionados con la Zona del Canal* (1903-1950) (Panamá, 1952), Ministerio de Relaciones Exteriores.
- (5) Véase McCain, *op. cit.*, pág. 251.
- (6) Porras, Demetrio, *op. cit.*, 195-196.
- (7) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1940, *op. cit.*, págs. 316-322.

La sostenida política norteamericana de discriminación en oportunidades de empleo y salarios en perjuicio de ciudadanos panameños y latinoamericanos en general, por la sola razón de su origen racial o de su mera nacionalidad, continuó en la Zona del Canal. Esto dio lugar a que le Dr. Octavio Fábrega, Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, iniciara el 29 de abril de 1944, una enérgica representación ante el Gobierno de los Estados Unidos, continuada ésta después con vigor por su sucesor, don Samuel Lewis, quien estuvo secundado por su Secretario, el lic. Miguel J. Moreno, y por el Embajador en Washington, señor Enrique A. Jiménez. Véase *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1945), págs. XXXVII a XLVI y 311 a 336.

Con relación al tratamiento que se daba a los panameños en el aeropuerto de Albrook, véase *ibidem*, págs. XXXVII a XLIV y 337 a 340 y *Memoria*, 1950, anexo, p. L.3. Véase, además, sobre estos asuntos Westerman, C. G., *Hacia una mejor comprensión*, (Panamá, julio de 1946), y *Puntos sensibles en las Relaciones Exteriores entre los Estados Unidos y Panamá* (Panamá, dic., 1952).

- Sobre las discriminaciones económicas y sociales que sufren en la Zona del Canal 8.000 trabajadores panameños por causa de las prácticas impuestas por las autoridades norteamericanas, véase “Memorándum de la Asociación de Panameños Empleados en el Canal de Panamá al Presidente de la República, señor Alcibiades Arosemena”, en *La Estrella de Panamá*, 13-IX-51, pág. 1, cols. 6, 7.
- (8) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1940, *op. cit.*, págs. 323 a 330.
- (9) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1940, *op. cit.*, pág. 307.

CAPITULO XVI

- (1) “El pueblo de Panamá ha aceptado vivamente los sacrificios, los riesgos y los peligros consiguientes, no sólo como aliado en la gran lucha mundial, sino también como socio en la defensa del Canal”. Telegrama de F. D. Roosevelt a Ricardo Adolfo de la Guardia. *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1945, *op. cit.*, pág. VI.
- Sin embargo, la República de Panamá —al igual que la República Argentina— no recibió un solo centavo de la Junta De Préstamo y Arriendo, o *Lend Lease*, de los Estados Unidos. La única petición que hizo Panamá, que fue por un millón de dólares, la rechazaron, lo cual obligó al Gobierno panameño a hacerle frente, con sus propios recursos, a los gastos extraordinarios impuestos por la guerra. Véanse las “Declaraciones del Canciller Dr. Octavio Fábrega en relación con los cargos formulados por el Senador Butler”, 16-12-43, en *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1945, *op. cit.*, págs., XXXII y 248-249.
- (2) Nota del Embajador de los Estados Unidos, Mr. William Dawson al Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá, Profesor Raúl de Roux, 25 de noviembre de 1940, *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1943), págs. 159-161.
- (3) Nota del Secretario de Relaciones Exteriores, profesor Raúl de Roux, al Embajador de los Estados Unidos, Mr. William Dawson, 3 de diciembre de 1940, *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1943, págs. 162-165.
- (4) Aide Memoire, *ibidem*, págs. 168-171; echado el 7 de enero de 1941.
- (5) Ritter A., Eduardo, “Vértice”, *El País*, 9-X-1950.
- (6) “Memorándum del Ministro de Roux”, al Embajador Dawson, 13 de febrero de 1941, *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1943, *op. cit.*, pág. 180.
- (7) Aide Memoire, embajada norteamericana en Panamá, *ibidem*, pág. 185.
- (8) “Manifiesto a la Nación del Presidente Arias”, *ibidem*, pág. 194.
- (9) “Declaración del Secretario de Estado”, *ibidem*, pág. 195.
- (10) Castillero y Arce, *Historia*, *op. cit.*, págs. 167-168.
- (11) *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1943, *op. cit.*, pág. XII. Como se sabe los Estados Unidos no han cumplido los puntos 4, 8, 10 y 12.
- (12) *Ibidem*, pág. X.
- (13) *Memoria de Relaciones Exteriores* (Panamá, 1946), págs. CXXXIII - CXXXV.
- (14) Alfaro, Ricardo J., Las bases, la opinión norteamericana y la Verdad, artículo publicado en el *Panamá-América Dominical*, Panamá, 4 de enero de 1948.

- (15) Debates de la Asamblea Nacional y de la Comisión que estudió el Convenio del 10 de diciembre de 1947, celebrado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de Norte América, sobre sitios de defensa; Ernesto J. Nicolau, Director de la publicación. Segunda Legislatura Extraordinaria de la Asamblea Nacional (Panamá, 1947), pág. 265.
- (16) “Debates de la Asamblea Nacional”, 1947, *op. cit.*, pág. 182.
- (17) Texto de la renuncia del Dr. Alfaro, y de la respuesta del Presidente Jiménez en Goytia, V. F, *op. cit.*, págs. 210-215. En su publicación *Para la Historia* (Panamá, 1951) el señor Enrique Jiménez ha declarado: “el Dr. Ricardo J. Alfaro demostró en su carácter de Ministro de Relaciones Exteriores, que el Convenio era obra suya desde la A hasta la Z, ya que con lo único que él no estuvo de acuerdo fue con el término de arrendamiento de la base de Río Hato”. Pág. 26.
- (18) *Debates, op. cit.*, págs. 114-125. “Por qué debe ser rechazado hoy el Convenio”, Remitido del Frente Patriótico de la Juventud, *La Hora*, Panamá, 22 de diciembre de 1947, pág. 13.
- (20) *La Estrella de Panamá*, 25 de diciembre de 1947, pág. 1.
- (21) *Ibidem*.
- (22) *La Prensa*, Buenos Aires, 24 de diciembre de 1947, pág. 6. Columna 7; *La Nación*, Buenos Aires 24 de diciembre de 1947, pág. 1, columna 5.
- (23) *Ibidem*.
- (24) *Ibidem*.
- (25) *La Prensa*, Buenos Aires. 25 de diciembre de 1947, pág. 3, columnas 5 y 6; *La Nación*, Buenos Aires, 25 de diciembre de 1947, pág. 1, columna 2.
- (26) *La Nación*, Buenos Aires, diciembre 26 de 1947, pág. 1, Columna 8.
- (27) *La Prensa*, Buenos Aires, diciembre 25 de 1947. pág. 3, columna 5 y 6; *La Nación*, Buenos Aires, 25 de diciembre de 1947, pág. 1, Columna 2.
- (28) *Ibidem*
- (29) *La Nación*, Buenos Aires, diciembre 27 de 1947, pág. 1. columna 8. *La Estrella de Panamá*, diciembre 27. 1947, pág. 1.
- (30) Respeto de la soberanía de Panamá, editorial de *La Prensa*, Buenos Aires, 26 de diciembre de 1947.
- (31) Artículo del Dr. Enrique Santos, “Calibán”, en *El Tiempo*, Bogotá, 25 enero de 1948.
- (32) Alfaro, Ricardo J., *Las Bases...* op. cit.

QUINTA PARTE CONCLUSIONES

- (1) *La Prensa*, Buenos Aires, 28 de marzo de 1946, pág. 9, columnas 1 y 2. *La Estrella de Panamá*, 13-V-53, pág. 1.
Véase Manifiesto a la Nación por el Frente Patriótico de La juventud y el Partido Agrario Nacional, en *Frente Patriótico* No. 6, 2-1-46.

- (2) Declaración del Comité de la Marina Mercante de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, en *La Estrella de Panamá*, 22 de diciembre de 1950, pág. 1.
- (3) *La Estrella de Panamá*, 12 de enero de 1951, pág. 1, columnas 3-5
- (4) *La Estrella de Panamá*, 27 de abril de 1951. pág.. 1, cols. 6-7.
- (6) Lyons, Thos. E., "Informe sobre el Proyecto para crear una Zona libre de Comercio Exterior en la República de Panamá". (Washington, D.C., Octubre de 1947), pág. 2. Subrayado por el autor.

En el informe de la misión enviada a Panamá por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en *La Estrella de Panamá*, 24-VIII-52, se lee:

I. DECAIMIENTO DE LA ECONOMÍA TERMINAL

- 1.- A diferencia de otros países latinoamericanos, Panamá nunca constituyó una importante zona productora. En los primeros tiempos de la colonia, la carga y descarga de buques en los puertos terminales y el transporte de sus cargas a través del Istmo convirtieron a Panamá en un importante centro de distribución de mercaderías.
- "2.- Con la apertura del Canal de Panamá al tráfico marítimo en 1914 decayó la importancia de Panamá como centro de distribución de mercancías. El comercio local disminuyó aún más, pues a partir de la tercera década de este siglo sufrió la competencia de los comisariatos y otros establecimientos de la Zona del Canal. A pesar de que los ingresos de Panamá provenientes de estas fuentes han descendido a un nivel bajo, todavía existe mayor preocupación por las actividades comerciales que por las de producción, y a ello se debe en gran parte lo que en Panamá se llama "mentalidad canalera", o sea, la creencia prevaleciente de que el tráfico a través del Istmo es el destino económico de Panamá, y una resignación casi fatalista a las fluctuaciones de los ingresos provenientes de esa fuente.
- "5. - Es poco probable que los gastos que en el futuro hagan los Estados Unidos en la Zona del Canal difieran mucho del presente nivel de gastos, y es probable que aun el estallido de una guerra general no produciría como resultado mucho aumento en los gastos de los Estados Unidos debido al alejamiento estratégico de la línea de defensa del Canal a la periferia oceánica.
- "6. - Para Panamá, este cambio de posición de la Zona del Canal en la economía del país es de la mayor importancia. Aunque la Zona sigue siendo la mayor fuente de ingresos de dólares, la importancia relativa de aquélla se reduce gradualmente, y no puede esperarse de ella que proporcione empleo y fuente de ingresos a la creciente población. Por consiguiente, Panamá se ve forzada a buscar y desarrollar fuentes de ingreso adicionales...
- "10. - Salvo que se apliquen pronto medidas correctivas, la situación va a empeorar. Puesto que Panamá ya no puede contar con la Zona del Canal para aliviar el desempleo y para mantener sus ingresos, sólo podrá encontrarse una solución

a largo plazo mediante el desarrollo de la producción nacional, la cual hasta ahora ha sido desatendida.”

- (6) Lecuna, Vicente, “Proclamas y Discursos del Libertador” (Caracas, 1939). Discurso del Libertador ante el Congreso de Angostura, 15 de noviembre de 1819, págs. 206-207.
- (7) Véase Zúñiga, Carlos Iván, “El retorno a Bolívar”, “Camino Abierto” en *La Hora*, Panamá, 19 de diciembre, 1950, pág. 4.
- Véase Velásquez, Federico A, “Discurso ante el Club de Leones”, en *La Estrella de Panamá*, 7-XI-52, pág. 4.
- (8) Véase la Ley 33 de 1912 “por la cual se dispone la manera de conmemorar el aniversario de la fundación de la República y de honrar la memoria de sus iniciadores”. Véase también el artículo 2055 del Código Administrativo, del año 1917.
- (9) Miró, Rodrigo. *El Romanticismo en Panamá* (Panamá 1948). Págs 38-39.
- (10) Véase Valdés, Ignacio de J., 20 de julio, en *La Hora*, 20-VII-51, pág. 4.
- Fabrega José Isaac, “Discurso sobre Colombia y Panamá” pronunciado en la H. Asamblea Nacional, en la Revista *Lotería*, julio de 1947. No. 74, págs. 16-20.
- (11) *Infra*. Pág. 23.
- (12) Grancolombianismo que no tiene que ver con Colombianismo ni con Colombia la Menor.
- (13) Panamá y Colombia, carta de Castellero Pimentel, Ernesto, a Don Samuel Lewis, 21 de mayo de 1950, en *Boletín de la Sociedad Bolivariana* No. 48, págs. 75-79.
- (14) “Panamá es Centroamérica”, artículo sin firma en *Épocas*, No. 100, 18 de mayo de 1950.
- (15) Puig Arosemena, Alberto, La Carta de Quito (Un análisis) México D.F. 1949. Edición y Distribución Ibero Americana de Publicaciones, S.A. México D. F. Duque, Tomás G., “La Presencia de Panamá en el Consejo Económico Provisional Grancolombiano”, editorial de *La Estrella de Panamá*, 4 de marzo de 1950.
- Velasco Ibarra, J. M, *Derecho Internacional del Futuro* (Buenos Aires. 1943). “Comisión Preparatoria de la Conferencia Económica Grancolombiana Exposición de Motivos”, *La Estrella de Panamá*, 25 de junio, de 1948 pág. 4.
- Osorio, Luis Enrique, Unión Aduanera Grancolombiana, en *El Panamá América* 10 de mayo de 1948, pág. 2.
- Ozores, Renato y Solís, M. A. Informe sobre el Texto del Acuerdo Económico Grancolombiano de 1948, en , *El Panamá América*, 16 de agosto de 1948, pág. 5.
- Castillero Pimentel, Ernesto, “La Carta de Quito, discurso pronunciado en la Sociedad Bolivariana de Panamá”, *Épocas*, No. 96, 20 de marzo de 1950, pág. 27
- (16) Véase Valdés, M., Abandonados, *La Hora*, 4 -IX-51, pág.2
- (17) Aparte de los gastos ocasionados por la ocupación militar desde la rendición, los Estados Unidos otorgan al Gobierno del Japón un subsidio anual de 182

millones de dólares para aliviar las condiciones económicas del Imperio. *Time*, Nueva York. 22-1-51, pág. 19.

(18) Pillado, Ricardo “Comentarios sobre los Tratados de Comercio Argentinos” (Buenos Aires 1915). Bluntschili, J.C. *Droit International Codifre* (París, 1886).

“La denuncia es el acto por el cual uno de los Estados contratantes notifica al otro su intención de dar por terminado el propio tratado. Este acto no puede ser unilateral sino cuando así lo autoriza el propio tratado; si éste guarda silencio respecto a la facultad de denunciar, una de las Partes no puede dejar sin efecto el tratado, pero puede gestionar su anulación o sustitución por otro. Por tanto, no es lícita la denuncia por decisión unilateral, porque ella afectaría el respeto de los tratados. Esto no quiere decir que los tratados sean PERPETUOS: ninguna generación puede encadenar para siempre a las generaciones futuras. Los tratados por tiempo indefinido pueden revisarse cuando han cambiado fundamentalmente las circunstancias...”

“El tratado celebrado para un objeto determinado (construcción de una vía férrea, participación como aliado en una guerra) termina con la ejecución del objeto estipulado, pero conviene darlo por cumplido mediante una declaración expresa.

“...Un Estado amenazado en su existencia por exigencias superiores a sus fuerzas, tiene el derecho de gestionar...”

La reducción de las obligaciones que le han sido impuestas.

“...En general, la santidad de los tratados no debe invocarse a favor de los arreglos impuestos por medios violentos, porque sería otorgar un premio a la fuerza.

“La Convención de La Habana de 1928 sobre Tratados Internacionales admite como causa de cesación el hecho de que las causas que dieron origen a un tratado hayan desaparecido en forma tal que pueda deducirse lógicamente que ellas no volverán a presentarse en el futuro. La delegación de Bolivia suscribió la Convención con las siguientes reservas: a) la inejecutabilidad de un tratado se produce, entre otros motivos, cuando los hechos y circunstancias que le dieron origen o le sirvieron de base se hayan modificado fundamentalmente; b) cuando su ejecución se hace contraria a la naturaleza de las cosas; c) cuando se torna incompatible con la existencia del Estado o con su independencia y dignidad; d) cuando resulta ruinoso para su riqueza o comercio; e) cuando los tratados son permanentes, porque no hay nada inmutable y eterno”.

Antokoletz, Daniel, *op. cit.*, tomo III, págs. 265-266. Subrayado por el autor.

(19) Remón Cantera, José Antonio, Discurso, en *La Estrella de Panamá*, 2-VI-53.

(20) Véase Arias, Harmodio, “Agradecemos el consejo, pero no olvidemos la justicia”, serie de 4 editoriales en *El Panamá América*, 11-V-53 y siguientes.

(21) “Infra Introducción”, pág. 11.

Nota: Los vacíos en los numerales de las notas, son erratas derivadas del original.

