Ernesto Castillero Pimentel

Panamá y los Estados Unidos
(1903-1953)

Harmodio Arias M.

El Canal de Panamá
Un estudio en derecho internacional y diplomacia

Biblioteca de la Nacionalidad
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 EstadosUnidos 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. Castillero Reyes y
doña Librada Pimentel Aguilera de Castillero

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

02 TOMO XXVIII.p65 5 07/27/1999, 01:43 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 6 07/27/1999, 01:43 PM

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, recelos y animosidad exasperada. Porque todas estas pasiones humanas han desempeñado su parte en la tragedia.

02 TOMO XXVIII.p65 7 07/27/1999, 01:43 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 8 07/27/1999, 01:43 PM

trascendencia prácticas si no va complementada por un ordenamiento político-jurídico que favorezca al dueño del territorio en su legitimo 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”.

02 TOMO XXVIII.p65 9 07/27/1999, 01:43 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 13 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 14 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 15 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 16 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 17 07/27/1999, 01:44 PM

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. Allá 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-

02 TOMO XXVIII.p65 18 07/27/1999, 01:44 PM

nó su fácil asociación con los expansionistas yanquis y con los conspiradores que surgen repentinamente en Panamá.

Pero la ascendencia de Bunau-Varilla sobre los próceres se debía directamente al éxito de los arreglos que él realizó en Washington para que el movimiento separatista contara, si no *de jure*, en la práctica, con la protección del poderío norteamericano, la que fue puesta de manifiesto con la presencia de los acorazados y destructores que en cantidad de 11 se presentaron en el Istmo a testificar el nacimiento del nuevo Estado, y con el desembarco de la infantería de marina que obligó la retirada de las tropas colombianas de Colón. Y se debe también a la promesa que le hizo al Dr. Manuel Amador Guerrero de financiar la revolución. "Cuando salió el Dr. Amador para el Istmo el 20 de octubre había convenido con él que buscaría yo recursos financieros para poner a la disposición del Gobierno desde su fundación, por una suma de cien mil pesos oro, y que si no podía obtenerlos me comprometía a asegurarlos sobre mi fortuna personal. Después que salió, mandé por cable a mis banqueros de Europa a poner a mi disposición esos cien mil dólares para que estuvieran prontos a toda eventualidad. Pero al mismo tiempo vine a pensar que si se iba a sacar ese dinero de una casa de banco, no podía ser sino de una de segundo orden porque ninguna de primera clase aceptaría estar asociada a una revolución centroamericana. Pensé, además, que no me convenía fijar condiciones que hubieran de ser duras por el riesgo que se corría. Por otra parte, haciendo eso me condenaba a entrar en especulaciones sobre los fondos de la Compañía del Canal y sobre los fondos colombianos en París y Londres y esas especulaciones podían servir de guía al Gobierno colombiano y atraer sospecha sobre la honorabilidad de los hombres asociados al movimiento de liberación.

"Por todas estas razones asumí el riesgo yo solo y no hablé a nadie de adelantar dinero alguno. Eso me permitió, una vez el movimiento realizado, ir a la primera Casa de Banco de los Estados Unidos, *J. P. Morgan y Co.* y ofrecerle un negocio abierto,

02 TOMO XXVIII.p65 19 07/27/1999, 01:44 PM

honorable, de aceptar la representación financiera de la República. Aunque antes no tenía relaciones personales con Mr. Pierpont Morgan, él me conoce muy bien y tenía la seguridad de que cualquier cosa que yo le ofreciera debía tomarla en consideración seria. Para obtener lo que era mi deseo esencial, el apoyo moral resultante de la conexión con la célebre Casa, he presentado el asunto en la primera entrevista, el martes 10 de noviembre en Nueva York, que le comuniqué el domingo 15 y le confirmé una segunda vez el día 16 por carta".(5)

Así, a pesar de que, mediante la anterior operación o maniobra no llegó a exponer ni un centavo de su dinero, su prestigio ante la junta quedó ya sólidamente fincado. No es, pues, de extrañar que exigiera ser nombrado como primer Ministro en Washington a cambio del préstamo por la cantidad indicada de dinero, y que, a pesar de que el mismo Dr. Amador aspiraba a ocupar esa posición, la Junta lo prefiriese a él.(6)

En cuanto a las autorizaciones que le fueron otorgadas, el texto del mismo telegrama de nombramiento es explícito dentro de su laconismo:

"Panamá, noviembre 6 de 1903 (6:45 p.m.)

Hotel *Waldorf Astoria*, Nueva York.

La junta de Gobierno Provisional nombra a Ud. Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario ante el Gobierno de los Estados Unidos, con plenos poderes para ajustar negociaciones de carácter político y fiscal.

J.A. Arango,
Federico Boyd,
Tomás Arias,
Francisco de la Espriella,
Ministro de Relaciones Exteriores".(7)

Lo cual llevó al audaz aventurero a registrar en sus memorias: "El 6 de noviembre, a las 6:45 p.m. terminó, pues, la revolución de conformidad con el programa preciso que yo le había dado a Amador y que él se había llevado del cuarto 1162 del *Waldorf*

02 TOMO XXVIII.p65 20 07/27/1999, 01:44 PM

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. Sucedía 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.

02 TOMO XXVIII.p65 21 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 22 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 23 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 24 07/27/1999, 01:44 PM

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].

02 TOMO XXVIII.p65 25 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 26 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 27 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 28 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 29 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 30 07/27/1999, 01:44 PM

quiavélico a Colombia, se añadiría, en los corazones hispanoamericanos, 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

02 TOMO XXVIII.p65 31 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 32 07/27/1999, 01:44 PM

—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

02 TOMO XXVIII.p65 33 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 34 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 35 07/27/1999, 01:44 PM

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 ésa del original por el vapor-correo, y como el mensaje del Presidente al Congreso debe estar listo para ser presentado el 1º 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 Vuecencia 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 Vuecencia telegrafíe 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,

02 TOMO XXVIII.p65 36 07/27/1999, 01:44 PM

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 Vuecencia 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. Vuecencia 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-

02 TOMO XXVIII.p65 37 07/27/1999, 01:44 PM

cuenta mil dólares, empezando dentro de nueve años. Si Gobierno admite proposición acabo someter Vuecencia, 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

02 TOMO XXVIII.p65 38 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 39 07/27/1999, 01:44 PM

"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 asentiría—, 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.

02 TOMO XXVIII.p65 40 07/27/1999, 01:44 PM

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 Vuecencia 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-

02 TOMO XXVIII.p65 41 07/27/1999, 01:44 PM

no mantiene su decisión, suplico Vuecencia, en nombre los más esenciales y vitales intereses República, que al menos me telegrafíe 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 Vuecencia 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 rehuya la responsabilidad que me quepa en su aprobación, pues estoy enteramente de acuerdo.

De Uds. Atto. S. S.,

M. Amador Guerrero.
Delegado".

02 TOMO XXVIII.p65 42 07/27/1999, 01:44 PM

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 Vuecencia 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

02 TOMO XXVIII.p65 43 07/27/1999, 01:44 PM

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:

Tratado Herrán-Hay	*Tratado Hay-Bunau-Varilla*
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.

02 TOMO XXVIII.p65 44 07/27/1999, 01:44 PM

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

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, sin limitación en lo que respecta al avalúo de los valores, de acuerdo con las reglas generales de la Ley colombiana para su aplicación.

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

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

5-Jurisdicción sanitaria ejercida exclusivamente por los Estados Unidos.

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

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

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

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

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

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

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

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

02 TOMO XXVIII.p65 45 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 46 07/27/1999, 01:44 PM

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. Trasladada 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 Repú-blica 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-

02 TOMO XXVIII.p65 47 07/27/1999, 01:44 PM

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 l903"; 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,

02 TOMO XXVIII.p65 48 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 49 07/27/1999, 01:44 PM

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 lograran 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, *demostrativa "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 l° 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,

02 TOMO XXVIII.p65 50 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 51 07/27/1999, 01:44 PM

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: Ma*nuel E. Amador*

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

Por el Ministro de Instrucción Pública,El Subsecretario: *Francisco Antonio Facio"*[44].

02 TOMO XXVIII.p65 52 07/27/1999, 01:44 PM

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. ¿0 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].

02 TOMO XXVIII.p65 53 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 54 07/27/1999, 01:44 PM

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". Inclusive 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

02 TOMO XXVIII.p65 55 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 56 07/27/1999, 01:44 PM

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*

02 TOMO XXVIII.p65 57 07/27/1999, 01:44 PM

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 ecuánimes 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

02 TOMO XXVIII.p65 58 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 59 07/27/1999, 01:44 PM

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 primariamente 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-

02 TOMO XXVIII.p65 60 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 61 07/27/1999, 01:44 PM

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 19 11, 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-

02 TOMO XXVIII.p65 62 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 63 07/27/1999, 01:44 PM

"En relación con la actitud de Colombia, parece incomprensible 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)

02 TOMO XXVIII.p65 64 07/27/1999, 01:44 PM

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:

02 TOMO XXVIII.p65 65 07/27/1999, 01:44 PM

"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

02 TOMO XXVIII.p65 66 07/27/1999, 01:44 PM

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 encarpetarlo. "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?

02 TOMO XXVIII.p65 67 07/27/1999, 01:44 PM

¿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-

02 TOMO XXVIII.p65 68 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 69 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 70 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 71 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 72 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 73 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 74 07/27/1999, 01:44 PM

"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

02 TOMO XXVIII.p65 75 07/27/1999, 01:44 PM

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

¡Cíñete 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-

02 TOMO XXVIII.p65 76 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 77 07/27/1999, 01:44 PM

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?

02 TOMO XXVIII.p65 78 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 81 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 82 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 83 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 84 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 85 07/27/1999, 01:44 PM

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]

02 TOMO XXVIII.p65 86 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 87 07/27/1999, 01:44 PM

"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

02 TOMO XXVIII.p65 88 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 89 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 90 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 91 07/27/1999, 01:44 PM

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:

02 TOMO XXVIII.p65 93 07/27/1999, 01:44 PM

"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

02 TOMO XXVIII.p65 94 07/27/1999, 01:44 PM

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".

02 TOMO XXVIII.p65 95 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 96 07/27/1999, 01:44 PM

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:

02 TOMO XXVIII.p65 97 07/27/1999, 01:44 PM

"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)

02 TOMO XXVIII.p65 98 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 99 07/27/1999, 01:44 PM

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 904, 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, continúo 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]

02 TOMO XXVIII.p65 100 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 101 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 102 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 103 07/27/1999, 01:44 PM

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 se 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

02 TOMO XXVIII.p65 104 07/27/1999, 01:44 PM

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 Washingaton, 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

02 TOMO XXVIII.p65 105 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 106 07/27/1999, 01:44 PM

para ello que la Asamblea Nacional de Panamá, al aprobare 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 AG. Squiers con instrucciones de que urgiera a Panamá que sometiera la controversia al Pre-

02 TOMO XXVIII.p65 107 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 108 07/27/1999, 01:44 PM

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 Raica 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

02 TOMO XXVIII.p65 109 07/27/1999, 01:44 PM

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 titulo 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

02 TOMO XXVIII.p65 110 07/27/1999, 01:44 PM

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 constituído 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-

02 TOMO XXVIII.p65 111 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 112 07/27/1999, 01:44 PM

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 parágrafo; 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]

02 TOMO XXVIII.p65 113 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 114 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 115 07/27/1999, 01:44 PM

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:

1º.- 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.

2º.- 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 1º. 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-

02 TOMO XXVIII.p65 116 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 117 07/27/1999, 01:44 PM

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 su 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.

02 TOMO XXVIII.p65 118 07/27/1999, 01:44 PM

"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 consideracioners 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.

02 TOMO XXVIII.p65 119 07/27/1999, 01:44 PM

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 izquiera 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

02 TOMO XXVIII.p65 120 07/27/1999, 01:44 PM

del río Golfito, pequeño trributario 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 Seceretario 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 Pananá; 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.

02 TOMO XXVIII.p65 121 07/27/1999, 01:44 PM

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 Gobieno 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 sugestión 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

02 TOMO XXVIII.p65 122 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 123 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 124 07/27/1999, 01:44 PM

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 rapto de vandalismo.

Alguien, —indudablemente muy mal infomado—. Propaló el rumo 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

02 TOMO XXVIII.p65 125 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 126 07/27/1999, 01:44 PM

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 refuezos 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)

02 TOMO XXVIII.p65 127 07/27/1999, 01:44 PM

La multitud que se había reunido en Santa Ana se encaminó entonces hacia la Presidencia y, con hachas y garrotes la emprendió 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 envueltas 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-

02 TOMO XXVIII.p65 128 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 129 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 130 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 131 07/27/1999, 01:44 PM

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 irremediablemente 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.

02 TOMO XXVIII.p65 132 07/27/1999, 01:44 PM

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 otra 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

02 TOMO XXVIII.p65 133 07/27/1999, 01:44 PM

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-Porras 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-

02 TOMO XXVIII.p65 134 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 135 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 136 07/27/1999, 01:44 PM

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-Porras; 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

02 TOMO XXVIII.p65 137 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 138 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 139 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 140 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 141 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 142 07/27/1999, 01:44 PM

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]

02 TOMO XXVIII.p65 143 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 144 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 145 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 146 07/27/1999, 01:44 PM

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 norteamericano. Manifestó el Presidente Acosta que su gobierno se dio cuenta de que algo había ocurrido a las fuerzas expedicionarias por los continuos cablegramas que recibían los panameños residentes en Costa Rica en que se les ordenaba de Panamá que salieran cuanto antes de ese país; que fué entonces cuando despachó fuerzas al mando del coronel Amadeo Vargas con el objeto de que prestaran cooperación a las de Zúñiga Mora; que cuando se tuvo noticias de la suerte que había corrido este destacamento el pueblo acudió a los cuarteles en busca de armas; que fué un movimiento que ya no era posible contener; que el país no estaba preparado para la guerra, porque se carecía de armas, pertrechos suficientes y dinero. Ante esta situación —me dijo—, había solicitado por cable cuál sería la actitud que asumirían los Estados Unidos. La respuesta del Secretario Colby no se hizo esperar. En extremado laconismo expresaba que esa Nación adoptaría una actitud pasiva mientras el conflicto estuviera localizado en el territorio en disputa. Fué entonces cuando ordené la ocupación de Almirante, agregó el Presidente Acosta, con el fin de provocar la intervención norteamericana. Así fué efectivamente. El Ministro americano residente en esta Capital recibió instrucciones de su Gobierno para pedirme el retiro de las fuerzas que habían ocupado ese puerto. Mi respuesta fue que serían retiradas siempre que los Estados Unidos garantizaran el cumplimiento del Fallo White. Dos días después, el Ministro, en nombre de su Gobierno, me hacía ese ofrecimiento y yo decretaba la desmovilización del ejército".

El Presidente de Costa Rica se negó firmemente a entrar en ningún arreglo directo con el Dr. Miró por considerar que el Gobierno norteamericano tomaría esto como un desaire, desde luego que ya había asumido una actitud favorable a Costa Rica. (87)

02 TOMO XXVIII.p65 147 07/27/1999, 01:44 PM

Habiendo fracasado esta gestión directa, el Gobierno panameño dispuso, a fines de mes, enviar a Washington al Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Narciso Garay. Por una extraña excepción, el barco que lo llevaba, que debía tocar varios días en la Habana, donde el Canciller panameño tendría unas importantes conferencias que atender, siguió de largo. El 12 de junio, después de varias entrevistas en la capital de la Unión con distintos funcionarios norteamericanos, declaró que estaba preparando un memorándum para ser remitido al Departamento de Estado, en el cual se pondría en claro la situación y se demostraría que los Estados unidos tenían una opinión errónea de la actitud del Gobierno panameño. Explicaba que Hughes había dicho que tendría por bienvenida cualquiera información que demostrara que Panamá estaba justificada al rehusar la aceptación de la Línea White. Exponía que su misión tenía la intención de corregir una equivocación y que él había llegado a Washington en el espíritu más amigable.(88)

Sin embargo, los Estados Unidos se mantuvieron en su inconmovible decisión de sostener el Fallo White y nada los hacía retroceder en tal propósito. Tal vez fueran inciertas las conjeturas de ciertos comentaristas que presentían en la dureza y severidad de Norteamérica hacia Panamá el deseo de granjearse la buena voluntad de Costa Rica a fin de contrarrestar las maniobras de la Gran Bretaña en relación con unas concesiones para explotar petróleo en ese país, entonces en trámite; lo cierto es que el conflicto de límites despertó inusitado interés en la prensa inglesa y las anunciadas operaciones de navíos de guerra británicos por las costas de Centro América durante esas semanas provocaron la inquietud y la desconfianza de los altos círculos gubernamentales de Norteamérica.(89)

Por otra parte, la mediación de la Liga de las Naciones, esperada justificadamente por Panamá, al igual que otros indicios evidentes, como ser la oferta de someter el pleito a alguno de los Tribunales internacionales mencionados anteriormente, daban

02 TOMO XXVIII.p65 148 07/27/1999, 01:44 PM

bien a las claras a entender el anhelo del Istmo de dispensar de la ingerencia de los Estados Unidos en la trágica controversia. A este respecto, el importante diario argentino *La Nación*, de Buenos Aires, haciéndose eco de la trascendencia del litigio, así como del interés que su desarrollo había despertado en Hispano América, decía acertadamente:

"Esa actitud puede causar alguna sorpresa, pero en realidad está de acuerdo con la política que Panamá viene siguiendo desde hace algún tiempo y que tiene por objeto eliminar de sus relaciones con los Estados Unidos el compromiso de estos, de garantizar la independencia panameña, que encuentra ya garantía en el Artículo X del Pacto de la Liga de las Naciones, política que tiene como consecuencia *el acercamiento de Panamá a las demás Repúblicas hispanoamericanas, y en especial a las de América del Sur*. Correspondió a esa política la actitud de la Delegación panameña en la Asamblea de Ginebra, como corresponde también la indicación del Presidente de Panamá, Dr. Porras, para que el litigio con Costa Rica sea resuelto por un Tribunal formado por profesores de universidades sudamericanas.

"Hasta qué punto tal política pueda ser del agrado y conveniencia de los Estados Unidos, queda por ver; de todas suertes, la actitud del Gobierno de Panamá parece tender a eliminar la participación de los Estados Unidos en la solución del conflicto con Costa Rica, y confronta, en cierto modo, la doctrina Monroe, a lo menos como la entiende cierta porción considerable de la opinión pública de los Estados Unidos y la Liga de las Naciones, circunstancia que amplía en grandes proporciones el conflicto de que se trata, que ha pasado así a ser de especial interés para todos, como sin esfuerzo se comprende, pues su desarrollo y solución final han de servir, o se ha de intentar que sirvan, de precedentes para lo porvenir".[(90)]

Mientras tanto, el Gobierno panameño, en un gesto humanitario inusitado, decidió devolver a Costa Rica todos los prisioneros tomados durante las hostilidades. Los prisioneros no heridos

02 TOMO XXVIII.p65 149 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 150 07/27/1999, 01:44 PM

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]

02 TOMO XXVIII.p65 151 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 152 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 153 07/27/1999, 01:44 PM

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 Uidos 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-

02 TOMO XXVIII.p65 154 07/27/1999, 01:44 PM

paña. 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.

02 TOMO XXVIII.p65 155 07/27/1999, 01:44 PM

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 celebraría 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

02 TOMO XXVIII.p65 156 07/27/1999, 01:44 PM

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 inadmisible 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-

02 TOMO XXVIII.p65 157 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 158 07/27/1999, 01:44 PM

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].

02 TOMO XXVIII.p65 159 07/27/1999, 01:44 PM

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).

02 TOMO XXVIII.p65 160 07/27/1999, 01:44 PM

5º.) 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 desapcho 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 puebos 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

02 TOMO XXVIII.p65 161 07/27/1999, 01:44 PM

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 estilan 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 consumar, 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-

02 TOMO XXVIII.p65 162 07/27/1999, 01:44 PM

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 sugestiones... *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,*

02 TOMO XXVIII.p65 163 07/27/1999, 01:44 PM

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].

02 TOMO XXVIII.p65 164 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 165 07/27/1999, 01:44 PM

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).

02 TOMO XXVIII.p65 166 07/27/1999, 01:44 PM

6º.) No más mediadores

En 1927, cuando ya el tiempo había ejercido su acción apaciaguadora 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. Castillero 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 consideróde 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

02 TOMO XXVIII.p65 167 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 168 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 169 07/27/1999, 01:44 PM

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 *Pensylvani*a, 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

02 TOMO XXVIII.p65 170 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 171 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 173 07/27/1999, 01:44 PM

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, matenimiento 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 exaquátur 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-

02 TOMO XXVIII.p65 174 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 175 07/27/1999, 01:44 PM

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 clebración 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

02 TOMO XXVIII.p65 176 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 177 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 178 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 179 07/27/1999, 01:44 PM

Unidos y el Istmo, ya que la fijó en dos centavos, que era la tarifa interna de los Estados Unidos. De este modo quedaron igualadas, 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 Interocéanicos 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-

02 TOMO XXVIII.p65 180 07/27/1999, 01:44 PM

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 sugestión 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

02 TOMO XXVIII.p65 181 07/27/1999, 01:44 PM

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 satisfacieran 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

02 TOMO XXVIII.p65 182 07/27/1999, 01:44 PM

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. Incurre 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-

02 TOMO XXVIII.p65 183 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 184 07/27/1999, 01:44 PM

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 1º 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 Cabnal. 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 Tívoli* 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-

02 TOMO XXVIII.p65 185 07/27/1999, 01:44 PM

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,

02 TOMO XXVIII.p65 186 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 187 07/27/1999, 01:44 PM

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).

02 TOMO XXVIII.p65 188 07/27/1999, 01:44 PM

Capítulo VIII

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

1°) 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 interocéanica 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

02 TOMO XXVIII.p65 189 07/27/1999, 01:44 PM

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 verderle 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

02 TOMO XXVIII.p65 190 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 191 07/27/1999, 01:44 PM

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.

2°) 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 renunciamientos[4].

02 TOMO XXVIII.p65 192 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 193 07/27/1999, 01:44 PM

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:

02 TOMO XXVIII.p65 194 07/27/1999, 01:44 PM

"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 gobernativos 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

02 TOMO XXVIII.p65 195 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 196 07/27/1999, 01:44 PM

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 Comisón del Canal Istmico, el secretario Taft, refieriéndose 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.

02 TOMO XXVIII.p65 197 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 198 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 201 07/27/1999, 01:44 PM

chos soberanos, poder autoridad en la mencionada Zona en cuanto ésta es utilizada para los fines específicos mencionados del Canal. Pasiva, absteniéndose voluntariamente de jercer 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 Nortemaérica, 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.

02 TOMO XXVIII.p65 202 07/27/1999, 01:44 PM

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 Estado 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

02 TOMO XXVIII.p65 203 07/27/1999, 01:44 PM

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 sustituyó 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 recibiéndola[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

02 TOMO XXVIII.p65 204 07/27/1999, 01:44 PM

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 ejercico 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

02 TOMO XXVIII.p65 205 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 206 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 207 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 208 07/27/1999, 01:44 PM

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 inerme, 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 ideo1ógicos 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 pensaran 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 reprobable 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

02 TOMO XXVIII.p65 209 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 210 07/27/1999, 01:44 PM

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 verificar 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 oposicionistas 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-

02 TOMO XXVIII.p65 211 07/27/1999, 01:44 PM

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 1os 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.

02 TOMO XXVIII.p65 212 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 213 07/27/1999, 01:44 PM

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...

"EI 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.

02 TOMO XXVIII.p65 214 07/27/1999, 01:44 PM

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".

02 TOMO XXVIII.p65 215 07/27/1999, 01:44 PM

"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".

"EI 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".

02 TOMO XXVIII.p65 216 07/27/1999, 01:44 PM

"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 1° 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-

02 TOMO XXVIII.p65 217 07/27/1999, 01:44 PM

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].

02 TOMO XXVIII.p65 218 07/27/1999, 01:44 PM

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 Gobiemos 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 0. Marsh. Los rebeldes, aunque disponían de considerable arma-

02 TOMO XXVIII.p65 219 07/27/1999, 01:44 PM

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 intrigante 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.

02 TOMO XXVIII.p65 220 07/27/1999, 01:44 PM

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. EI 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".

02 TOMO XXVIII.p65 221 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 222 07/27/1999, 01:44 PM

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 llegaren 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)].

02 TOMO XXVIII.p65 223 07/27/1999, 01:44 PM

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 anglogermana 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 agradaría 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

02 TOMO XXVIII.p65 224 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 225 07/27/1999, 01:44 PM

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 cl 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].

02 TOMO XXVIII.p65 226 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 227 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 231 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 232 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 233 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 235 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 236 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 237 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 238 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 239 07/27/1999, 01:44 PM

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 marcara 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;

"2º 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;

"3º 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.

02 TOMO XXVIII.p65 240 07/27/1999, 01:44 PM

"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.

02 TOMO XXVIII.p65 241 07/27/1999, 01:44 PM

"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 sugestiones del Gobierno de Panamá acerca de la manera como los Estados Unidos pueden, mediante el

02 TOMO XXVIII.p65 242 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 243 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 244 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 245 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 246 07/27/1999, 01:44 PM

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].

02 TOMO XXVIII.p65 247 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 248 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 249 07/27/1999, 01:44 PM

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 d 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

02 TOMO XXVIII.p65 250 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 251 07/27/1999, 01:44 PM

"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)].

02 TOMO XXVIII.p65 252 07/27/1999, 01:44 PM

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 Varilla 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-

02 TOMO XXVIII.p65 253 07/27/1999, 01:44 PM

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:

02 TOMO XXVIII.p65 254 07/27/1999, 01:44 PM

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 Panamáes 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

02 TOMO XXVIII.p65 255 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 256 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 257 07/27/1999, 01:44 PM

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.

POR EL 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 vengan con destino a la República por los puertos del Canal.

POR EL ARTÍCULO VI

32° Queda abrogado el derecho de dominio eminente que confería a los Estados Unidos el Artículo VII del Tratado de

02 TOMO XXVIII.p65 258 07/27/1999, 01:44 PM

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.

POR 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.

POR 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.

POR 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.

POR 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

02 TOMO XXVIII.p65 259 07/27/1999, 01:44 PM

los Tratados anteriores, aunque reconoce que el presente adiciona 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 habían 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 funcionamiento, saneamiento o protección del Canal.

3° Se reconoce el derecho a residir en la Zona a los miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos y a sus familias; 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 religiosas, 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 firma de este Tratado.

5° Los Estados Unidos tienen derecho también a usar los puertos panameños de Panamá y Colón, cuando en caso de emergencia los necesiten, para descarga y carga y el uso de pasajeros con destino 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 importación u otras contribuciones a las mercaderías consignadas al

02 TOMO XXVIII.p65 260 07/27/1999, 01:44 PM

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 vengan 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.

02 TOMO XXVIII.p65 261 07/27/1999, 01:44 PM

POR EL 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.

02 TOMO XXVIII.p65 262 07/27/1999, 01:44 PM

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 Ejercito 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

02 TOMO XXVIII.p65 263 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 264 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 265 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 266 07/27/1999, 01:44 PM

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 máximum 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, empatarse 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

02 TOMO XXVIII.p65 267 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 268 07/27/1999, 01:44 PM

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 consentimien-

02 TOMO XXVIII.p65 269 07/27/1999, 01:44 PM

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 avaluados, aproximadamente, en doce millones de balboas.

02 TOMO XXVIII.p65 270 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 271 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 272 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 273 07/27/1999, 01:44 PM

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 Zelandia.

"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

02 TOMO XXVIII.p65 274 07/27/1999, 01:44 PM

del día de hoy (1º 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

02 TOMO XXVIII.p65 275 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 276 07/27/1999, 01:44 PM

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).

02 TOMO XXVIII.p65 277 07/27/1999, 01:44 PM

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 1º 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

02 TOMO XXVIII.p65 278 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 279 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 280 07/27/1999, 01:44 PM

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 predican... 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

02 TOMO XXVIII.p65 281 07/27/1999, 01:44 PM

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 meticuloso 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-

02 TOMO XXVIII.p65 282 07/27/1999, 01:44 PM

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. Só1o 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.

02 TOMO XXVIII.p65 283 07/27/1999, 01:44 PM

"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 engañador". 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-

02 TOMO XXVIII.p65 284 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 285 07/27/1999, 01:44 PM

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 seria 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 artificiosa 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 1as discrimi-

02 TOMO XXVIII.p65 286 07/27/1999, 01:44 PM

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].

02 TOMO XXVIII.p65 287 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 291 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 292 07/27/1999, 01:44 PM

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 inadmisible. 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

02 TOMO XXVIII.p65 293 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 294 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 295 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 296 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 297 07/27/1999, 01:44 PM

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, los 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, presiente 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;

02 TOMO XXVIII.p65 298 07/27/1999, 01:44 PM

me queda él corazon 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.

02 TOMO XXVIII.p65 299 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 300 07/27/1999, 01:44 PM

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 recelos y ambiciones insensatas y, de vez en cuando, ininterrumpidas 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

02 TOMO XXVIII.p65 301 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 302 07/27/1999, 01:44 PM

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 muchisímos 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 e1 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-

02 TOMO XXVIII.p65 303 07/27/1999, 01:44 PM

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

02 TOMO XXVIII.p65 304 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 305 07/27/1999, 01:44 PM

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-

02 TOMO XXVIII.p65 306 07/27/1999, 01:44 PM

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.

02 TOMO XXVIII.p65 307 07/27/1999, 01:44 PM

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, Lousiana, 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) Veáse 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.

03 TOMO XXVIII.p65 309 07/27/1999, 03:14 PM

(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 resurección", (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.

03 TOMO XXVIII.p65 310 07/27/1999, 03:14 PM

(40) *Ibidem*.
(41) *Ibidem*. Subrayado por el autor.
(42) *Ibidem*
(43) *Ibidem*, pág. 403.
(44) *Gaceta Oficial*, Nº 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 1º 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.
Castillero 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-

03 TOMO XXVIII.p65 311 07/27/1999, 03:14 PM

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."

03 TOMO XXVIII.p65 312 07/27/1999, 03:14 PM

(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.*,

03 TOMO XXVIII.p65 314 07/27/1999, 03:14 PM

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 Sponner 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-X11-1932 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.,

03 TOMO XXVIII.p65 315 07/27/1999, 03:14 PM

"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

03 TOMO XXVIII.p65 316 07/27/1999, 03:14 PM

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 campiñas el aliento devas tador de sus eternos simunes, 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. Trasmita 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 l° de febrero de 1822.*Cartas del*

03 TOMO XXVIII.p65 317 07/27/1999, 03:14 PM

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.

03 TOMO XXVIII.p65 318 07/27/1999, 03:14 PM

(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 Compa-
ñía Holandesa autorización para excavar un canal por Nicaragua. Por consideT0e4cı˝Centro AmérictDı˝(Política T
18 14 666 96 Tm -0.8 38North

(49) *Ibidem*, 27 de febrero de 1921, pág, 1, columa 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.

03 TOMO XXVIII.p65 322 07/27/1999, 03:14 PM

(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

03 TOMO XXVIII.p65 323 07/27/1999, 03:14 PM

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*,1° 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, 28de 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 norteamercianos al Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903.

(116) Nota de Hughes a Garay, 29 de julio 1921, *Controversia*, 1921, *op. cit*.

03 TOMO XXVIII.p65 324 07/27/1999, 03:14 PM

(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) EI 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.

03 TOMO XXVIII.p65 325 07/27/1999, 03:14 PM

(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.

03 TOMO XXVIII.p65 326 07/27/1999, 03:14 PM

(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) Anual 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.

03 TOMO XXVIII.p65 327 07/27/1999, 03:14 PM

(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.

03 TOMO XXVIII.p65 328 07/27/1999, 03:14 PM

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.

CAPITULO IX

(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.

03 TOMO XXVIII.p65 329 07/27/1999, 03:14 PM

(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.

03 TOMO XXVIII.p65 330 07/27/1999, 03:14 PM

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 Castillero 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) "Memorándum 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.

03 TOMO XXVIII.p65 331 07/27/1999, 03:14 PM

(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 transístimica 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).

03 TOMO XXVIII.p65 332 07/27/1999, 03:14 PM

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. Roosvelt 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.

03 TOMO XXVIII.p65 333 07/27/1999, 03:14 PM

(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 1a 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.

03 TOMO XXVIII.p65 334 07/27/1999, 03:14 PM

(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

03 TOMO XXVIII.p65 335 07/27/1999, 03:14 PM

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 Castillero 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 *Epocas*, No. 100, 18 de mayo do 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 -1X-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

03 TOMO XXVIII.p65 336 07/27/1999, 03:14 PM

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, "Agradezcamos 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.

03 TOMO XXVIII.p65 337 07/27/1999, 03:14 PM

Harmodio Arias

El Canal de Panamá

Un estudio en derecho internacional y diplomacia

Agradecimiento

Queremos dejar constancia de nuestro profundo agradecimiento a la señora Rosario Arias de Galindo, al Dr. Harmodio Arias G., al Dr. Gilbelto Arias G. y al Dr. Roberto Arias G., quienes en un gesto de gran conciencia cívica y patriotismo han prestado desinteresadamente su consentimiento para la publicación de la segunda edición de esta obra.

Asimismo, queremos expresar nuestro reconocimiento y simpatía al Dr. Diógenes A. Arosemena G., quien ha cedido gustosamente sus derechos de traductor en la presente edición.

Panamá, enero de 1975.

Dos palabras

El elemento humano de la República no ha cultivado el ocio creativo que generan las producciones literarias, jurídicas y científicas: la condición de país-puerto sólo nos deja espacio y tiempo para lo material e intrascendente. Y la Universidad, tribuna abierta a las mejores inquietudes, apenas se inicia por el sendero de la investigación formal y sistemática. Lo anterior explica, siquiera en parte, la exigua cifra bibliográfica de autores nacionales con que cuenta el país.

Este libro, que el Dr. Harmodio Arias escribiera en inglés durante sus años mozos, puede, en nuestro concepto, ser catalogado entre las investigaciones más serias conducidas por los hombres de la República. Su valioso contenido histórico sobre la controversia diplomática habida en el siglo XIX en torno a la cuestión canalera, nos invitó, desde un principio, a la tarea difícil de su traducción que iniciamos en Washington. De retorno al país, la crisis de Suez vino a poner de relieve la actualidad del material acumulado y la conveniencia de que no continuara proscrito del conocimiento de quienes integran nuestra nacionalidad.

Es en virtud de estas consideraciones que se entrega hoy a la crítica nacional y extranjera el texto en castellano en una obra en la que se discuten con galanura intelectual problemas en el campo de la diplomacia y del derecho internacional que están revestidos de inalterable valor para la República.

Panamá, marzo de 1957.
EL TRADUCTOR.

04 TOMO XXVIII.p65 343 07/27/1999, 03:09 PM

Prólogo de la segunda edición castellana

En el lapso transcurrido entre la finalización de la obra de Suez por los franceses y la terminación del Canal de Panamá por los norteamericanos, tratadistas de todos los continentes se interesaron por analizar el régimen jurídico que correspondería a dichas vías artificiales de comunicación. Ese interés cobró nuevo ímpetu con la nacionalización del Canal de Suez en 1956 y se ha hecho notorio otra vez con las negociaciones de nuevos textos contractuales entre Panamá y los Estados Unidos, que deben sustituir a la anacrónica Convención del Canal Ístmico firmada en 1903 por F. Bunau Varilla y John Hay.

Con el propósito de coadyuvar al establecimiento del verdadero *status* jurídico del Canal de Panamá, el autor de esta obra, Dr. Harmodio Arias M. (q.e.p.d.), jurisconsulto connotado y ex-Presidente de la República de Panamá, estimó adecuado examinar, a la luz del derecho internacional, los tratados relativos a la vía marítima, sin apartarse ni perder de vista los precedentes que existían ni las sabias enseñanzas de la historia.

Para lograr su objetivo fue menester que el autor estudiase, muy brevemente por cierto, las controversias que ocasionara la construcción de la ruta acuática internacional que atraviesa el Istmo de Panamá. Fue indispensable el conocimiento de las pugnas diplomáticas que habían tenido lugar antes de alcanzar el dominio y control de la ruta y, como es lógico, antes de plantean lo relativo al *status* jurídico que le debía corresponder.

04 TOMO XXVIII.p65 345 07/27/1999, 03:09 PM

La Comisión de Divulgación Internacional del Consejo Nacional de la Empresa Privada se propone contribuir a la difusión de esta obra que interesa por igual a panameños y extranjeros.

Independientemente del valor intrínseco de este libro, la segunda edición en castellano cumple la finalidad de poner a las nuevas generaciones en directa comunicación con una de las obras mejor logradas durante las décadas iniciales de la República. En ella, como se afirmó en el prólogo de la primera edición española, se discuten con galanura intelectual problemas en el campo de la diplomacia y del derecho internacional que están revestidos de inalterable valor para el Estado panameño.

Con estas consideraciones, la Comisión de Divulgación Internacional del Conep hace entrega a la crítica nacional y extranjera de la segunda versión castellana de este libro, revisada, con notas adicionadas y con una útil y moderna bibliografía sobre los asuntos canaleros y las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos.

Panamá, enero de 1975.
Comisión de Divulgación Internacional del
Consejo Nacional de la Empresa Privada.

04 TOMO XXVIII.p65 346 07/27/1999, 03:09 PM

Prefacio
(de la edición en inglés)

Todas las naciones marítimas tienen intereses trascendentes en aquellas rutas interoceánicas que, por constituir los medios más convenientes de comunicación, pueden con propiedad ser calificadas de internacionales. Ésta es la razón por la cual el mundo moderno se ha interesado tanto en la cuestión del Canal de Panamá. Los ingenieros están casi al terminar su aporte a la gran tarea de unir el Atlántico y el Pacífico por un canal, proporcionando así un medio más rápido y fácil de comunicación entre los diferentes pueblos. Ahora corresponde al jurisconsulto determinar cuál es el *status* jurídico de la vía artificial a objeto de que esta obra de la civilización, al ser colocada bajo el palio tutelar del derecho y de la justicia, pueda producir a la humanidad la mayor suma de bienestar posible. Es deber del jurista examinar el valor de los acuerdos internacionales que se refieren al tránsito interoceánico a la luz de las teorías jurídicas y con base en los hechos reales de la historia, enjuiciando al mismo tiempo los efectos inmediatos y las posibles consecuencias que pueden derivarse de la solución del problema. En este estudio, que tiende a lograr una respuesta a la cuestión relativa al *status* jurídico del Canal de Panamá, hemos tratado de eliminar todo prejuicio de índole personal o nacional y de realizar la tarea con imparcialidad judicial.

Antes de tratar el aspecto puramente jurídico de esta cuestión, nos pareció conveniente examinar en cierto detalle la histo-

04 TOMO XXVIII.p65 347 07/27/1999, 03:09 PM

ria diplomática del tránsito interoceánico que serviría de introducción para la solución del problema, a la vez que nos colocaría en posición de comprobar hasta qué punto el *status* de la vía acuática es el resultado de una especie de transacción surgida de los diversos y encontrados intereses y de las aspiraciones de las potencias más directamente afectadas por la apertura de la nueva ruta. Por lo tanto, hemos examinado la actitud de los Estados Unidos frente a la cuestión canalera, mostrando las variaciones que en el transcurso de los años ha sufrido su política y trazando la influencia que la Gran Bretaña ha ejercido sobre este importante problema. Hemos discutido también, en forma suscinta, las variadas interpretaciones del conocido Mensaje del Presidente Monroe en su aplicación al tránsito por el Istmo, revisando así las disputas de índole diplomática resultantes de los esfuerzos hechos por los Estados Unidos para aplicar a esta cuestión el "corolario" de su famosa doctrina.

Al tratar de precisar el "*status* del Canal de Panamá" a la luz del derecho internacional, no nos hemos limitado a considerar las estipulaciones de los tratados relativos a la comunicación interoceánica en vista de que para llegar a la solución de algunos problemas internacionales es a veces necesario investigar las necesidades vitales de los pueblos, sin perder de vista las tendencias del derecho, tal cual éstas se manifiestan en las relaciones modernas de los distintos países. Debe tenerse presente así mismo que el Derecho Internacional está íntimamente ligado a otras ramas de las ciencias sociales y es por esta razón que muchas de las nociones que contiene no pueden ser explicadas satisfactoriamente con meros razonamientos jurídicos. Hemos, por lo tanto, tratado en forma breve algunos factores importantes —tales como la posición geográfica del canal y el interés que todos los países tienen en el tránsito— que indudablemente arrojan mucha luz sobre el *status* definitivo que corresponde al Canal de Panamá. Desde este punto de vista, así como desde una posición puramente jurídica, hemos tratado de referirnos a la naturaleza, cau-

04 TOMO XXVIII.p65 348 07/27/1999, 03:09 PM

sas y consecuencias del principio de neutralización aplicable a las vías marítimas y hemos comparado los Canales de Suez y de Panamá en lo que a sus respectivos *status* jurídicos se refiere, debido, especialmente al hecho de que el Tratado Hay-Pauncefote, que confiere al Canal de Panamá los privilegios y obligaciones de la neutralización, explícitamente adopta la Convención del Canal de Suez como modelo.

Finalmente, hemos concluido este opúsculo con un estudio suscinto acerca de si la construcción de fortificaciones en la ruta es contraria al principio de la neutralización.

A objeto de ofrecer un fácil medio de referencia a los diferentes artículos de los tratados relacionados con la materia en estudio hemos agregado un anexo contentivo de los principales textos jurídicos en consideración.

En la preparación de este ensayo fue necesario examinar un número considerable de documentos oficiales, tratados generales sobre Derecho Internacional, folletos y monografías. A través de este trabajo nos hemos esforzado por citar todas las obras consultadas en la esperanza de que este método, si bien enojoso porque recarga las páginas con gran número de referencias, sirva de guía a quienes necesiten información más detallada sobre el particular y ofrezca una oportunidad para comprobar o corregir nuestras afirmaciones. La ayuda recibida del Dr. A. Pearce Higgins, Profesor de Derecho Internacional en la London School of Economics, es de índole diferente. Debo expresar aquí mi deuda de gratitud hacia él por su bondadosa contribución en la lectura del manuscrito, que de este modo se ha beneficiado con el aporte de su experiencia y conocimiento profundos.

Londres, 16 de mayo de 1911.

HARMODIO ARIAS

04 TOMO XXVIII.p65 349 07/27/1999, 03:09 PM

Introducción

La comunicación de los dos grandes océanos por medio de un canal no es en manera alguna una idea nueva. Las raíces de dicho proyecto están ubicadas siglos atrás en la historia del mundo aunque en la actualidad el Canal se considere como la empresa moderna más portentosa. Es sabido que Cristóbal Colón, gracias a esa rara intuición del genio que lo llevó a descubrir el Nuevo Mundo, con insistencia persistió en la idea de acortar la ruta hacia los mares de Asia atraído por el fabuloso comercio de especias. Ésta fue la razón por la cual, entusiasmado con la noticia de que Vasco de Gama había encontrado un paso al sur del Cabo de Buena Esperanza, emprendió su cuarto y último viaje con el único propósito de descubrir la ruta que pensaba debía existir. De esta suerte fue como dirigió su rumbo hacia el punto en que, según toda posibilidad, debía encontrarse dicho medio de comunicación, lugar muy cercano por cierto a aquél en donde la excavación del Canal está en progreso[1]. Nosotros, sin embargo, no comentaremos la extensa e interesante historia de los diversos intentos para construir un Canal, efectuados por España durante los tres siglos de su dominación en Centro América. No es necesario decir palabra alguna en relación con las exploraciones adelantadas en el curso de cuatro centurias, las cuales indiscutiblemente llevaron al estudio de varias rutas posibles, ni precisa tampoco aludir a las causas que finalmente contribuyeron a la adopción de la vía de Panamá. Tal estudio no concierne a nuestro tema[2].

04 TOMO XXVIII.p65 351 07/27/1999, 03:09 PM

Por otra parte, no sería posible comprender el *status* del Canal de Panamá desde el punto de vista del derecho internacional[3] si no se analiza cuidadosamente la política adoptada por los Estados Unidos de América en este respecto desde la época en que la Gran Nación del Norte se interesó en el problema de la construcción de esta vía marítima. Bien conocido es que el resultado de esta política culminó con la construcción del Canal bajo el control de los Estados Unidos de América. Nosotros debemos, por tal razón, trazar en detalle el progreso de esa actitud, anotando las tendencias y los cambios adoptados por la Secretaría de Estado, a fin de que nos sea posible establecer hasta qué punto los privilegios de la neutralización son aplicables, tanto en el terreno de la teoría como en el de la práctica, a la vía marítima que separará el norte y el sur del Hemisferio Occidental.

Es posible que se objete el enjuiciamiento de este tema en la forma enunciada. En realidad, es difícil evitar la crítica de que se discute el asunto desde su ángulo político, mientras que el aspecto jurídico sólo ha merecido un estudio secundario y superficial. Debe recordarse, sin embargo, que difícilmente puede existir un concepto sin que esté íntimamente vinculado con otro.

Al tratar de buscar la solución de cualquier problema deben tomarse en cuenta todas las nociones que sean afines o que tengan alguna relación con él, si es que se desea obtener un conocimiento profundo del tema que conlleve al descubrimiento de la verdad. Resulta empresa difícil negar que el Derecho Internacional —ciencia que carece de la característica del derecho positivo de que hablaba Austin— está íntimamente relacionado con la ciencia de la política y, en tal virtud, con la historia diplomática. Ésta es la razón por la que los autores de Derecho Internacional, para quienes el dogma carece de atractivos, no pueden menos que invadir los predios de la política internacional. Los estadistas tienen que apelar continuamente a los precedentes. Si sus argumentos han de tener algún valor intrínseco, deben conocer los principios generales de derecho así como los casos en que éstos se han aplicado.

04 TOMO XXVIII.p65 352 07/27/1999, 03:09 PM

Aun cuando se trate de jurisconsultos especializados en Derecho Internacional, quienes no se ocupan directamente del estudio de casos jurídicos concretos, el conocimiento de la historia del derecho resulta necesario. En vista de que el Derecho Internacional tiene como fundamento el consenso de los países civilizados, la obligación de éstos consiste en precisar los términos del acuerdo a que han llegado los miembros de la comunidad internacional. Si en lugar de hacer esto recurren a razonamientos *a priori*, entonces se colocan en un nivel metafísico de donde sólo es posible derivar principios éticos que por ningún motivo pueden considerarse como normas jurídicas. En consecuencia, al tratar de interpretar el sentido más profundo del derecho desde un punto de vista puramente científico, el jurista se ve compelido a recurrir a la historia con el propósito de determinar las causas que han dado origen a cierta norma y de esta suerte captar la aplicación que le corresponde.

Debe tenerse presente que las conclusiones a las cuales nosotros podamos arribar en lo que respecta a la neutralización del Canal de Panamá estarán influidas por la acción política de los estados interesados de manera más directa en la empresa. Por esta razón debemos analizar la historia diplomática de esos estados que, sobre este particular, cubre algo más de tres cuartos de siglo. A pesar de lo expuesto, el problema que estas páginas tratan de resolver es no obstante de naturaleza primordialmente jurídica.

Si bien no es nuestra intención explicar y mucho menos reconciliar los diversos esfuerzos para desentrañar el significado de la Doctrina Monroe en su aplicación a las vías de comunicación interoceánica, parece aconsejable iniciar este estudio con la declaración del presidente Monroe contenida en su Mensaje de 2 de diciembre de 1823. De esta manera estaremos en condición de puntualizar la posición que los Estados Unidos han adoptado y adoptan en lo que se refiere al tránsito a través del Istmo centroamericano. Al estudiar la política que los Estados Unidos han seguido en este asunto será posible arrojar alguna luz sobre

04 TOMO XXVIII.p65 353 07/27/1999, 03:09 PM

el tema del *status* del Canal de Panamá desde el punto de vista del Derecho Internacional.

En lo que se refiere a las exorbiantes reclamaciones de Rusia en la América del Norte, nación que pretendía apropiarse del dominio del mar y de la tierra cercanos a Alaska, el Presidente de los Estados Unidos manifestó que "el Continente Americano, por la condición libre e independiente que ha asumido y mantiene, queda cerrado para siempre a toda forma de colonización ulterior y a toda forma de dominio o intervención por parte de potencias europeas". En lo que atañe a las circunstancias vinculadas a la proposición de la Santa Alianza para ayudar a España a recuperar las perdidas posesiones del Nuevo Mundo, Monroe se expresó en los siguientes términos: "La franqueza y las relaciones amistosas que existen entre los Estados Unidos y las potencias europeas nos obligan a declarar que consideraríamos todo intento de extender su sistema (político) a cualquier porción de este Hemisferio como una amenaza para nuestra paz y nuestra seguridad". El referido Presidente continuó explicando que los Estados Unidos no tenían intención de intervenir en lo referente a las colonias y dependencias de la potencia europeas entonces existentes; pero en relación con aquellos gobiernos que habían declarado y mantenido su independencia, dijo que "ellos no podían considerar cualquier intervención por parte de una potencia europea que tenga como finalidad oprimirlos o dominarlos en cualquier forma sino como una manifestación de enemistad para con los Estados Unidos".

Estas declaraciones constituyeron la llamada Doctrina Monroe. Resulta innecesario expresar que ellas no cubren todo el campo que se supone generalmente afectado por la famosa declaración del Presidente norteamericano. Nosotros haremos notar los aspectos de la Doctrina que se relacionan con las comunicaciones interoceánicas. Su flexibilidad se ha transformado en característica proverbial, por lo que difícilmente puede sorprendernos que las declaraciones de índole negativa se hayan convertido en un dogma

04 TOMO XXVIII.p65 354 07/27/1999, 03:09 PM

positivo de la política internacional norteamericana. No obstante, el asunto de la Doctrina Monroe como problema concreto no requiere comentario especial, toda vez que nuestro propósito se circunscribe a esclarecer el *status* del Canal Interoceánico desde el punto de vista del Derecho Internacional.

04 TOMO XXVIII.p65 355 07/27/1999, 03:09 PM

Primera Parte

Los Estados Unidos y el Canal Interoceánico

Capítulo I

Actitud original de los Estados Unidos de América en la cuestión canalera

Poco tiempo después de asegurada su independencia, la América Central demostró interés en la construcción de un canal interoceánico. En el año de 1823 don Manuel Antonio de la Cerda llevó el asunto ante el Congreso Federal, pero quizás debido a la crítica situación que atravesaba el país por el esfuerzo hecho para derrocar al gobierno anterior, no se tomaron medidas en ese sentido hasta dos años después, cuando el señor Antonio José Cañas dirigió una nota al señor Clay, entonces Secretario de Estado, en la que señalaba la conveniencia que tendría para los Estados Unidos el unir los océanos Atlántico y Pacífico por medio de un canal a través del país que él representaba. Además, aseguró al señor Secretario de Estado que sería motivo satisfactorio para su gobierno que los Estados Unidos cooperaran en dicha empresa y que "resultaría muy provechoso conseguir la participación de dicho país en la obra, no sólo por la importancia de la misma sino también por las grandes ventajas que podían derivarse de la construcción de un Canal Interoceánico por medio de un tratado en virtud del cual podrían asegurar su posesión a perpetuidad por parte de los dos países"[1]. No cabe duda que el Sr. Clay estaba personalmente

04 TOMO XXVIII.p65 359 07/27/1999, 03:09 PM

interesado en el proyecto, aun cuando no le fue posible conseguir que la administración adoptara medida específica alguna en relación con este asunto. En esa época se desconocían las posibilidades de construir el canal. Sin embargo, después de consultarlo con el Presidente, Mr. Clay informó al Ministro centroamericano que su país estaba muy interesado en el proyecto y que él impartiría instrucciones al señor Williams, nuevo Encargado de Negocios en la América Central, a fin de que investigara las facilidades ofrecidas por Nicaragua y remitiera la mayor cantidad de información al respecto a la Secretaría de Estado. Todo parece indicar que la información solicitada no se recibió en Washington[2].

Pocos meses antes, los Estados Unidos de América habían recibido una invitación para hacerse representar en el famoso Congreso de Panamá de 1826, en el cual los delegados de las jóvenes repúblicas discutirían asuntos de interés común para las naciones americanas. Después de un largo debate el Senado aceptó oficialmente la invitación. Aunque los delegados de los Estados Unidos hubiesen llegado a tiempo a la conferencia, sus gestiones no hubieran sido coronadas por el buen éxito debido a las restricciones y condiciones que contenían los poderes que se les otorgaron. En las instrucciones del Congreso a los Representantes norteamericanos aparece por primera vez una declaración sobre la política de los Estados Unidos en relación con el canal. "Un Canal para navegar del Atlántico al Pacífico", escribió el señor Clay, "constituiría un asunto digno de la consideración del Congreso. Este amplio objetivo, de ser logrado, interesaría en mayor o menor grado a todos los países del mundo, pero la América en especial derivaría los mayores beneficios... De realizarse la obra y de permitirse el tránsito de buques de un océano a otro, los beneficios no deberían restringirse a un solo país sino extenderse a todas las naciones del globo bien mediante una compensación razonable o el pago de justos derechos de peaje"[3]. De lo expuesto se deduce que la política del señor Clay no sujetaba

04 TOMO XXVIII.p65 360 07/27/1999, 03:09 PM

el canal al control de país alguno. Sin embargo, cabe señalar que él no opinó respecto a las medidas que debían tomarse en caso de guerra para asegurar a todas las naciones el uso y el tránsito por el canal. Es posible, según manifiesta M. Achille Viallate[4], que en aquella época los Estados Unidos hubieran aceptado enseguida cualquier entendimiento con los países interesados y, de ese modo, se habría asegurado la neutralización del canal en caso de que el proyecto adquiriera forma práctica. El hecho de que los países centroamericanos fueran entonces relativamente débiles comparados con las grandes potencias europeas y que la Doctrina Monroe no hubiese sufrido hasta entonces transformación de importancia, habría contribuido a un fácil arreglo en torno a la protección del canal por parte de las naciones más importantes sin que los Estados Unidos presentasen objeción alguna siempre y cuando este país gozara de igualdad de trato.

Pocos años después encontramos a una potencia europea empeñada en un proyecto de canal a través de la América Central. En atención a sus posesiones en la Guayana, el Rey de Holanda tenía particular interés en los asuntos hispanoamericanos, por lo que envió al Congreso de Panamá al General Werweer a que demostrara ese interés en el proyecto del canal y realizará investigaciones al respecto. A su regreso a Holanda logró organizar una Compañía, bajo la dirección del Rey, para la construcción de un canal a través de Nicaragua y suscribió un contrato con esa república, en el cual se disponía que el canal se abriría en los mismos términos para todas las naciones en paz con la América Central. Sin embargo, los barcos armados no podrían utilizarlo sin obtener consentimiento previo, el que nunca se otorgaría a nación alguna en estado de guerra. El gobierno debía usar su influencia para lograr que todas las potencias marítimas[5] reconocieran la neutralización del Canal, así como la de los océanos hasta cierta distancia de los terminales de la vía. Esto parecía ajustarse al punto de vista norteamericano, si es que los Estados Unidos tenían en esa época política definida alguna sobre

04 TOMO XXVIII.p65 361 07/27/1999, 03:09 PM

la cuestión del canal. El señor Huberich[6] considera que los términos de este contrato se ajustan al punto de vista de la Secretaría de Estado. Nosotros sabemos, no obstante, que el señor Livingstone, Secretario de Estado durante la administración del Presidente Jackson, hizo débiles objeciones al respecto. El señor Jeffrey, Ministro de los Estados Unidos en los Países Bajos, recibió instrucciones en el sentido de que informara a las autoridades competentes que los Estados Unidos tenían derecho a las otras mismas prerrogativas que les fueran concedidas a las otras naciones. Además, se le dieron instrucciones para dirigir sus esfuerzos hacia la consecución de la mayoría de las acciones de la Compañía holandesa para el pueblo o el gobierno de los Estados Unidos. El proyecto holandés, sin embargo, no obtuvo buen éxito. La revolución belga estalló y la separación posterior de Bélgica puso punto final al proyecto.

Esas medidas insinuadas por los Estados Unidos dieron nuevas esperanzas a Nicaragua, en donde se pensó que aquel país había adelantado gestiones ante Holanda para lograr un acuerdo en vista de la importancia del proyecto. Por esa razón la Confederación Centroamericana tomó medidas inmediatas y, por intermedio de su Congreso Federal, formuló a los Estados Unidos la generosa proposición de concederle la prioridad del derecho para la construcción del canal.

Así, el 3 de marzo de 1835 y en respuesta a esta generosidad nicaragüense, el Senado de los Estados Unidos aprobó la resolución que reafirmaba la política original del señor Clay, la cual es del siguiente tenor:

> "Solicítase respetuosamente al Presidente de los Estados Unidos que considere la conveniencia de iniciar negociaciones con los gobiernos de otros países y, especialmente, con los de la América Central y de Nueva Granada, para proteger eficazmente a individuos o compañías que puedan emprender trabajos tendientes a abrir una vía de comunicación entre el Atlántico y el

04 TOMO XXVIII.p65 362 07/27/1999, 03:09 PM

Pacífico por medio de un canal interoceánico a través del Istmo que une a Norte y Sur América en virtud de las estipulaciones de tratados que se firmen con dichos países, y conseguir, además, a perpetuidad, en virtud de tales estipulaciones, la libertad e igualdad de derecho de todas las naciones, a la navegación en dicho Canal, mediante el pago de derechos de peaje razonables establecidos para compensar a los capitalistas que tomen a su cargo tal empresa y den término a la obra".

De conformidad con esta resolución, el Presidente Jackson nombró al señor Charles Biddle para que efectuara las investigaciones del caso en el Istmo e informara sobre el particular. En su mensaje del 9 de enero de 1837, el Presidente informó sobre las actividades de esta misión, manifestando al Congreso que no había probabilidades de iniciar la construcción del canal inmediatamente y que por lo tanto no consideraba necesario entrar en negociaciones con gobiernos extranjeros a ese respecto[7].

El año siguiente el mismo tema se discutió otra vez en el Congreso. El Alcalde de Nueva York y algunos residentes de esa ciudad y de Filadelfia, elevaron una petición a dicho organismo en la que exponían la importancia nacional de la construcción de un canal marítimo y encarecían la ayuda del Estado para tal empresa. Este memorial fue sometido al Comité de Carreteras y Canales de la Cámara de Representantes. En su informe del 2 de marzo de 1839, el señor C. F. Mercer dijo: "Es evidente que si la proyectada comunicación interoceánica es posible, la nación con derecho a adueñarse exclusivamente de su uso podrá dominar legalmente el más rico comercio mundial o imponer a otras naciones los términos bajo los cuales puedan éstas gozar en parte de sus beneficios. No es menos evidente la política que debe alentar a los Estados Unidos a colaborar de manera generosa y eficaz en esa empresa"[8]. La Cámara de Representantes aprobó entonces una resolución similar a la que el Senado había aprobado tres años antes.

04 TOMO XXVIII.p65 363 07/27/1999, 03:09 PM

A pesar de los términos sugestivos del informe del señor Mercer, el nuevo Presidente, Van Buren, se contentó con enviar otro agente a la América Central, quien no juzgó aconsejable iniciar los trabajos en ese momento debido a la desorganización y al hervor revolucionario en que se encontraba el país. No debe sorprendernos la apatía demostrada por los Estados Unidos en ese época. Van Buren, quien profesaba las mismas convicciones políticas de Jackson, siguió su misma política canalera que no era otra que la política de Clay. Los Estados Unidos no deseaban otra cosa que lograr el uso del canal, una vez construido, bajo las mismas condiciones que el resto del mundo. El propio gobierno parecía haber actuado con suma lentitud al favorecer la idea de la construcción de la obra. En realidad, la política de la Secretaría de Estado fue, con la prudente limitación que acabamos de señalar, del tipo del *laissez-faire*, tanto por la circunstancia de que no parecía haber una demanda muy marcada para que la empresa fuera iniciada por el Estado aunque éste se limitara a estimular a las empresas privadas como por el hecho de que la potencialidad relativa de los Estados Unidos no era suficiente para que los políticos adoptaran un plan de política exterior más amplio que causara molestia al gobierno.

Pero la posesión de vastos territorios en el Pacífico como resultado de la guerra con México, el descubrimiento de ricas minas de oro en California y, finalmente, la ausencia de medios directos de comunicación, dieron nuevo impulso al proyecto del canal. El Presidente Polk dio instrucciones al Representante de los Estados Unidos en México, señor Trist, para que ofreciese el doble de la indemnización en caso de que México aceptara garantizar a los Estados Unidos el derecho exclusivo de tránsito a través del Istmo de Tehauntepec. México no concedió el privilegio solicitado.

Alrededor de ese año (1846), el Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Bogotá subscribió un Tratado de Paz, Amistad, Navegación y Comercio con Nueva Granada. En esta

04 TOMO XXVIII.p65 364 07/27/1999, 03:09 PM

convención aparece una cláusula en la que se estipula que esta república "garantiza al Gobierno de los Estados Unidos que el derecho de vía o tránsito a través del Istmo de Panamá, por cualesquiera medios de comunicación que ahora existan o en lo sucesivo puedan abrirse, estará franco y expedito para los ciudadanos y el Gobierno de los Estados Unidos", y "los Estados Unidos garantizan positiva y eficazmente a la Nueva Granada, por la presente estipulación, la perfecta neutralidad del ya mencionado Istmo, con la mira de que en ningún tiempo, existiendo este Tratado, sea interrumpido ni embarazado el libre tránsito de uno a otro mar; y por consiguiente, garantizan de la misma manera los derechos de soberanía y propiedad que la Nueva Granada tiene y posee sobre dicho territorio".

Fue éste el primer tratado suscrito por los Estados Unidos en que se mencionó el tránsito a través del Istmo. Además, el tratado contiene una estipulación que marca una nueva era en la historia diplomática de ese país. La protección de los Estados Unidos hacia otro país no se compagina con su política tradicional que los "padres de la patria" habían legado a los estadistas del futuro, considerada siempre como la piedra angular de las relaciones internacionales norteamericanas. La garantía de neutralidad del Istmo de Panamá y la garantía de la soberanía de Nueva Granada sobre este sector de su territorio, llevarían a los Estados Unidos, al menos de manera potencial, a inmiscuirse en problemas extranjeros. Polk sabía perfectamente bien que esto era así pero al mismo tiempo percibía la importancia de tan arriesgadas medidas si es que se deseaba facilitar a la nación medios de comunicación con las recién adquiridas regiones del Pacífico. La verdad es que Polk nunca impartió tales instrucciones a su Encargado de Negocios. En su mensaje al Senado en que sometió el Tratado a la consideración definitiva de ese cuerpo, expresó que "en esta ocasión el Encargado de Negocios actuó por su propia cuenta y sin haber recibido instrucciones"[9]. Sin embargo, Polk asumió la responsabilidad y lo transmitió así al Senado en donde fue ratificado por unanimidad.

04 TOMO XXVIII.p65 365 07/27/1999, 03:09 PM

Con posterioridad se supo públicamente que el señor Bidlack, Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Bogotá, aceptó la inclusión de una cláusula de garantías después de percatarse de los enormes beneficios que su gobierno derivaría de la misma. En un memorándum confidencial, el señor Mallarino, entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Nueva Granada, le había indicado los beneficios morales y materiales que se derivarían del cumplimiento de esa estipulación. En esa época era común, y hasta cierto punto excusable, temer los designios de Inglaterra en la América Hispana. Con el propósito de contrarrestar cualquier intención agresiva que Inglaterra pudiera abrigar en el Istmo, Mallarino instó al Encargado de Negocios de los Estados Unidos a que adoptara su plan. Su buena fe y, quizás, su falta de visión, impidieron que el Ministro se percatara de las dificultades que habría de traer tal garantía y, aún más, la importante influencia que habría de ejercer sobre el destino de su país[10].

Para los propósitos del presente trabajo es de suma importancia que consideremos la interpretación del Presidente Polk acerca del grado en que los Estados Unidos garantizaban esa neutralidad: "Al concertar los acuerdos mutuos que dispone el Artículo 35 de ese Tratado", dice el mensaje, "ni el gobierno de Nueva Granada ni el de los Estados Unidos tienen puntos de vista limitados ni exclusivos. El objetivo final, tal cual ha sido presentado por el Senado de los Estados Unidos en la resolución que acabo de mencionar[11], es asegurar a todas las naciones el libre e igual derecho de tránsito a través del Istmo. Si los Estados Unidos como el más importante país americano fuera el primero en ofrecer esta garantía, no podría dudarse —y así confía el gobierno de Nueva Granada— que Gran Bretaña y Francia hagan las mismas concesiones... No cabe duda de que cualquiera de los dos gobiernos aceptaría el ofrecimiento toda vez que no parece haber otro medio efectivo para asegurar a todas las naciones las ventajas de esta vía que la garantía de las grandes potencias comerciales de que el Istmo habría de ser territorio neutral. Los

04 TOMO XXVIII.p65 366 07/27/1999, 03:09 PM

intereses mundiales en juego son tan importantes que la seguridad de esta vía de comunicación entre los dos océanos no puede estar sujeta a las contingencias de guerras y revoluciones que puedan surgir entre las distintas naciones”[12].

Quizás sea conveniente detenernos aquí para considerar la marcha de los acontecimientos relacionados con este tema desde la época en que los Estados Unidos mostraron por vez primera interés en la comunicación transístmica hasta el momento en que se ratificó el tratado con Nueva Granada. Es fácil arribar a la conclusión de que el Presidente Polk completó la política iniciada por Clay, ya que éste no se aventuró, tal como hemos expuesto, a indicar un programa que garantizara que la seguridad de la ruta la respaldarían todas las naciones, a pesar de que estaba seguro de la importancia de la comunicación canalera y de los beneficios que de ella derivaría su país. Circunstancias especiales habían influido gradualmente en el curso de los acontecimientos, y de esta suerte Polk no podía menos que adoptar esta línea de acción, a menos que hubiese estado dispuesto a dejar escapar esta oportunidad demostrando así su patente falta de visual gubernativa. Polk contaba además con el estímulo del Senado y de la Cámara de Representantes, organismos que pocos años antes habían solicitado al Presidente que entrara en negociaciones con gobiernos extranjeros para la efectiva protección de un canal ístmico.

Se ve, pues, que él mantuvo firmemente el punto de vista de que la ruta debía estar abierta a todas las naciones y que las grandes potencias comerciales debían garantizar el uso de la misma por medio de un acuerdo sobre neutralidad. Los Estados Unidos no aspiraban y en realidad no podían aspirar a gozar del control unilateral de la ruta.

No es siquiera necesario sugerir que hay fundamento para aseverar que los Estados Unidos eran sinceros al expresar este punto de vista durante la época a que hacemos mención. Aunque ya se vislumbraba su ambición territorial, los Estados Unidos no

04 TOMO XXVIII.p65 367 07/27/1999, 03:09 PM

se decidieron a intentar la obtención del control único y exclusivo de tan importante vía de tránsito. Por otra parte, las potencias europeas no habían tomado medida alguna definitiva de competencia. Si bien es cierto que de vez en cuando los estados europeos demostraban interés, puramente especulativo, en proyectos para la construcción de un Canal a través del Istmo americano, no se tomó acción alguna que sirviera de fundamento a la creencia de que era posible lograr que prosperara la empresa. Como testimonio fehaciente de la sinceridad de los Estados Unidos al asegurar que el tránsito sería libre para todos, cabe mencionar que en su comunicación del 14 de diciembre de 1849 el Secretario de Estado solicitó al Ministro norteamericano en Londres que colabora con el Ministro de Nueva Granada a objeto de obtener del Gobierno Británico una garantía de la neutralidad del Istmo de Panamá, igual a la contenida en el tratado suscrito por los Estados Unidos y esa República[13]. Una medida de esta índole demuestra claramente que los Estados Unidos no buscaban ventaja exclusiva alguna al firmar el tratado, en caso de que el canal se abriera a través de esa porción territorial, toda vez que era evidente que si una de las potencias europeas aceptaba la responsabilidad de garantizar la neutralidad, al mismo tiempo reclamaría las respectivas ventajas concedidas a los Estados Unidos en su tratado con Nueva Granada.

Antes de mencionar los hechos subsiguientes que alteraron radicalmente la actitud de los Estados Unidos hacia la cuestión del canal, debe observarse la forma como la Secretaría de Estado interpretó la cláusula del Tratado de 1846 relativa a la neutralidad del Istmo. Es de notar, de manera incidental, menos rigor en la aplicación de la Doctrina Monroe. Si bien es cierto que los Estados Unidos han desarrollado gradual y eficazmente la política expuesta por sus estadistas de mayor idoneidad y experiencia, más de una vez, en el curso de esta evolución progresiva, se han apartado de su posición original. Desde luego esto puede ser el resultado de los cambios de opinión que forzosamente influyen

04 TOMO XXVIII.p65 368 07/27/1999, 03:09 PM

en la conducta del gobierno o de dificultades inevitables que la administración encuentra imposible subsanar de una manera diferente a la que, por razón de una transacción, se suprime el elevado idealismo del principio absoluto. Por lo tanto, no existe razón alguna para que nos sorprenda encontrar estas desviaciones de su política tradicional. La conducta de los gobiernos no se caracteriza por un plan fijo.

En el año de 1862 y en el curso de un movimiento revolucionario de los que desgraciadamente han sido tan comunes en lo que ahora se llama Colombia, el General Mosquera, jefe de la revolución, envió una fuerza armada para que ocupara el Istmo de Panamá. El señor Herrán, Ministro Plenipotenciario en Washington, solicitó la ayuda de los Estados Unidos en virtud de la disposición del Tratado de 1846. En consecuencia, un comandante naval americano recibió instrucciones "de proteger contra todo riesgo y garantizar a cualquier costo la seguridad de tránsito del ferrocarril a través del Istmo de Panamá". Pero como el señor Herrán insistió en que la seguridad del tránsito no podía ser debidamente asegurada con la presencia de una simple fuerza naval y que Nueva Granada tenía derecho a recibir ayuda especial por parte de las fuerzas terrestres de los Estados Unidos, la Secretaría de Estado trató de llegar a un acuerdo con Gran Bretaña y Francia a objeto de determinar si cualquiera de las medidas adoptadas por los Estados Unidos serían aceptadas por dichos países. Se intentó además averiguar si estos dos países estaban dispuestos a colaborar con los Estados Unidos en una ocupación conjunta del Istmo de Panamá. Sucedió que los Gobiernos de Gran Bretaña y Francia no vieron ninguna razón para tal intervención y se dio por terminado el asunto. Se dejó que Nueva Granada solucionara sus propias dificultades.[14] En esa época se hallaba amenazada la integridad misma de los Estados Unidos y Seward, exactamente como Clayton había hecho en años anteriores, para salvar, como él pensó, la administración, decidió que el mejor plan era apartarse de la política de sus predecesores.

04 TOMO XXVIII.p65 369 07/27/1999, 03:09 PM

Esta invitación de los Estados Unidos a las potencias europeas para efectuar una ocupación conjunta en el Nuevo Mundo constituyó una violación tan clara de la Doctrina Monroe, por la cual toda la América Latina había tenido gran respeto y confianza, que México, cuya independencia estaba en peligro por la coalición de Gran Bretaña, Francia y España, protestó contra tan injustificada medida considerándola, además, una violación de la dignidad de la América hispana[15].

Posteriormente se solicitó del gobierno de los Estados Unidos que interviniera si era necesario para impedir el paso de tropas y municiones de guerra de España a través del Istmo de Panamá con el fin de continuar la guerra con el Perú. Esta intervención no fue necesaria pero el Procurador General de los Estados Unidos, a quien se refirió el caso para que diera una opinión, sostuvo que bajo la garantía prometida por los Estados Unidos en el Tratado de 1846 la intervención era obligatoria. Aquí tenemos una manifestación precisa respecto a la interpretación de la neutralidad del Istmo de Panamá. El significado dado por el Procurador General al término *neutral* con respecto a esta materia fue simplemente que la ruta no debería ser usada por un estado cuando su propósito era llevar a cabo una guerra.

Después de exponer los hechos anteriores, es innecesario dedicar más espacio a la cuestión del alcance de la "neutralización" otorgada al Istmo conforme al Tratado de 1846. De acuerdo con el criterio de los Estados Unidos, esto equivalía a cierta clase de protección por medio de la cual se aseguraba la libertad de tránsito a los no-beligerantes. Durante ese período comparativamente inicial en la historia de la neutralización, aún no se había aclarado el significado exacto del término, como se aplica ahora a las vías de tránsito del mundo, aunque ya entonces existían suficientes manifestaciones que demostraban en cierto modo el alcance del concepto. El derecho que regula las relaciones entre los beligerantes no había alcanzado en esa época

04 TOMO XXVIII.p65 370 07/27/1999, 03:09 PM

un desarrollo satisfactorio, de donde se tenía con sobrada razón que la simple cercanía de los beligerantes a una zona sobre la cual se debía mantener una vía de comunicación era por sí sola suficiente para obstaculizar el libre tránsito. Agréguese a ello la extraña interpretación que inevitablemente resultaba del significado diferente del término cuando se aplicaba a lugares neutralizados sobre los cuales no había la intención de asegurar un tránsito libre[16].

Se ha visto que hasta el presente la política de los Estados Unidos favorecía la construcción de un canal por empresas privadas, libre de todo control político. Los norteamericanos no demandaban ventajas especiales que, en igualdad de circunstancias, no fueran acordadas a otras naciones. Esta actitud se debió, por una parte, al hecho de que en esta época los Estados Unidos no habían alcanzado el grado de desarrollo que los llevase a iniciar proyectos con que se hiriese la susceptibilidad de las grandes potencias, y, por la otra, a que difícilmente existía necesidad alguna de formular una política nacional más elaborada y agresiva. Al negociar el primer tratado relativo a la cuestión del tránsito entre los dos océanos, lo cual como se ha observado se hizo sin instrucciones de la Secretaría de Estado, los Estados Unidos estaban satisfechos con la idea de que la vía sería construida para beneficio común de todas las naciones del mundo.

04 TOMO XXVIII.p65 371 07/27/1999, 03:09 PM

Capítulo II

El Tratado Clayton-Bulwer de 1850

Otro tema importante en relación con la historia del canal a través del Istmo lo constituye la celebración del Tratado Clayton-Bulwer. No será posible, sin embargo, comprender el alcance de sus estipulaciones sin anotar primero, siquiera en forma esquemática, los acontecimientos que motivaron su negociación.

Los intentos de parte de Gran Bretaña para adquirir posesiones en América Central se remontan hasta fines del siglo XVII. Inglaterra inicia entonces un período de ataques, primero, contra las colonias españolas y, después, contra las repúblicas centroamericanas, sucesoras de España. Para el año de 1830 puede decirse que Gran Bretaña había prácticamente asumido el control del territorio de la Mosquitia[1]. Siguiendo la misma línea de acción, el superintendente inglés de Belice, un señor MacDonald, se apoderó por la fuerza, en agosto de 1841, de San Juan del Norte (Greytown) y lo incorporó al territorio de la Mosquitia. Ni este acto de MacDonald ni otros abusos que cometió fueron desaprobados por el Ministro inglés, a pesar de las reiteradas protestas de los estados centroamericanos a la Gran Bretaña y de su airada apelación a la conciencia del mundo.

Los Estados Unidos ni siquiera prestaron atención particular a dichas protestas. Por el contrario, estos hechos sólo sirvieron para mover a la Gran Bretaña a defender con mayor tesón sus

04 TOMO XXVIII.p65 373 07/27/1999, 03:09 PM

pretensiones coloniales. De esta suerte, el 30 de junio de 1847 presentó reclamación formal del territorio en disputa, y a principios de 1848 había desalojado completamente de éste a Nicaragua[2]. Gracias a esa actitud agresiva Gran Bretaña se colocó en una posición desde la cual podía establecer las condiciones bajo las cuales el canal sería abierto por la vía de Nicaragua, exigiendo así que uno de sus puntos terminales fuera necesariamente San Juan. Debe recordarse que, de acuerdo con el punto de vista aceptado en esa época, ésta era la comunicación más expedita para la deseada vía acuática.

La actitud de la Gran Bretaña no pudo menos que despertar una tempestad de indignación en los Estados Unidos. Las personas que estaban más interesadas en la construcción del canal por los dividendos que podían derivarse de la empresa, vieron en la agresión británica una competencia de carácter comercial. Como resultado, ellos se encargaron de esparcir las noticias de los injustos atropellos cometidos por la Gran Bretaña, y obtuvieron buen éxito en el esfuerzo de destacar la trascendencia de la Doctrina Monroe en el trance a que estaba sujeta la nación. Por otra parte, la administración sufría no sólo la presión de la opinión pública sino que, a través de las medidas adoptadas por Gran Bretaña, también percibía una oposición clara y definitiva a la política de los Estados Unidos tendiente a lograr la construcción de un canal sin sujeción política a ningún poder[3]. Es evidente que, si el canal llegase a caer bajo el dominio de una potencia extranjera, los Estados Unidos quedarían prácticamente a merced del país en cuyas manos quedase la llave de la vía de tránsito. Bajo estas circunstancias, la Secretaría de Estado no tuvo otra alternativa que tomar acción inmediata al respecto.

En consecuencia, el señor Hise fue enviado a Centro América a fin de que investigara la validez de los reclamos de la Gran Bretaña. Sus instrucciones, no obstante, no lo autorizaban para obtener ningún derecho en relación con la ruta. A pesar de esto, él concluyó sin autorización un tratado con Nicaragua por medio

04 TOMO XXVIII.p65 374 07/27/1999, 03:09 PM

del cual el derecho exclusivo de construir el canal por dicho territorio fue concedido a los Estados Unidos o a sus ciudadanos. A los Estados Unidos se le permitía construir fortificaciones a todo lo largo de la ruta y en los puertos terminales del canal. Como compensación, los Estados Unidos se obligaban a garantizar la integridad territorial de Nicaragua[4]. Esta convención naturalmente pasaba por alto en su totalidad la existencia de las pretensiones británicas.

Es importante recordar a este respecto que el gabinete del gobierno de Washington no se encontraba en una posición muy cómoda. En realidad el nerviosismo de la Secretaría de Estado era tal que el triunfo diplomático del Ministro de los Estados Unidos en la América Central sólo pudo ser considerado como una dificultad.

El gobierno no deseaba y en realidad no podía desear el derecho exclusivo del dominio de la ruta ni imponerse la carga que significaba la gran responsabilidad de garantizar la integridad territorial de Nicaragua, sin mencionar siquiera el conflicto con Inglaterra que la aprobación de la actitud del señor Hise inevitablemente acarrearía. El resultado fue que el tratado nunca llegó a ratificarse. La nueva administración del General Taylor, animada por un sincero deseo de reconciliación y ansiosa de evitar complejidades de índole internacional en las cuales los Estados Unidos no estuviesen colocados en la posición más ventajosa, retiró a Hise y sus actos a este respecto fueron sumariamente desaprobados.

Los ostensibles puntos de vista del General Taylor estaban, sin lugar a dudas, a favor de un canal libre para todo el mundo, bajo términos o condiciones iguales y, en consecuencia, divorciado de todo dominio de carácter político por parte de cualquier potencia. En su primer mensaje al Congreso manifestó que el "territorio a través del cual se llegara a construir el canal debería estar libre de todo reclamo por parte de potencias extranjeras. Tales potencias no deben ocupar en lo futuro una

04 TOMO XXVIII.p65 375 07/27/1999, 03:09 PM

posición que les permita ejercer una influencia tan decisiva sobre el comercio del mundo como para obstruir el uso de una vía de esta naturaleza que debe dedicarse al beneficio común de la humanidad". Su administración trató así de conseguir del Gobierno británico la celebración de un tratado con Nicaragua en el cual tanto la Gran Bretaña como los Estados Unidos garantizaran la seguridad del tránsito, sin que se confirieran ventajas exclusivas a ninguna de las dos naciones[5]. Resulta casi innecesario insinuar las razones que llevaron al Presidente Taylor a adoptar este tono conciliatorio. Él estaba seguro de que en esta forma podía obtener del Gobierno británico la adopción de una política menos agresiva en torno a la cuestión centroamericana. En los Estados Unidos prevaleció firmemente la idea de que las intenciones de Gran Bretaña no eran otras que las de adquirir el dominio del proyectado canal.

Correspondió al señor Lawrence, Ministro de los Estados Unidos en Londres, iniciar estas difíciles negociaciones. Pensando que la continuidad de la ocupación británica en la América Central era peligrosa para la paz de su país, el señor Lawrence insistió en que Inglaterra se retirase del Protectorado de la tierra de la Mosquitia, como una condición necesaria para el arreglo del asunto del canal. Pero Lord Palmerston, quien estaba bien enterado de la nerviosidad que su decisión causaría en los Estados Unidos y quien al mismo tiempo deseaba mantener por todos los medios las aspiraciones británicas, rehusó aceptar la proposición americana y, en consecuencia, nada se hizo sobre el particular en Londres.

Mientras tanto, crecían y se acentuaban más en el pueblo norteamericano los sentimientos de odio hacia Inglaterra, la que al ocupar la Isla Tigre, punto terminal de una de las posibles rutas del Pacífico, enardeció la opinión pública. El señor Clayton, Secretario de Estado, un poco nervioso, presionó a Sir Henry Bulwer, Ministro de Gran Bretaña en Washington, para que conviniera en discutir el asunto en la capital norteamericana

04 TOMO XXVIII.p65 376 07/27/1999, 03:09 PM

y no en Londres, muy a pesar de que sabía que este último no tenía instrucciones para ello. Sir Henry Bulwer se percató enseguida de la situación y se dio cuenta de que era más fácil negociar con el señor Clayton que con el señor Lawrence. Fue así como, asumiendo toda la responsabilidad pero al mismo tiempo perfectamente consciente del carácter discrecional de los poderes otorgados a los altos funcionarios en circunstancias especiales, aceptó de buen grado las sugestiones del Secretario de Estado y procedió con visual y juicio a concluir el tratado conocido bajo el nombre de Clayton-Bulwer, que fue ratificado el 5 de julio de 1850[6].

Las estipulaciones del Tratado pueden resumirse así:

1.– Los gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña declaran por el presente que ni el uno ni el otro obtendrá ni sostendrá jamás para sí mismo, ningún predominio exclusivo sobre dicho Canal.

2.– Ni el uno ni el otro construirá ni mantendrá jamás fortificaciones que lo dominen ni tampoco ocupará ni fortificará, ni colonizará ninguna parte de la América Central.

3.– Los buques de los Estados Unidos y la Gran Bretaña que transiten por dicho Canal estarán exentos, en caso de guerra entre las partes contratantes de bloqueo, detención o captura por cualquiera de los beligerantes.

4.– Gran Bretaña y los Estados Unidos se comprometen a garantizar la seguridad y neutralidad del Canal y a invitar a los demás estados a que colaboren con ellos para estos fines.

5.– Como los gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, al celebrar este convenio, desean no solamente atender al logro de un objetivo particular sino también establecer un principio general, convienen por el presente en extender su protección por estipulaciones del Tratado, a cualesquiera otras comunicaciones practicables sean por canal o por ferrocarril, a través del Istmo... y especialmente las comunicaciones interoceánicas que sean practicables, ya por la vía de Tehuantepec o por Panamá.

04 TOMO XXVIII.p65 377 07/27/1999, 03:09 PM

Se ha explicado en el curso de esta obra que durante esa época la intención de los Estados Unidos se limitaba a prevenir la intromisión de Gran Bretaña en las cuestiones americanas. Clayton no tuvo suficiente visual en este asunto porque el verdadero efecto del tratado fue diferente al fin que tenía en mente. En la opinión de algunos, el tratado sólo legalizó el *statu quo* existente en lo relacionado con las posesiones británicas en la América Central. Se temió entonces que, si las dos potencias no arreglaban la cuestión en disputa por medio de un acuerdo, la Doctrina Monroe sufriría un serio revés a manos del Gobierno británico. Pero la administración, colocada en un dilema, adoptó una línea de conducta opuesta al principio que se pensaba mantener, ya que cada palabra del tratado violaba el espíritu y la letra de esa política consagrada por todos los estadistas norteamericanos. La débil administración del General Taylor pensó que ésta era la única forma de resolver las dificultades creadas por la agresividad de la Gran Bretaña al intentar adquirir el dominio del proyectado canal.

Dos factores importantes resaltan aquí vinculados directamente a la cuestión en análisis: 1) la neutralidad del canal por cualquier vía, garantizada por Gran Bretaña y los Estados Unidos, potencias éstas de acuerdo además en invitar al resto de las naciones del mundo para que garantizaran dicha neutralidad. Ya se ha dicho que la neutralidad de que habla este tratado se extendía a cualquier ruta que se escogiera para la construcción de un canal que uniese el Atlántico y el Pacífico, toda vez que en el mencionado documento los dos gobiernos dejaron perfectamente claro que su propósito no era sólo lograr ese objetivo particular sino también proveer un principio de carácter general a este respecto. Es así como, por medio de las estipulaciones contractuales, dicha protección se extendía a cualquiera otra ruta factible de escogerse para la comunicación interoceánica. La protección de que se habla no podía, por supuesto, significar otra cosa que la garantía de la neutralidad[7].

04 TOMO XXVIII.p65 378 07/27/1999, 03:09 PM

2) Los Estados Unidos lo mismo que la Gran Bretaña dejaron estipulado el principio de que jamás obtendrían ni mantendrían dominio exclusivo sobre el mencionado canal. Como veremos más adelante, esta disposición demostró ser un valladar infranqueable a la política que en los años venideros los Estados Unidos se empeñarían en seguir.

Que el Tratado Clayton-Bulwer no satisfizo los intereses de los Estados Unidos lo demuestra el hecho de que poco tiempo después de que fuera ratificado surgieron controversias relativas a su adecuada interpretación. Para los fines del presente estudio no es necesario que entremos a discutir las diferencias surgidas sobre este punto ni las actividades desplegadas por ambas cancillerías para solucionarlas. Hubo ocasión en que estas diferencias parecían tan marcadas que el Presidente Buchanan, remiso a aceptar la sugestión de la Gran Bretaña de que se llegara a una solución arbitral, se vio forzado a declarar en su mensaje al Senado que "lo más sabio sería abrogar el tratado por mutuo consentimiento y volver al *status quo*. Baste decir que el Gobierno británico envió en 1857 un comisionado especial a la América Central para entrar en negociaciones con las distintas repúblicas y eliminar de ese modo las controversias que surgieron del Tratado. Muy pronto se negociaron acuerdos con dichos estados, de suerte que para 1860 las dificultades parecían haber desaparecido.

Al mismo tiempo que ambas partes debatían las controversias creadas por el Tratado Clayton-Bulwer surgió una oportunidad para que los Estados Unidos trataran de adquirir cierto dominio sobre la ruta por Panamá, en el caso de que el canal fuera construido a través de ese país. Debido a los perjuicios que sufrieron algunos nacionales de los Estados Unidos durante los llamados "motines de Panamá" ocurridos en 1856, se trató de conseguir una indemnización de Nueva Granada por medio de una convención. En el proyecto del Ministro norteamericano presentado en Bogotá se incluye una estipulación en virtud de la

04 TOMO XXVIII.p65 379 07/27/1999, 03:09 PM

cual ambas partes gozarían del derecho de tránsito a través del Istmo por cualquier ruta que se abriera. Dicha vía debía además destinarse al uso común de las naciones dispuestas a reconocer la neutralidad del canal. Cabe señalar, sin embargo, que correspondía a los Estados Unidos ejercer control absoluto sobre la ruta. Para lograr dicho propósito ese país adquiriría las islas del Pacífico situadas cerca de las dos entradas del canal. Por instrucciones impartidas al Ministro de los Estados Unidos en Bogotá, el señor Marcy explicó que, en caso de obtener el "dominio de la ruta, su país tomaría de inmediato medidas para demostrar a las potencias extranjeras que el canal se mantendría para el uso común bajo condiciones justas y que se solicitaría que dichas potencias participaran con los Estados Unidos en las actividades tendientes a garantizar la neutralidad de esa parte del Istmo"[8].

Resulta evidente que esta proposición era contraria a las estipulaciones del Tratado Clayton-Bulwer. Sin embargo, no fue necesario que la Gran Bretaña protestara toda vez que Nueva Granada pronto se percató de las implicaciones de la proposición y, como en realidad constituía un ultraje a su soberanía, se negó rotundamente a darle consideración seria de índole alguna.

Queda demostrado así el alcance de la política de los Estados Unidos hasta los días de la guerra civil. A fin de impedir que la posición clave del tránsito estuviera en manos de una potencia europea, el país se vio al borde de una guerra y por último obligado a suscribir un tratado que pasaba intencionalmente por alto cada uno de los principios fundamentales de la Doctrina Monroe. El principio de la construcción del canal libre de todo dominio político tuvo, durante esa época, algunas excepciones insignificantes, sobre las que por eso mismo puede omitirse ulterior comentario. El tratado concertado por Hise con Nicaragua en 1849 fue redactado sin recibir el beneficio de las instrucciones de la Secretaría de Estado. En última instancia, las actividades de Hise no fueron aprobadas. En cuanto a la proposición del señor

04 TOMO XXVIII.p65 380 07/27/1999, 03:09 PM

Marcy, si bien su ostensible propósito consistía en proteger el ferrocarril de Colón a Panamá recientemente inaugurado y víctima, por desgracia, de algunos daños inmediatos debido a los llamados "motines de Panamá", es difícil pensar que su objetivo no tuviera mayor alcance. Pero, de toda suerte, probó ser irrealizable.

04 TOMO XXVIII.p65 381 07/27/1999, 03:09 PM

Capítulo III

Proposición formulada por los Estados Unidos en torno al control del canal

Llegamos ahora a una fase más importante del problema. Los Estados Unidos no siguen su política original de construir un canal para beneficio del mundo, bajo condiciones similares y libre de dominio político. Al efecto, se abogaba en ese país por la neutralización de la vía como medio de garantizar la libertad de tránsito y la seguridad de los trabajos del canal y de las personas que lo utilizaran. En el período a que nos vamos a referir, sin embargo, los Estados Unidos lucharon con vehemencia por la obtención de una especie de supremacía o de dominio político sobre la ruta. En otras palabras, sus deseos consistían en obtener la clave de la vía de modo que pudieran permitir o rehusar el uso de la misma, si consideraban que dicho permiso afectaba favorable o desfavorablemente sus intereses políticos.

En sus esfuerzos por seguir esta línea de conducta, los Estados Unidos encontraron el obstáculo que la política anterior les había impuesto. En consecuencia, hicieron supremos esfuerzos para deshacerse de esos obstáculos. Su diplomacia había sido tan eficaz como activa en ese sentido. Y si bien en más de una ocasión los argumentos empleados habían sido falaces, la Secretaría de Estado había emitido documentos valiosísimos que algunas veces demostraron extraordinaria habilidad.

04 TOMO XXVIII.p65 383 07/27/1999, 03:09 PM

Una nueva línea de acción surgió como producto de la amplia y agresiva política del Sr. Seward. La expansión territorial de los Estados Unidos había comenzado. El país había logrado una victoria sobre México y obtenido una importante faja del territorio de esa nación. Los asuntos internos del país, además, se habían colocado sobre bases sólidas debido a la feliz terminación de la Guerra Civil, después de la que se consolidó la Unión. La Doctrina Monroe había adquirido gran importancia con la eliminación intervencionista de los franceses en México. En resumen, la administración se sentía fuerte en el país y respetada en el exterior. Si bien se necesitaba despertar el sentido de importancia propia en los Estados Unidos, esas circunstancias probaron ser más que suficientes para lograrlo, a lo que puede atribuirse la formulación de esta más activa y más agresiva política exterior. Los Estados Unidos, como veremos, reclamaban el control absoluto del canal a través del Istmo. Apenas es necesario señalar que los términos del Tratado Clayton-Bulwer estaban en oposición directa con esta política. Nosotros tendremos, por lo tanto, que hacer notar los esfuerzos de la Secretaría de Estado tendientes a eliminar las dificultades creadas por esta "comprometedora alianza".

El primer paso en esta dirección fue dado por el propio señor Seward. El proyecto para la construcción de un canal a través de Honduras fue traído de nuevo a la atención del público. El señor Seward se apresuró a concertar un tratado con dicho país y se propuso obtener la cesión de la Isla Tigre a los Estados Unidos con el objeto de que fuera utilizada como estación abastecedora de combustible[1]. Como esto implicaba, sin embargo, la adquisición de dominio sobre el puerto terminal canalero en el Pacífico, el Secretario Seward instruyó al señor Adamas, su Ministro en Londres, para que averiguara con Lord Clarendon si el Gobierno británico se inclinaba a favorecer la adquisición de estaciones para el aprovisionamiento de combustible en la América Central, no obstante las disposiciones del Tratado

04 TOMO XXVIII.p65 384 07/27/1999, 03:09 PM

Clayton-Bulwer[2]. A pesar de la manera vaga como Lord Clarendon respondió a estos sondeos[3], el señor Seward se percató de que debía tomar un camino diferente, y, como resultado de ello, en 1868 se suscribió el Tratado Dickinson-Ayon, en el que queda expuesta la antigua idea de construir un canal de tránsito y dominio libre.

Los Estados Unidos no perseguían únicamente lo anterior en la época que nos concierne, si bien tenían que conformarse con tan minúsculo resultado debido a las promesas que se habían visto obligados a formular a la Gran Bretaña en 1850. Con extraordinaria visión el señor Seward dirigió sus miradas más al sur del Istmo y pensó que podría obtener las ventajas que deseaba de Colombia, sin herir directamente las susceptibilidades de la Gran Bretaña en la América Central. En 1868 se iniciaron las negociaciones con dicha República para la construcción de un canal a través del Istmo de Panamá, con el resultado de que el 14 de enero de 1869 se suscribió un tratado en Bogotá. En virtud de las estipulaciones de ese tratado los Estados Unidos adquirían el derecho a construir el canal y a mantener el control y uso pacífico del mismo. Colombia estuvo de acuerdo en no permitir la apertura del Atlántico al Pacífico de otra vía interoceánica ni la construcción de un nuevo ferrocarril a través de su territorio, sin haber obtenido de antemano el consentimiento expreso de los Estados Unidos. Una estipulación con respecto a la neutralidad de la ruta aparece así en dicho tratado: "La entrada al canal deberá ser estrictamente negada a las tropas de otro u otros países, inclusive los buques y municiones de guerra". Este tratado fue rechazado por el Senado de Colombia.

El señor Grant, al ser elegido Presidente de los Estados Unidos, envió al señor Setphen A. Hurlbuk a Colombia a fin de que concertara un nuevo tratado para la construcción de un canal por el propio gobierno norteamericano. El resultado de las negociaciones fue el Tratado de Bogotá de 26 de enero de 1870, en virtud del cual el canal debía ser abierto a todas las naciones en paz con las partes contratantes, en términos de absoluta

04 TOMO XXVIII.p65 385 07/27/1999, 03:09 PM

igualdad, pero permanecería rigurosamente cerrado a las banderas de todas las naciones en guerra con cualesquiera de las partes contratantes. Los Estados Unidos estuvieron de acuerdo en suministrar ayuda para proteger el canal de ataques o invasiones del exterior. El señor Hurlbuk parecía abrigar la completa seguridad de que el tratado sería ratificado por el Congreso colombiano. Muy pronto, sin embargo, se dio cuenta de que el asunto no era tan fácil como creía. Los dirigentes del gobierno de Colombia objetaron una estipulación del tratado en virtud de la cual Colombia entraría en cualquier guerra en que los Estados Unidos fueran participantes. El señor Tapata, Secretario de Relaciones Exteriores, notificó al señor Hurlbuk que su gobierno insistiría en un cambio radical de dicha estipulación en vista de las complicaciones políticas que podrían resultar si se permitía incluir esa cláusula[4]. Como era de esperarse, el Congreso colombiano introdujo modificaciones importantes en el tratado. El Senado llegó a oponerse al punto de vista de los Estados Unidos hasta el grado de que aquél resultó inaceptable para el Senado de este país.

Las gestiones diplomáticas de la Secretaría de Estado se hicieron más activas poco tiempo después que el Gobierno de Colombia concedió en 1878 a una compañía privada francesa el derecho a construir el Canal de Panamá. Desde el punto de vista económico, los Estados Unidos no deseaban esta empresa en manos de otra potencia. Por lo tanto, se hicieron esfuerzos para obstaculizar a la compañía francesa por medio de rutas rivales en la América Central y en Tehuantepec[5]. Más aún, la cuestión asumió verdadera importancia en lo relativo a la Doctrina Monroe.

Conforme a las últimas interpretaciones, el *dictum* flexible de Monroe había ido más allá de sus postulados negativos y había adoptado rumbos positivos como guía de la diplomacia norteamericana, dondequiera que aparecía la oportunidad de aumentar la supremacía moral de los Estados Unidos. En esa época se rumoraba que M. de Lesseps estaba tratando de formar, a

04 TOMO XXVIII.p65 386 07/27/1999, 03:09 PM

nombre de la compañía francesa, una coalición de potencias europeas a fin de garantizar y defender la neutralidad del Istmo. En opinión de los Estados Unidos, esto necesariamente afectaba su posición tradicional en el Nuevo Mundo. El 8 de marzo de 1889, el Presidente Hayes por medio de un mensaje se apresuró a hacer conocer al mundo su punto de vista sobre la cuestión canalera y la Doctrina Monroe. El mensaje expresa en frases inequívocas que "la política de este país la constituye la construcción del Canal bajo el control americano. Los Estados Unidos no pueden consentir en que se conceda este control a una potencia europea". Recomendó luego que se convirtiera el canal en una gran vía marítima entre el Atlántico y el Pacífico, *que fuera virtualmente una parte de la costa de los Estados Unidos*[6], agregando para terminar que "*los Estados Unidos* tienen el deber y el derecho de ejercer y mantener esa vigilancia y autoridad sobre cualquier Canal interoceánico a través del Istmo que une la América del Norte con la del Sur, para proteger sus intereses nacionales"[7].

Puntos de vista similares a los que acabamos de citar fueron expresados por el señor Evarts, Secretario de Estado, en el informe que enviara al Presidente en esa misma fecha o sea el 8 de marzo de 1880. Este informe constituyó la respuesta a una solicitud formulada por el Congreso, organismo que parecía estar ansioso de obtener información sobre el proyecto francés. El señor Evarts consideró que esto era para su gobierno "una cuestión de índole territorial, en cuya administración debe ejercer un control potencial"[8].

Los esfuerzos del señor Evarts no cesaron con lo anterior. A fin de derrotar el proyecto francés en su totalidad y para obtener al mismo tiempo ventajas extraordinarias para su país, llevó la Doctrina Monroe al extremo que él pensó que debía llegar, para lo que trató de concertar un tratado con Colombia en el que todo permiso concedido previamente para la construcción de un canal interoceánico o que Colombia concediera en el futuro, debía estar

04 TOMO XXVIII.p65 387 07/27/1999, 03:09 PM

sometido a los derechos de los Estados Unidos de América como garante de la neutralidad del Istmo y de la soberanía de Colombia sobre el territorio istmeño, y que el consentimiento de los Estados Unidos debía obtenerse como una cuestión previa necesaria para la validez de cualquier concesión futura o para la modificación de una existente. No es necesario decir que esta cláusula se había redactado con el propósito de anular el contrato entre Colombia y la Compañía francesa. El Gobierno de los Estados Unidos había expresado su descontento en torno al permiso que había sido otorgado sin obtener su consentimiento previo, y también había informado a Colombia que, en opinión de los Estados Unidos, la necesidad de obtener dicho consentimiento era y sería mantenida como consecuencia de la garantía que se había otorgado por el Tratado de 1846. El señor Evarts no disimulaba del todo sus tácticas diplomáticas, de lo que resultó que el Gobierno colombiano rehusara con desdeño considerar la proposición de concertar un tratado que pusiera en duda su derecho a conceder esos privilegios[9].

En tanto que la cuestión era considerada por el Congreso, los puntos de vista de la administración se compartían entre el Senado y la Cámara de Representantes. En las discusiones efectuadas se hizo hincapié en la opinión popularizada en los sectores políticos del país de que "si los Estados Unidos tienen el interés y el derecho de posesión, dirección, control y gobierno sobre cualquier canal, ferrocarril u otro medio de comunicación artificial que haya de construirse a través del Istmo... y en vista de la magnitud de este interés, constituye un deber de los Estados Unidos insistir en que si fuera construido o iniciado, continuado o terminado por quien quiera que fuese y cualquiera que fuera la nacionalidad de los miembros de la sociedad anónima o la fuente del capital social, ese interés de los Estados Unidos y su derecho a poseer y dominar el referido canal u otra comunicación artificial, deberá asegurarse y mantenerse en los casos en que conforme a su opinión sea necesario"[10].

04 TOMO XXVIII.p65 388 07/27/1999, 03:09 PM

Para el Congreso era claro, no obstante, que el mayor obstáculo que impedía poner en práctica la que entonces constituía la política nacional de aquel país era el Tratado Clayton-Bulwer que se mantenía amenazante, siempre dispuesto a reducir a añicos cualquier ventaja que estuviera orientada a lograr la adquisición de un control exclusivo del canal y, en realidad, un poderoso valladar a la aplicación de la Doctrina Monroe en su nueva forma, en lo referente a las comunicaciones marítimas a través del Istmo. El 16 de abril de 1880, en una resolución conjunta, el Senado y la Cámara de Representantes solicitaron al Presidente que tomara inmediatamente las medidas pertinentes para lograr la abrogación del Tratado Clayton-Bulwer.

Para ese tiempo se encargó del Poder Ejecutivo el Presidente Garfield y le correspondió al señor Blaine, su Secretario de Estado, reiniciar la controversia. El Secretario se mostró preocupado por los rumores de que Colombia estaba tratando de lograr que las potencias europeas formularan una especie de declaración conjunta sobre la neutralidad del Istmo de Panamá. A fin de protestar contra esa medida, caso de que los informes obtenidos fueron ciertos, el señor Blaine envió una circular a los Ministros de los Estados Unidos en Europa, en la que se insistía en que su gobierno había garantizado la neutralidad del Istmo en 1846 y que dicha garantía no necesitaba para su validez "esfuerzo, consentimiento o asentimiento de ninguna otra potencia". El Secretario de Estado manifestó que los Estados Unidos no intentaban intervenir en la cuestión del canal vista desde un punto estrictamente comercial o con los usos a que pudiera dedicarse en tiempo de paz. "Es en relación con el *control* político de dicho Canal", continuó el Secretario Blaine, "a diferencia de las disposiciones puramente administrativas o comerciales, que el Presidente se siente obligado a hablar sin rodeos y de manera categórica...".

"Durante cualquier guerra en que los Estados Unidos... sean parte interesada, el paso de barcos de guerra de una nación enemiga

04 TOMO XXVIII.p65 389 07/27/1999, 03:09 PM

por el Canal de Panamá no sería más admisible que el paso de las fuerzas armadas de una nación enemiga por una línea férrea que una el Atlántico y el Pacífico de los Estados Unidos... Y los Estados Unidos insistirán en su derecho a adoptar las medidas precautorias necesarias en caso de que el tránsito del Istmo sea en cualquier forma utilizado contra sus intereses sobre la tierra o sobre el mar". El Secretario declaró entonces: "El Gobierno de los Estados Unidos vería con mucho interés un acuerdo entre los estados europeos para garantizar conjuntamente la neutralidad y controlar el aspecto político de una ruta comercial, lejana de Europa y cercana a los Estados Unidos, *que de manera substancial formaba parte de la costa norteamericana*[11], y que según parece se convertirá en el principal medio de transporte entre nuestros estados del Atlántico y del Pacífico". Y continuó en términos más enérgicos: "Cualquier intento de reemplazar aquella garantía con un acuerdo entre potencias europeas, que mantienen grandes ejércitos y que patrullan los mares con grandes flotas y cuyos intereses en el canal y su funcionamiento jamás pueden ser tan vitales como los nuestros, sería semejante a una alianza contra los Estados Unidos". Y finalizaba advirtiendo a sus representantes diplomáticos ante las cortes europeas lo siguiente: "Ustedes deberán cuidarse en sus conversaciones de no dar la impresión de que los Estados Unidos han adoptado una nueva política o iniciado medidas agresivas que este gobierno haya de adoptar en el futuro. Se trata sencillamente de la adhesión de los Estados Unidos a principios enunciados desde hace mucho tiempo por la más alta autoridad gubernamental del país" [12].

El Secretario Blaine naturalmente insistió en el viejo argumento de su país. Es verdad que no se menciona expresamente la famosa doctrina en sus despachos diplomáticos (el Departamento de Estado nunca habla directamente de la Doctrina Monroe), si bien todo su razonamiento se basa en la misma. Todo parece indicar que el Secretario estuviera atormentado por la idea de que su gobierno hubiera antes seguido una política liberal en relación

04 TOMO XXVIII.p65 390 07/27/1999, 03:09 PM

con el asunto del canal. Ya hemos explicado cuál había sido la política de los Estados Unidos antes de la Guerra Civil.

El Secretario de Estado Blaine conocía muy bien esta línea de acción, y, sin embargo, aseguraba rotundamente que su actitud no constituía la iniciación de una nueva política. En una especie de olvido o tal vez de inconsistencia plausible también, expresó a los Ministros de los Estados Unidos que la garantía de neutralidad del Istmo de Panamá otorgada por los Estados Unidos "no necesita refuerzo, consentimiento o asentimiento de parte de ninguna otra potencia". Él no recordaba que Polk, hablando de dicha garantía, dijo que "no se puede dudar... que garantías similares serán ofrecidas a esa República (Colombia) por la Gran Bretaña y Francia... No podría dudarse de que cualquiera de los dos gobiernos aceptaría la oferta porque no existía otro medio efectivo de conseguir todas las ventajas de esta importante vía para todas las naciones sino por medio de la garantía a todas las potencias comerciales en el sentido de que el Istmo sería un territorio neutral"[23]. Ni recordaba la Secretaría de Estado que había invitado a la Oficina Británica de Asuntos Exteriores a que garantizara la neutralidad de esa sección de Colombia[24].

El señor Cass había expresado, asimismo, los puntos de vista de la Secretaría de Estado sobre esta materia cuando dijo a Lord Napier, Embajador Británico en Washington, que "una medida de la misma índole por parte de Inglaterra y de Francia daría seguridad adicional al tránsito y por lo tanto sería considerada favorablemente por el Gobierno de los Estados Unidos"[15].

Aún más digno de mención es el hecho de que el Secretario Blaine parece haber pasado por alto la existencia del Tratado Clayton-Bulwer, toda vez que su mensaje fue enviado también a la Oficina Británica de Asuntos Exteriores. Sin duda por todo ello Lord Granville se limita a contestar: "Me permito señalar a usted que la posición de la Gran Bretaña y de los Estados Unidos en lo que al Canal se refiere... está determinada por los respectivos compromisos acordados entre las partes contratantes en la

04 TOMO XXVIII.p65 391 07/27/1999, 03:09 PM

Convención... comúnmente conocida como el Tratado Clayton-Bulwer. El Gobierno de Su Majestad Británica tiene plena confianza en que se cumplirán todos los compromisos estipulados en ese tratado"[16].

Antes de recibir el mensaje de Lord Granville, el Sr. Blaine se refirió específicamente al Tratado Clayton-Bulwer, después de expresar los puntos de vista de su gobierno en lo que concierne a la cuestión canalera en la forma general que hemos observado y en cumplimiento de las disposiciones de la resolución conjunta del Congreso. En una larga comunicación dirigida al señor Lowell, Ministro de los Estados Unidos en Londres, hizo una exposición *ex parte* del caso, para tratar de demostrar que el tratado no debía ser obligatorio, puesto que había sido suscrito hacía más de treinta años, bajo condiciones excepcionales y extraordinarias ya desaparecidas. Alegó que los Estados Unidos habían logrado gran desarrollo en la costa del Pacífico, mientras que los intereses de la Gran Bretaña eran insignificantes comparados con los de la Unión norteamericana, y que la verdadera intención del tratado era colocar a las dos partes en un plano de igualdad con respecto al canal, pero que en las condiciones actuales el efecto del mismo era dar el control de la vía a la Gran Bretaña por razón de su mayor poderío naval. En esa misma comunicación se insiste, además, en que "este gobierno en lo que respecta a los estados europeos, no consentirá en que se perpetúe tratado alguno que ponga en tela de duda nuestro legítimo y bien establecido derecho a gozar de prioridad en el continente americano". Luego consideró el caso de la garantía de la neutralidad del canal por las grandes potencias de Europa, y ligeramente llegó a la conclusión de que "el primer sonido de un cañón en una guerra general de Europa probablemente anularía el tratado de neutralidad", por lo que "un simple acuerdo de neutralidad escrito en papel entre las grandes potencias europeas no sería efectivo para proteger el canal en tiempos de guerra". Siguiendo la flexible lógica de algunos diplomáticos, el señor Blaine dedujo que los Estados Unidos era el único país que

04 TOMO XXVIII.p65 392 07/27/1999, 03:09 PM

podría hacer "cumplir la completa neutralización del Canal en lo que concierne a los países europeos", asegurando al mismo tiempo "su derecho a controlar el tránsito a través del Istmo"[17].

Éstas fueron las razones aducidas por el Secretario de Estado de los Estados Unidos al proponer modificaciones esenciales al tratado. En pocas palabras, se consideraba que debía permitirse a los Estados Unidos fortificar el canal y asumir su control político. No es difícil imaginarse las objeciones que se lanzarían contra estos argumentos. Debe recordarse que existían escasas razones con que iniciar la controversia, pese a lo cual se aventuró a la lucha de abrogar ese tratado. Quizás sea éste el motivo por el cual se ha llamado a dicha nota "uno de los más extraordinarios documentos de Estado que jamás se haya escrito".

Lord Granville contestó a su debido tiempo comenzando por señalar, con sobrada justicia, que "los principios sobre los cuales descansa toda la tesis de la comunicación son nuevos hasta donde llega mi conocimiento en el campo del Derecho Internacional". Aseveró que los intereses de la Gran Bretaña sobre el canal son similares a los de los Estados Unidos; y, en lo que concierne al incomparable desarrollo de los Estados Unidos en la costa del Pacífico, Lord Granville dijo que "el gobierno de Su Majestad no puede mirarlos como un acontecimiento inesperado o suponer que no estuvieran incluidos en las consideraciones que movieron los resortes de los estadistas de las partes contratantes del Tratado Clayton-Bulwer", y que un cambio tal de condiciones no podía ser aceptado como punto de contención para "invalidar los fundamentos de un acuerdo que no puede suponerse fuera suscrito sin una cuidadosa y deliberada consideración"[18].

Los dos gobiernos iniciaron entonces una discusión sobre las "objeciones históricas" al tratado. Puede decirse aquí que la tesis del señor Blaine era francamente débil. La perspicacia de Lord Granville dejó sin efecto los argumentos del Secretario de Estado de los Estados Unidos[19]. No se necesita seguir mencionando las luchas diplomáticas que se sucedieron durante

04 TOMO XXVIII.p65 393 07/27/1999, 03:09 PM

mucho tiempo entre las Cancillerías de Londres y Washington, toda vez que el señor Frelinghuysen reemplazó en su cargo al señor Blaine, por lo que fue necesario que él siguiera contestando las notas de Lord Granville y poniéndose del lado de Estados Unidos, en vista de que la administración era la misma. El nuevo Secretario encontró oportunidad, por supuesto, para referirse a "la política tradicional de los Estados Unidos". Pero en la disputa los razonamientos de ambas partes no fueron más que expresiones de opinión y, como ellas eran diametralmente opuestas, la controversia hizo que se apartaran aún más la una de la otra. Por último, el Gobierno de Su Majestad Británica señaló que, si la Doctrina Monroe no había impedido que el Presidente y el Senado sancionaran el tratado, no veía la razón para que a esta fecha tan lejana se dijera que el tratado era opuesto a su política tradicional.

El hecho es que, como lo hemos expuesto, el Tratado Clayton-Bulwer constituía un acto cuya existencia era imposible negar aún con la nueva política de los Estados Unidos en lo concerniente a comunicaciones canaleras. Ese tratado era, en efecto, un obstáculo que, mientras continuara en vigencia, les impediría obtener el control exclusivo sobre la ruta. La Doctrina Monroe en su nueva forma de no sólo impedir que las potencias europeas obtuvieran el dominio del Nuevo Mundo sino de lograr ese dominio para los Estados Unidos— debía continuar en *status quo* hasta tanto se eliminara ese obstáculo. No fue fácil para los Estados Unidos llegar a esta conclusión, especialmente en vista de que conforme a su propio punto de vista la Doctrina era simplemente un pronunciamiento nacional en torno a su derecho a la propia conservación. Pero en lo atinente a la Doctrina Monroe, tal cual fue aplicada a la cuestión de tránsito, Gran Bretaña indudablemente había presentado el mejor argumento y no encontró, por lo menos en esa época, razón alguna para cambiar sus puntos de vista.

El Presidente Arthur mucho se preocupó con la influencia francesa en Panamá y por lo tanto trató de contrarrestarla con la

04 TOMO XXVIII.p65 394 07/27/1999, 03:09 PM

construcción de un segundo canal a través del territorio nicaragüense. En consecuencia, su administración tomó la arriesgada medida de negociar un tratado que tenía en mira la construcción del canal por los Estados Unidos de América que debía ser propiedad de ese país y de la República de Nicaragua, comprometiéndose el primero a proteger la integridad del territorio del último[20]. Pero Cleveland retiró el tratado del Senado, así que no fue ratificado.

En su mensaje del 8 de diciembre de 1885 el Presidente dijo: "Al mantener, como lo hacemos, los dogmas de una línea de precedentes desde la época de Washington que proscriben alianzas comprometedoras con estados extranjeros, yo no favorezco una política de adquisición de nuevos y distantes territorios, ni la incorporación de intereses remotos a los nuestros... Cualquier vía que se construya a través de la barrera que divide las dos grandes regiones marítimas del mundo debe ser para beneficio de la humanidad, como una obra de la cual debe eliminarse cualquier oportunidad de dominio por parte de una sola potencia y sin que deba convertirse en un punto de invitación a las hostilidades o un premio a la ambición bélica. Un compromiso que combine la construcción, propiedad y funcionamiento de una obra tal por parte de este gobierno, con una alianza ofensiva y defensiva para su protección, con un estado extranjero cuyas responsabilidades y derechos debemos compartir, es, en mi opinión, inconsistente con la dedicación a su uso universal y neutral"[21]. El Presidente Cleveland, con ese claro y preciso lenguaje, volvió a la antigua política de un país de la construcción de un canal libre de todo control político. El no reclamó ventajas exclusivas para su país y no se sintió tentado, por lo tanto, a encontrar fallas en la Convención Clayton-Bulwer. Su política se caracterizó por la prudencia derivada de la experiencia de sus predecesores inmediatos, quienes, en su deseo por desarrollar la Doctrina Monroe, en cuanto a su aplicación a la cuestión canalera, habían provocado una controversia diplomática con la Gran Bretaña en la que al final de cuentas habían sido derrotados.

04 TOMO XXVIII.p65 395 07/27/1999, 03:09 PM

Por lo general, después de un período de tormenta llega uno de calma. Esto ocurrió en los Estados Unidos inmediatamente después de la era de actividad que finalizó con la presidencia del señor Arthur. La administración subsiguiente casi no demostró interés alguno en lo que concierne a la "comprometedora alianza" con la Gran Bretaña y no se hicieron esfuerzos por abrogarla. Todo lo contrario, se encontró oportunidad para hacer citas de la Convención demostrándose así que aún se consideraba en vigencia[22].

04 TOMO XXVIII.p65 396 07/27/1999, 03:09 PM

Capítulo IV

El canal como empresa gubernamental

No podía durar mucho tiempo el estado de tranquilidad o estancamiento relativo que ocurrió después de la administración del Presidente Arthur en la política canalera de los Estados Unidos. No podía relegarse al olvido el deseo ascendente de la república norteamericana por ejercer cierta supremacía moral sobre las demás naciones del Nuevo Mundo. La construcción propiamente dicha del canal, sin que se obtuviera su control político, ofrecería grandes ventajas económicas a los norteamericanos. Pero ni esto podía lograr ahora, pues era evidente que la Compañía Francesa no construiría el Canal de Panamá. Para el año de 1888 las finanzas de la Compañía estaban seriamente comprometidas. Los capitalistas de los Estados Unidos vieron en esta situación una oportunidad para iniciar una nueva empresa y una vez más trajeron el asunto a la consideración de su gobierno.

Acontecimientos posteriores, muy diferentes de la influencia que las clases comerciales ejercieron sobre la opinión pública, también lograron que la cuestión se llevara una vez más al campo gubernamental, y así la construcción de una vía de comunicación interoceánica dejó de ser un asunto de empresa privada para convertirse en una tarea estatal.

A pesar de los supremos esfuerzos de la Compañía Francesa, fue necesario suspender los trabajos en Panamá debido a la falta

04 TOMO XXVIII.p65 397 07/27/1999, 03:09 PM

de capital. La experiencia demostró que no podría construirse el canal a menos que se pusieran vastos recursos a disposición de las personas encargadas de la empresa. Era necesario, por lo tanto, que un estado poderoso se inclinara a continuar el trabajo. Y nada era más natural que los Estados Unidos se considerasen como la nación más indicada para terminar la obra.

Alrededor de la época en que ocurrió el fracaso de la Compañía Francesa del Canal de Panamá se formó una empresa norteamericana para iniciar la construcción de un canal a través del territorio de Nicaragua. Esta compañía, sin embargo, no pudo suscribir el capital necesario para la obra. A principios de 1891 se presentó al Congreso un proyecto de ley conforme al cual el Gobierno garantizaría la emisión de bonos de esta compañía por valor de 100.000.000 y el Presidente Hayes declaró:

"Estoy absolutamente dispuesto a recomendar al Gobierno que emprenda un trabajo al que, si no se cuenta con otros medios para su terminación, se le asignarán fondos directamente de su tesoro"[1].

El 15 de agosto de 1893 se presentó al Congreso otro proyecto con el mismo propósito pero, al igual que el anterior, nunca se convirtió en ley del país.

Durante su segundo período presidencial (1893 a 1897), Cleveland observó la misma política liberal con respecto al canal, pese a que la opinión pública del país había cambiado. Y, en lo concerniente al Tratado Clayton-Bulwer, el Presidente no pudo menos que mostrar satisfacción en lugar de descontento. Durante las elecciones presidenciales de 1896 el Partido Republicano incluyó en su programa una resolución al efecto de que el canal debía ser "construido, explotado y de propiedad de los Estados Unidos". El candidato republicano, señor McKinley, resultó elegido, pero el nuevo presidente no mencionó el tema en su mensaje inaugural ni en el primer mensaje de su primer año de labor (diciembre de 1897)[2].

La guerra con España demostró con claridad tanto al pueblo de los Estados Unidos como a su gobierno, la urgente necesidad

04 TOMO XXVIII.p65 398 07/27/1999, 03:09 PM

de contar con medios rápidos de comunicación entre el Atlántico y el Pacífico. Al comenzar las hostilidades el acorazado "Oregón" tuvo que hacer el largo viaje alrededor del Cabo de Hornos para venir desde San Francisco al teatro de las hostilidades. La anexión del Hawai y el aumento de las posesiones de los Estados Unidos como resultado de la guerra, dio mayor importancia aún a la cuestión de las comunicaciones marítimas. Razones de orden estratégico, político y económico forzaron el problema, no tanto como una conveniencia sino, en opinión de los estadistas de los Estados Unidos, como una verdadera necesidad. En este sentido McKinley se expresa así en su segundo mensaje: "La construcción de una vía marítima de esta índole es indispensable ahora más que nunca para esa estrecha y rápida comunicación entre nuestras costas del Este y Oeste, necesaria por la anexión de las Islas del Hawai y la perspectiva de una expansión de nuestra influencia y de nuestro comercio en el Pacífico, y que nuestra política nacional exige ahora más imperativamente que antes su control por este gobierno, son proposiciones que no dudo apreciará debidamente el Congreso y en torno a las cuales actuará sabiamente[3].

Es natural que esta parte del Mensaje suscitara muchos comentarios, por lo que Lord Pauncefote, Embajador Británico en Washington, se dirigió con tal motivo al Secretario de Estado. Al diplomático inglés se le aseguró que los Estados Unidos no intentaban hacer caso omiso de la Convención Clayton-Bulwer, pero que, por el acentuado deseo de que el canal fuera construido por el gobierno, ellos debían dirigir sus esfuerzos a conseguir que la Gran Bretaña modificara el tratado para poder efectuar el trabajo sin afectar el "principio general".

Inmediatamente se solicitó a Lord Paunceforte la consideración de un plan de arreglo[4]. En esa época (1899) se reunió una Comisión Suprema Mixta para discutir varias cuestiones que aún quedaban pendientes entre los dos países. La Oficina Británica de Asuntos Exteriores al parecer consideraba que podía obtener ciertas

04 TOMO XXVIII.p65 399 07/27/1999, 03:09 PM

ventajas si solucionaba la cuestión de la frontera de Alaska, punto entonces sometido al estudio del citado organismo y así, en lo que concierne al canal, la proposición de los Estados Unidos fue aceptada.

Nada se acordó en relación con la disputa sobre la frontera de Alaska. No obstante ser ello así, el Secretario de Estado insistió en su sugestión original de una convención sobre el canal, y la Gran Bretaña, en actitud conciliatoria, aceptó la consideración del plan norteamericano[5].

El 5 de febrero de 1900 se suscribió un tratado entre la Gran

concesiones necesarias, se le autorizó para que tomara las medidas tendientes a lograr la construcción del canal a través de Nicaragua.

El gobierno de los Estados Unidos estaba plenamente convencido de la superioridad de la ruta de Panamá sobre la de Nicaragua y fue ésta una de las razones por las que la administración se mostró tan ansiosa en adquirir las concesiones necesarias para la construcción de la vía marítima de comunicación a través de la primera. En breve se indicará el camino recorrido en esta dirección por los Estados Unidos.

Correspondió el señor Hay, Secretario de Estado, entrar en negociaciones con Colombia. El hecho de que esta República estuviese en esa época afectada por disturbios internos y, en consecuencia, su gobierno careciera de verdadero soporte popular, contribuyó en gran medida a que surgieran serias dificultades en las labores de los negociadores. Se ha sugerido por algunos autores que las demandas de Colombia, en cuanto a la indemnización pecuniaria que esperaba recibir como compensación por las concesiones a los Estados Unidos, daban momentáneamente la impresión de que se había perdido toda esperanza de arreglo. Pero el 22 de enero de 1903 el señor Herrán, a nombre de la República de Colombia, y el señor Hay, a nombre de los Estados Unidos de América, subscribieron un tratado para la construcción del canal. El tratado concedía a los Estados Unidos el derecho exclusivo de construir, explotar y proteger la vía acuática y las instalaciones relativas a la misma. El territorio dentro de la Zona del Canal fue declarado neutral por las partes contratantes. Correspondía a los Estados Unidos garantizar su neutralidad así como la soberanía de Colombia sobre dicho territorio.

Además, Colombia concedió autorización a los Estados Unidos para garantizar la protección y seguridad del canal, para mantener el orden y la disciplina entre las personas encargadas de los trabajos, así como para la aplicación de los reglamentos sanitarios de la policía que ellos considerasen necesarios para el

04 TOMO XXVIII.p65 401 07/27/1999, 03:09 PM

logro de ese orden y el mantenimiento de la salud pública. Como pago por estas concesiones, Colombia recibiría de los Estados Unidos, al momento de ratificarse el tratado, la suma de $10.000.000 y además una suma anual de $250.000, la cual debía comenzar a pagarse nueve años después de ratificado el tratado.

La Convención Hay-Herrán fue debidamente ratificada por el Senado de los Estados Unidos. Pero el destino del tratado se hizo dudoso cuando fue discutido en Colombia. El Gobierno había solicitado al pueblo que expresara, a través de la prensa, sus puntos de vista sobre el particular. Era evidente que la ciudadanía en general no estaba dispuesta a dar un veredicto favorable, pues debe recordarse que los latinoamericanos son muy suspicaces cuando se trata de conceder derechos de soberanía a un vecino poderoso cuyos designios de expansión son claros. El Dr. Marroquín, Presidente de Colombia, bien conocía el efecto inmediato de la invitación que había formulado a la nación. De otro lado, él contaba con un Congreso favorable, el cual en opinión de algunas personas habría ratificado el Tratado si él lo hubiese deseado. Es bien sabido que las negociaciones tuvieron su origen en Colombia, durante la administración del Dr. Marroquín. Estas consideraciones quizás sugieren que el Presidente no sabía exactamente qué debía hacer bajo esas circunstancias, y que, en sus esfuerzos por escapar del dilema en que había sido colocado, adoptó la peligrosa política de negociar *ad referendum* con un gobierno que no estaba listo para analizar con calma una materia que era de suprema importancia.

El Tratado fue sometido al Senado de Colombia a su debido tiempo. Lo relativo a la restricción de la soberanía colombiana sobre la Zona del Canal fue inmediatamente objeto primordial de discusión. De conformidad con las leyes fundamentales de Colombia, la jurisdicción nacional no puede ser restringida sin modificar previamente la Constitución. Por lo tanto, ésa fue la razón aducida por el Senado al demandar que se adoptaran ciertas enmiendas que tuvieran como objeto evitar, hasta donde fuera posi-

04 TOMO XXVIII.p65 402 07/27/1999, 03:09 PM

ble, la restricción de la jurisdicción nacional que hubiera resultado de ratificarse el convenio, tal como había sido redactado originalmente[7].

Es sólo justo agregar que algunas personas han expresado la opinión de que esto era únicamente un pretexto del Senado colombiano a objeto de prolongar las negociaciones y de ese modo lograr una compensación más substancial por los derechos que el país concedía. Pero cabe señalar que, aún a pesar de que lo referente a la indemnización tuviera su influencia sobre la acción del Senado, sería poco razonable, por lo menos, sugerir que ésta fuese la causa principal por la cual se rechazó el Tratado. Sean cuales fueren las faltas o defectos que los hispanoamericanos puedan tener en cuanto a sus deberes públicos o civiles, lo cierto es que son en extremo celosos de cualquier tentativa de usurpación de sus derechos soberanos y, por lo tanto, no pueden menos que mirar con gran recelo cualquier medida que no sólo pueda restringir su jurisdicción sino que la suplante como resultado inevitable de la coexistencia de dos poderes públicos en un territorio dado, el uno nacional y el otro extranjero.

Es posible y quizás probable, que el tratado en cuestión hubiera sido ratificado por el Senado colombiano con enmiendas que hubieran sido aceptables para los Estados Unidos de no haber sido por la diplomacia impaciente y tal vez violenta del Ministro norteamericano en Bogotá, señor Beaupré[8]. Pues todo el mundo en Colombia sabía que el Presidente de los Estados Unidos tenía autorización, conforme al Artículo 4 de la Ley Spooner[9], de tomar medidas para la construcción de un canal en Nicaragua si él no lograba obtener las concesiones necesarias de Colombia. Esta disposición de la Ley Spooner fue naturalmente considerada como una sanción que se pondría a funcionar y que por ende privaría a Colombia de las ventajas de la construcción de un canal a través de su territorio.

En una nota fechada el 24 de abril de 1903, el representante diplomático norteamericano notificó al Ministro de Relaciones

04 TOMO XXVIII.p65 403 07/27/1999, 03:09 PM

Exteriores de Colombia que "cualesquiera modificaciones constituirían una violación de la Ley Spooner y por lo tanto no serían admisibles". Y si bien es un principio reconocido del Derecho Internacional que no constituye una violación de la buena fe el hecho de que un estado rehúse ratificar un tratado suscrito por su agente diplomático debidamente acreditado, toda vez que la validez de un compromiso de esta naturaleza depende de la ratificación, el período otorgado para el intercambio de ratificaciones es considerado necesario para la consideración adicional durante el cual existe el llamado *locus poenitentiae*. Sin embargo, a pesar de este justo y razonable principio jurídico, el Ministro de los Estados Unidos, en su memorándum de 13 de junio de 1903, informó al Ministro colombiano de Relaciones Exteriores que "el gobierno de Colombia aparentemente no aprecia en todo su valor la gravedad de la situación", asegurándole además, en forma y estilo amenazantes, "que si Colombia rechaza ahora el Tratado o demora su ratificación indebidamente, las relaciones amistosas entre los dos países se verán tan seriamente comprometidas que el próxino invierno nuestro Congreso bien puede tomar medidas que todos los amigos de Colombia deplorarían con tristeza". Y una vez más el 5 de agosto, procedió a decir, *inter alia*, que "si verdaderamente Colombia desea mantener las relaciones de amistad que actualmente existen entre las dos naciones, y al mismo tiempo asegurar para sí las extraordinarias ventajas que han de producirse para ella... el presente Tratado habrá de ser ratificado exactamente en su forma actual sin que se le haga enmienda alguna".

Si se toma en consideración la actitud del Ministro norteamericano en Bogotá, así como el rumor prevaleciente de que si el Tratado del Canal no era aprobado el Departamento de Panamá declararía su independencia de Colombia, o que si esto no sucedía el canal podía ser construido a través de Nicaragua, bien puede descartarse enteramente el punto de vista de que la principal causa del rechazo del tratado fuera el deseo de una compensa-

04 TOMO XXVIII.p65 404 07/27/1999, 03:09 PM

ción pecuniaria mayor. Debe tomarse en cuenta para la solución de esta cuestión tan compleja la inquietud que "la presión de amenazas tan serias e irritantes" tenía que producir en el ánimo de los colombianos, amenazas tales como las del Ministro norteamericano que intentaban conseguir la inmediata ratificación del tratado pero que, evidentemente, contribuyeron, en nuestra opinión, a su rechazo sumario.

Vale la pena quizá considerar la política encubierta o velada de los Estados Unidos en el caso de que el tratado del canal no fuera ratificado por Colombia. Es natural que cuando un acontecimiento puede ocurrir la mente humana comience a cavilar en torno a cuál ha de ser la situación que se presentará y cuáles las diversas posibilidades para mejorarla.

El gobierno de los Estados Unidos se encontraba en una de esas encrucijadas alrededor del mes de agosto de 1903, cuando comenzó a hacerse aparente que el Senado colombiano no habría de ratificar el tratado. Bajo esas circunstancias, el Gobierno norteamericano trató de encontrar otros recursos que hicieran efectiva su política con Colombia. La administración estaba convencida de la superioridad de la ruta por Panamá y por lo tanto lista a poner en juego toda su habilidad a objeto de llevar a feliz realización su plan. Si este intento hubiera sido coronado por el buen éxito, hubiera traído como consecuencia una violación patente de los estrictos principios de equidad o de justicia internacionales. No se consideró difícil encontrar a *prima facie* una razón adecuada para justificar una medida que por cierto habría de constituir una flagrante violación de los derechos reconocidos a un estado soberano. La interpretación del Tratado de 1846 negociado con Colombia se consideró de una flexibilidad sin paralelo para privar a este país de sus derechos territoriales y al mismo tiempo lograr para los Estados Unidos posibles cursos de acción en su política canalera. El presidente Roosevelt es muy preciso en su mensaje especial del 4 de enero de 1904: "Fue la opinión de eminentes jurisconsultos internacionales", dice el

04 TOMO XXVIII.p65 405 07/27/1999, 03:09 PM

mensaje, "que en vista de que el objetivo principal de nuestra garantía conforme al Tratado de 1846 fue dedicar el Istmo a los propósitos del tráfico interoceánico, Colombia no podía bajo las condiciones existentes negarse a llegar a un arreglo adecuado con los Estados Unidos para dicha finalidad sin violar el espíritu de la misma y repudiar substancialmente las obligaciones del Tratado de cuyos plenos beneficios ha venido gozando durante más de cincuenta años. Mi intención fue consultar al Congreso para saber si bajo esas circunstancias se podría anunciar que el canal sería construido, que nosotros nos ajustaríamos a los términos que habíamos expuesto y no a otros, y que, de no aceptarse dichos términos, entraríamos a negociar directamente con Panamá o tomaríamos cualesquiera otras medidas necesarias para dar comienzo a la empresa"[10].

Ésta es, sin lugar a dudas, una asombrosa proposición por lo que bien podría pensarse que nunca fue seriamente considerada por los estadistas norteamericanos[11] Zona del Canal. Pero el punto de vista contrario se hace notar cuando recordamos los violentos y amenazantes comentarios del Ministro de los Estados Unidos en Bogotá, quien, a no dudarlo, debía tener autorizaciones para enviar las comunicaciones formales en caso de que el Senado colombiano se sintiera inclinado a no ratificar la Convención[12], así como el hecho de que el anuncio de esta actitud se hizo público cuando los Estados Unidos no necesitaban tomar medidas tan drásticas al respecto. Esta última circunstancia es demostrativa de que la proposición había sido debidamente considerada y que se hallaba justificada en opinión de la administración, pues de otro modo el Presidente no se habría sentido inclinado a hacer declaraciones irrazonables, que pudieran ser causa de críticas históricas y que demostraran, además y por anticipado, cierta forma de política imperialista que despertaría fuertes sospechas en el seno de las demás repúblicas del Continente Americano.

Una vez que el Senado colombiano rechazó el Tratado Hay-Herrán, los acontecimientos se sucedieron con rapidez

04 TOMO XXVIII.p65 406 07/27/1999, 03:09 PM

extraordinaria[13]. Los miembros panameños del Congreso Colombiano estaban en favor del Tratado del Canal. Evidentemente el Gobierno de Colombia conocía el inminente peligro de que el Istmo de Panamá declarara su independencia. Es más, durante los meses de septiembre y octubre corrían rumores persistentes de secesión tanto en el país como en el exterior. En un cablegrama con fecha 31 de agosto enviado de San José de Costa Rica y publicado en el *Washington Post*, se aseguraba que el Istmo pronto se separaría de Colombia si ese país no ratificaba la Convención del Canal. Igual temor existía en Bogotá, en donde el Senador Pérez y Soto presentó una proposición para solicitar del Ejecutivo el nombramiento de un gobernador de Panamá que fuese anti-secesionista. Varios miembros del Senado que hicieron uso de la palabra dijeron que el señor de Obaldía, quien había sido nombrado recientemente Gobernador del Istmo y favorecía la idea del Tratado del Canal, constituía una amenaza para la integridad nacional.

Era bien conocido que había representantes de fuertes intereses en Nueva York que fomentaban la secesión del Istmo[14]. El Dr. Manuel Amador Guerrero estaba en dicha ciudad estudiando un plan de acción para hacer que estallara una revuelta y formar así un gobierno independiente. Es imposible decir hasta qué punto, si lo hicieron, los representantes de intereses en Panamá se acercaron al Gabinete de Washington para indagar acerca de la política que los Estados Unidos habrían de tomar en caso de que ocurriera una revolución orientada a obtener la independencia del Istmo. Nosotros sólo podemos guiarnos en nuestras conclusiones por la evidencia que ofrecen los actos de los Estados Unidos más bien que por las declaraciones confidenciales toda vez que, si se hicieron algunas en esa época, ninguna ha trascendido al público hasta el presente.

El 20 de octubre, el Dr. Amador Guerrero salió de Nueva York para Panamá con el propósito de ejecutar un plan para la separación total del Istmo del gobierno de Colombia. El 3 de noviembre, el

04 TOMO XXVIII.p65 407 07/27/1999, 03:09 PM

pueblo de Panamá se declaró en estado independiente, sin que se hiciera un solo disparo. Es sugestivo en extremo y digno de mención, como dice M. Viallate, que el 19 de octubre, el día antes de salir el Dr. Amador Guerrero para Panamá, la Secretaría de Marina de los Estados Unidos diera instrucciones al efecto de tener buques de guerra a corta distancia del Istmo, en caso de que ocurriera una revuelta en esa región y que se pusiera en peligro la seguridad del tránsito que los Estados Unidos estaban obligados a garantizar en virtud del Tratado de 1846. El 30 de octubre, el "Nashville" recibió órdenes de viajar hacia Colón; y, el 2 de noviembre, un día antes de que se proclamara la independencia de la nueva república, las siguientes instrucciones fueron enviadas al "Boston", al "Nashville" y al "Dixie":

"Mantengan libre e ininterrumpido el tránsito. Si alguna fuerza armada amenaza interrumpirlo, ocupen la línea del ferrocarril. Impidan el desembarco de cualquier fuerza armada con intenciones hostiles, sean del gobierno o de los insurgentes, en cualquier lugar dentro de las cincuenta millas de Panamá. Se informa que fuerzas del gobierno se acercan al Istmo en buques. Impidan que desembarquen si, a juicio de Uds., el desembarque ha de precipitar un conflicto".

De acuerdo con el General Reyes, "un oficial militar del Gobierno de los Estados Unidos impidió que el ferrocarril trasladara a Panamá, según estaba obligado, un batallón que había llegado a Colón procedente de Bogotá en el preciso momento en que su arribo a esa ciudad habría impedido o terminado con cualquier intento revolucionario"[15].

Pocos días después de la declaración de independencia, los Estados Unidos reconocieron al gobierno *de facto* y el 13 de noviembre el Presidente reconoció a la República de Panamá y formalmente recibió a su Ministro Plenipotenciario[16].

El 18 del mismo mes los dos gobiernos firmaron un tratado en virtud del cual se concedía a los Estados Unidos un monopolio para la construcción de cualquier sistema de comunicación por

04 TOMO XXVIII.p65 408 07/27/1999, 03:09 PM

medio de un canal o ferrocarril y éste se comprometía a garantizar la independencia del nuevo Estado. La República de Panamá concedió a perpetuidad a los Estados Unidos "el uso, ocupación, y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado Canal". La República de Panamá, además, concedió a los Estados Unidos "todos los derechos, poderes y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercerían si fueran soberanos del territorio... con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá". Existe una disposición declaratoria en virtud de la cual se estipula que el canal será neutral a perpetuidad, en los términos y de conformidad con las estipulaciones acordadas entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña en el Tratado Hay-Pauncefote. Los Estados Unidos gozarían del derecho de usar su policía y de desembarcar sus fuerzas navales o de establecer fortificaciones en caso de que fuera necesario para la seguridad o la protección de la ruta.

Ésta fue la culminación de una larga serie de intentos por convertir en realidad la voluntad del pueblo americano. Muchos habían sido los esfuerzos y muchas las dificultades encontradas en el camino recorrido para obtener las concesiones necesarias relativas a la construcción de un canal interoceánico sujeto al control de los Estados Unidos.

04 TOMO XXVIII.p65 409 07/27/1999, 03:09 PM

Capítulo V

El canal interoceánico y la Doctrina Monroe

Los diferentes rumbos que siguió la política de los Estados Unidos en lo que concierne a la vía interoceánica han sido trazados hasta sus orígenes. En esta etapa de nuestra investigación puede resultar de mucho interés que tratemos de resumir los principios generales y precisar, si es posible, las tendencias que sirven de fundamento a esa política. Sin lugar a dudas la cuestión merece examen, pues, aun cuando con tales principios no podamos derivar conclusiones jurídicas en lo que concierne a la posición del canal, es indudable que sirven para dar tanta luz sobre la interpretación de los acuerdos internacionales que rigen el *status* de las vías acuáticas como todos los demás argumentos análogos que puedan hacerse valer al respecto.

Resulta importante destacar desde ahora el hecho de que los principios expuestos en la Doctrina Monroe se supone que descansan, según el punto de vista de algunos reputados autores norteamericanos, en el derecho a la propia defensa, derecho no subordinado a ningún otro y cuya esfera de influencia no puede ser limitada por norma alguna[1]. Quienes sostienen esta tesis parecen haber notado sólo la intención original del Presidente Monroe de evitar que las potencias que formaban la Santa Alianza devolvieran a España las colonias que había perdido en el Nuevo Mundo. Fue bajo estas circunstancias que él declaró que cualquier

04 TOMO XXVIII.p65 411 07/27/1999, 03:09 PM

intento en este sentido sería "peligroso para la paz y la seguridad" de los Estados Unidos.

Valdría la pena citar aquí las palabras de una autoridad norteamericana en cuanto a la Doctrina Monroe. En la obra de Wheaton intitulada *Elements of International Law*, el señor Dana dice lo siguiente:

> "Como un resumen de la materia, parece que podrían tomarse las siguientes posiciones: I. Las declaraciones sobre las cuales el señor Monroe consultó al señor Jefferson y a su propio Gabinete se relacionaban con la intervención de las potencias europeas en los asuntos de los Estados Americanos. II. El tipo de intervención contra el que se pronunció era el que puede efectuarse con el objeto de controlar los asuntos políticos o extender a este hemisferio el sistema que funciona en Europa, por medio del cual las Grandes Potencias controlan los asuntos de otros estados europeos. III. Las declaraciones no implican curso alguno de conducta que deba seguirse en caso de que ocurran dichas intervenciones, sino que sólo mencionan que serán consideradas como peligrosas para nuestra paz y seguridad y como la manifestación de una disposición no amistosa hacia los Estados Unidos, la cual sería imposible mirar con indiferencia, dejando que la nación actúe en todo momento conforme lo requieran su política o sus obligaciones. IV. Las declaraciones constituyen sólo el punto de vista de la administración de 1823 y no han adquirido fuerza legal alguna. V. Sobre la materia a que se refieren las declaraciones, los Estados Unidos nunca han efectuado alianza ni han prometido hacerla con otro Estado Americano. VI. La declaración relativa a la no colonización fue materia distinta de la intervención europea en los Estados Americanos, y se relacionaba con la adquisición de títulos de soberanía por parte de cualquier potencia de Europa en virtud de

04 TOMO XXVIII.p65 412 07/27/1999, 03:09 PM

colonización nueva, original o posterior. Cualesquiera que hubieran sido los motivos políticos para oponerse a dicha colonización, el principio de derecho internacional sobre el cual se fundamentaba era que el Continente debía ser considerado como dentro del marco de ocupación y jurisdicción de naciones independientes y civilizadas"[12].

Pareciera que la idea original no fuera la de evitar por completo la influencia europea en América, toda vez que, si ese hubiera sido el caso, no hubiera sido posible conseguir el cordial asentimiento de Inglaterra a este principio. Debe recordarse que fue Canning, el Primer Ministro inglés, quien intentó por primera vez impedir la adopción de la política propuesta por las potencias aliadas. Él vio que los esfuerzos de la Santa Alianza constituirían un golpe de muerte a los comerciantes británicos, quienes en esa época se encontraban especulando ventajosamente con las jóvenes repúblicas.

Inglaterra había sido invitada por las potencias para que se uniera a ellas a objeto de tomar medidas a favor de España, pero Canning, en lugar de dar una respuesta inmediata, informó sobre el asunto al representante de los Estados Unidos en la Corte de St. James y le sugirió al mismo tiempo que los dos gobiernos debían unirse para defender la libertad de los Estados hispanoamericanos mediante la emisión de una clara y enérgica declaración conjunta sobre su política.

Una considerable demora ocurrió en la transmisión de esta proposición a la Secretaría de Estado y, por lo tanto, Canning, disgustado de no haber podido conseguir la colaboración norteamericana, decidió actuar por sí mismo. Inmediatamente hizo saber al Príncipe Polignac, Embajador de Francia en Londres, la determinación del Gobierno británico de oponerse a la intervención de la Santa Alianza en Hispano América.

Fue sólo después de haber formulado Inglaterra la declaración de su política al respecto que se hizo pública la famosa declaración en el Mensaje de Monroe. Al leer el mensaje del Presidente es

04 TOMO XXVIII.p65 413 07/27/1999, 03:09 PM

natural suponer que las potencias empeñadas en defender a España se percataran de la determinación inglesa en torno a este asunto, de donde se hizo más efectiva la doctrina aludida[3].

Pero el otro principio que contenía el mensaje, relativo al impedimento de toda futura colonización por parte de cualquier potencia europea, nunca había sido discutido entre Inglaterra y los Estados Unidos. Su origen se debe, como se ha observado, a las exorbitantes reclamaciones de Rusia para apropiarse de vastas extensiones de tierra y mar cerca de Alaska. Este aspecto de la declaración, como debe suponerse, no fue recibido favorablemente en Inglaterra.

Puede colegirse, por lo tanto, que en realidad las declaraciones de Monroe sólo aspiraban a impedir que el gobierno monárquico se extendiese al Nuevo Mundo y a declarar que el Continente Americano no debía ser considerado como sujeto a colonización futura por cualquier potencia europea. Tomando en consideración las ideas y prácticas de la época, fue natural suponer que la extensión de los dominios europeos en América pondría en peligro la paz y la seguridad de los Estados Unidos. Por lo tanto, es correcto asegurar desde este punto de vista que la doctrina constituía un principio de defensa propia. Pero si la misma declaración se hubiera aplicado al estado de cosas existentes entonces, se habría dado un significado muy amplio e indebido a la intención original de sus términos.

Las emociones son difíciles de medir ya que sólo existen en la mente. Las medidas que pueden adoptarse para asegurar la propia defensa sólo pueden tener su fuente en el miedo. No resulta así empresa fácil explicar hasta qué punto puede justificarse este miedo. Pero es preciso fijar el límite en algún lugar. Nadie puede tratar de sugerir que no existía el peligro potencial contra la seguridad de las instituciones de los Estados Unidos cuando originalmente se enunció la doctrina. Por otro lado, las opiniones tienen que diferir cuando se intenta aplicar la misma doctrina al caso del tratado con Nueva Granada negociado en 1846. Nosotros

04 TOMO XXVIII.p65 414 07/27/1999, 03:09 PM

ya hemos señalado la cláusula en virtud de la cual los Estados Unidos prometían garantizar la neutralidad del Istmo de Panamá y la soberanía de Colombia sobre designios abrigados por la Gran Bretaña sobre esa parte del territorio americano[4]. Ahora, si esta cláusula tuvo su origen en la posibilidad de la intervención británica en esa cintura de América, ¿por qué debían los Estados Unidos años más tarde tratar de conseguir esa misma intervención de Gran Bretaña y Francia? ¿Por qué debía este país intentar obtener ese privilegio en lugar de evitarlo mediante la manifestación precisa de su política? [5].

Desde cierto punto de vista el Tratado Clayton-Bulwer puede ser considerado como una reafirmación de los principios contenidos en la Doctrina Monroe, toda vez que intentaba contrarrestar el progreso británico en la América Central. Pero cabe destacar que con esto el Tratado en realidad legalizaba la intervención británica a la vez que concedía a los Estados Unidos un interés especial en la cuestión canalera. Aparentemente la idea había sido no sólo desviar la intervención europea sino al mismo tiempo conceder a los Estados Unidos el derecho a intervenir.

Cabe una vez más la misma sugestión al tratar de las infructuosas proposiciones del Sr. Marcy[6], del señor Seward[7] y del Presidente Grant[8]. Era evidente que los Estados Unidos ya habían ido más allá o por lo menos habían ampliado el significado del principio de la propia defensa. El país estaba bajo las trabas impuestas por el Tratado Clayton-Bulwer, en virtud de las cuales el canal debía ser libre para todos y su neutralidad garantizada por las potencias marítimas. ¿Qué peligro podía resultar de aquí para la "paz y seguridad" de la república norteamericana? ¿Podía esta garantía, en modo alguno, abrir el camino para una futura colonización o para implantar "sistemas europeos" de gobierno en el Nuevo Mundo?

Es probable que en opinión de algunos existiera cierta posibilidad de que ocurriera una infiltración gradual de la influencia europea en los asuntos americanos si se permitía a

04 TOMO XXVIII.p65 415 07/27/1999, 03:09 PM

estas potencias obtener en el Nuevo Mundo ventajas similares a aquéllas de que los Estados Unidos podían gozar. Ellos quizás hasta encontrarían la misma justificación para la declaración posterior de los Estados Unidos en 1880, al efecto de que su política favorecía la construcción de un canal bajo el control norteamericano y sin consentir en que se otorgara ese control a potencia europea alguna. Pero aún en la esfera restringida de la Doctrina Monroe que es nuestro deber examinar —es decir, en su relación a la cuestión canalera— muchos son los otros casos de intervención que se han perpetrado bajo el manto de una doctrina que ostensiblemente tenía como objeto impedir la propia intervención.

Resulta fácil enumerar casos que demuestran el hecho mencionado. El señor Evarts intentó impedir que Colombia cumpliera con el acuerdo celebrado con la compañía francesa para la construcción del Canal de Panamá, simplemente porque, según parece, la empresa no estaba en manos norteamericanas[9]. El señor Blaine, como hemos visto, siguió una política muy agresiva. A objeto de protestar contra la proyectada política de Colombia de que el canal debía ser neutral para todas las potencias marítimas, formuló entonces su propia interpretación de la Doctrina Monroe. Él pensó que cualquier garantía de esa índole por parte de las potencias europeas pondría en peligro la seguridad de la Unión toda vez que, en su concepto, durante cualquier guerra en que los Estados Unidos pudieran ser parte, el paso de buques armados de un país hostil a través del canal no sería más aceptable que la utilización de las líneas férreas de los Estados Unidos por los beligerantes, de donde concluyó diciendo que debía insistirse en tomar "todas las precauciones necesarias contra la posibilidad de que en cualquier momento el tránsito a través del Istmo pueda ser aprovechado en contra de los intereses norteamericanos"[10]. Tanto el señor Blaine como el señor Frelinghuysen han ido hasta el extremo de pretender el derecho de rechazar las estipulaciones del Tratado porque se encontró que éste era opuesto a su

04 TOMO XXVIII.p65 416 07/27/1999, 03:09 PM

política[11]. Además, en sus esfuerzos por hacer hincapié en su llamado derecho de prioridad sobre los asuntos del Continente Americano, algunos estadistas han extendido la aplicación de la Doctrina, en ocasiones, hasta más allá de toda justificación. El Presidente Hayes y el señor Blaine fueron hasta el extremo de proclamar que el canal debería ser "virtualmente una parte de la costa de los Estados Unidos" [12]. Sin duda Lord Granville opinaba razonadamente y sus declaraciones fueron oportunas cuando comentó esa aseveración en los términos siguientes:

"Cuando la pretensión de fortificar el Canal y obtener su completo control va acompañada de la declaración de que los Estados Unidos siempre han de insistir en considerar la vía acuática que ha de unir los dos océanos como una parte de su costa, es difícil imaginar que los Estados a los cuales pertenece el territorio que queda entre la vía y los Estados Unidos puedan en la práctica retener la posición independiente de que han gozado hasta ahora"[13].

Ya hemos visto que en 1903, antes de que se subscribiera la Convención Hay-Bunau Varilla, la administración consideraba un plan para someterlo al Congreso, en virtud del cual pasarían por alto los derechos inmanentes de Colombia, en aquella época soberana sobre el Istmo de Panamá, y procederían "a tomar cualesquiera otras medidas que fuesen necesarias a objeto de emprender la obra"[14].

Los ejemplos de la política de los Estados Unidos traídos a la mente del lector parecen ser suficientes para establecer o invalidar la afirmación de que la Doctrina Monroe es sólo la aplicación del derecho de propia defensa. En Europa prevalece la opinión de que la doctrina no es una medida de defensa sino más bien un instrumento para conseguir el engrandecimiento de los Estados Unidos. El hecho es que los intereses de las personas y los países afectados por la controversia son divergentes y por lo tanto es difícil llegar a un acuerdo sobre la materia.

Desde el limitado punto de vista de nuestra investigación no sería difícil, sin embargo, colegir que la Doctrina Monroe se ha

04 TOMO XXVIII.p65 417 07/27/1999, 03:09 PM

empleado en varias ocasiones para justificar medidas que no tenían nada que ver con la eliminación de la intervención europea en el Continente Americano sino que en realidad tenían la intención de aumentar el poderío de los Estados Unidos. La razón parece ser que desde el principio la Doctrina Monroe tuvo un sólido asidero en el pueblo que le atribuía cierta santidad o le dispensaba reverencia tradicional. Conscientes de estos sentimientos, los políticos de los Estados Unidos han hecho, a veces, que la Doctrina Monroe sirva a sus propósitos en los partidos políticos, por lo que durante diferentes administraciones y con los consiguientes cambios de opinión, ésta ha sido utilizada como medida defensiva y usada en otras para justificar toda clase de agresiones. En opinión del señor J. B. Henderson[15] —y el curso de los acontecimientos parece justificar esta aseveración— existe el peligro de que mientras más imperialistas se vuelven los Estados Unidos más amplia deba ser la doctrina.

Las ampliaciones de la Doctrina Monroe ya mencionadas, junto con otros puntos del famoso mensaje, están íntimamente ligadas a un factor de gran importancia que no debe perderse de vista, toda vez que explica la relación, si es que existe, entre ellos y la política original de los Estados Unidos. La extraordinaria e inherente flexibilidad o elasticidad de la doctrina es tal que ha permitido y continúa permitiendo que el gobierno la use en diferentes circunstancias, manteniéndose al ritmo de los enormes y prodigiosos adelantos de la nación. Esta peculiaridad de la doctrina concede al gobierno ventajas importantes, pues no es necesario mantenerla si en opinión de la administración resulta desfavorable a los intereses de los Estados Unidos o, en casos dudosos, es sencillamente difícil hacerla cumplir.

Debe tenerse presente que la Doctrina Monroe no es parte del derecho internacional. Es simplemente la expresión de la política que los Estados Unidos han de seguir en ciertas circunstancias. Es cierto que las Repúblicas latinoamericanas han aceptado y hasta han sentido gran reverencia por ella, pero sólo

04 TOMO XXVIII.p65 418 07/27/1999, 03:09 PM

cuando se les aplica en su sentido original. Es natural que estas ampliaciones de la Doctrina, que tienden a colocar a los Estados Unidos en una especie de posición patrocinadora con respecto a los demás estados del Nuevo Mundo, deban ser miradas con gran recelo. Los Estados latinoamericanos han sospechado intensamente de la hegemonía que ha resultado de la Doctrina. Pero aun esa parte original de la Doctrina que cuenta con la aprobación de todo el Continente Americano no puede llamarse a sí misma parte del derecho internacional. Un estado no puede emitir reglas para las relaciones internacionales a menos que todos los demás miembros de la familia de naciones las acepten.

Cabe mencionar aquí que en la Conferencia de La Haya de 1899 la doctrina fue proclamada *urbi et orbi* y de manera solemne por los delegados de los Estados Unidos. Sus delegados hicieron una reserva al firmar la Convención para la solución pacífica de las disputas internacionales en virtud de la cual declaraban que "ninguna de las disposiciones de la Convención deberá interpretarse como que se desea que los Estados Unidos de América se aparten de su política tradicional de no entrar, intervenir o comprometerse en las cuestiones políticas o de administración interna de cualquier estado extranjero ni deberá interpretarse disposición alguna de dicha Convención como que obliga a los Estados Unidos de América a que abandone su actitud tradicional en lo que se refiere a cuestiones puramente americanas"[16]. Esta reserva se renovó a nombre de los Estados Unidos en la Conferencia de Paz de 1909. El señor Roosevelt en su mensaje anual al Congreso, en 1901, comenta la aprobación de dicha declaración en la Conferencia de Paz de 1899 como aceptación de la Doctrina Monroe por las potencias allí representadas[17]. Pero cabe señalar que, si bien no se formuló protesta alguna contra la conducta de los delegados norteamericanos, no debe suponerse por ello que la Doctrina Monroe se convierta en norma internacional de obligatorio cumplimiento. El Dr. Higgins dice, justificadamente, al comentar este hecho que "es difícil ver por qué la declaración

04 TOMO XXVIII.p65 419 07/27/1999, 03:09 PM

del delegado de los Estados Unidos deba ser considerada como que tiene un efecto bilateral, y el principio de que el que calla otorga, deba ser invocado en una materia tan importante"[18]. Con justa razón es universalmente aceptado que la doctrina pertenece al ámbito de la política y no al del derecho.

Del breve bosquejo que antecede sobre la Doctrina Monroe se desprende que la mayoría de las declaraciones de la Secretaría de Estado en relación con las comunicaciones transístmicas no tienen fuerza jurídica alguna. Pero hemos entrado a discutir los puntos de vista sostenidos por algunos estadistas norteamericanos sencillamente porque pueden servir para apreciar las conclusiones finales a que puede llegarse en torno al problema de la construcción de un canal a través de la América Central. Como hemos señalado, de un lado tenemos los esfuerzos ocasionales de los Estados Unidos para obtener el uso de la vía acuática para su beneficio exclusivo como resultado de la Doctrina Monroe, mientras que del otro se halla el interés que tienen las potencias marítimas, especialmente la Gran Bretaña, en dichas comunicaciones, interés que ha obligado a los Estados Unidos a intentar contrarrestar dicha tendencia. En los próximos capítulos de esta obra se intentará establecer el resultado de esta controversia, es decir, los principios jurídicos aplicables al Canal de Panamá.

04 TOMO XXVIII.p65 420 07/27/1999, 03:09 PM

Segunda Parte

El *status* jurídico del Canal de Panamá

Capítulo I
Neutralización

Se ha presentado el bosquejo histórico de la cuestión del canal interoceánico que antecede con la intención de descubrir los diferentes puntos de vista que han surgido en conexión con el *status* de esa vía marítima. Por consiguiente, sólo se ha examinado al aspecto político de este tema. Trataremos ahora de encontrar una solución al problema desde un punto de vista puramente jurídico.

En vista de que en los tratados Hay-Pauncefote y Hay-Bunau Varilla se usan las palabras "neutralidad" y "neutralización" cuando se trata del *status* jurídico del canal, sería conveniente definir con la mayor precisión posible el significado de estos términos, de manera que podamos evitar el uso de conceptos erróneos y ambigüedades que naturalmente surgirían si se siguiese un método distinto. Si no llegásemos a alcanzar la verdad absoluta por ese medio, podríamos siquiera reducir a su mínima expresión las posibilidades de yerros que generalmente acompañan a todas las cuestiones en que desempeñan papel importante los términos técnicos.

En la antigüedad las naciones beligerantes no aceptaban, una actitud de imparcialidad por parte de los estados que no tomaban parte activa en las hostilidades. Siempre se esperaba alguna clase de asistencia de aquellos países que estaban cerca del teatro de la

04 TOMO XXVIII.p65 423 07/27/1999, 03:09 PM

guerra y, de no recibirse la ayuda esperada, tales estados se consideraban como efectivamente hostiles. Pero a través de los siglos se ha desarrollado un principio de imparcialidad de parte de aquellos estados ajenos a la lucha, al extremo que hoy el conjunto de reglas que integran ese principio constituye uno de los capítulos más importantes del derecho internacional. En términos generales, una nación está en libertad de abstenerse o de participar en las hostilidades cuando existe un estado de guerra; pero si decide abstenerse de la ejecución de actos bélicos, se dice que es *neutral*, es decir, que no participa en la contienda y que continúa sosteniendo relaciones pacíficas con los beligerantes. Por consiguiente, la condición de *neutralidad* en este sentido sólo puede existir en tiempos de guerra y se aplica únicamente a aquellos estados que, por voluntad propia, se abstienen de tomar parte en la lucha y adoptan así una actitud de imparcialidad en relación con los beligerantes. Pero existen estados y cosas que tienen carácter *neutral* sin tener la opción de entrar en la lucha o abstenerse de la misma[1]. Estos son cosas y estados neutralizados y el proceso por medio del cual han adquirido ese carácter se conoce técnicamente como *neutralización*. Dichos estados o cosas no pueden ser beligerantes por naturaleza. Como decía el Profesor Holland, "neutralizar consiste en otorgar por medio de una convención un carácter neutral a los estados, personas y cosas que habrían o podrían de otro modo tener el carácter de beligerantes"[2]. Como compensación por la obligación que tienen de no tomar parte en actos bélicos, un grupo de estados los protege de toda hostilidad mientras cumplan con sus respectivos deberes.

La práctica de extender los principios de neutralidad de esta manera, restringiendo así la libertad de los estados, es reciente. El primer ejemplo de tal proceso data solamente del siglo pasado. En virtud de una Convención suscrita el 20 de noviembre de 1815 por Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia y Rusia, estas, potencias declararon su reconocimiento formal de la neutralidad perpetua de Suiza y, además, garantizaron a ese país la integridad

04 TOMO XXVIII.p65 424 07/27/1999, 03:09 PM

e inviolabilidad de su territorio. En 1839 las mismas potencias y los Países Bajos confirieron ese *status* a Bélgica. Y en 1867 el Gran Ducado de Luxemburgo, bajo la garantía de Gran Bretaña, Austria, Francia, Prusia y Rusia, fue neutralizado a perpetuidad. La razón por la cual estos estados han adquirido esta condición especial ha sido indudablemente de índole política. Las grandes potencias han ansiado mantener el equilibrio europeo y, para lograr este fin, han procurado conservar a los estados débiles entre los territorios de naciones poderosas conviniendo en que tales estados no serían atacados, de manera que sus territorios pudieran librarse de los rigores de la guerra. Ha sido necesario, por lo tanto, para lograr una sanción suficientemente severa que impida toda agresión, que el acuerdo que concede la neutralización sea aceptado por todas las naciones cuya ubicación les dé interés en el asunto y cuya fuerza sea tal que puedan hacer efectivas las cláusulas de inviolabilidad que contiene la convención. Si bien las naciones distantes no han tomado parte en estos arreglos, el hecho de que la garantía de neutralidad sea perfectamente efectiva y de que hasta ahora la inviolabilidad de los estados respectivos no haya sido afectada, parecería ser en si suficiente para considerar que la neutralidad de Suiza, Bélgica y Luxemburgo es parte integrante del derecho público en Europa. El mismo método ha sido utilizado para lograr un fin diferente. Los médicos y las enfermeras que atienden a los enfermos y heridos en la guerra, aún cuando estén al servicio del enemigo, se consideran neutralizados conforme a la Convención de Ginebra de 1864, la cual ha sido suscrita por representantes de casi todas las naciones civilizadas[3]. La razón es que los estados han reconocido la conveniencia de permitir a dichas personas que realicen su obra benéfica en tiempos de guerra sin sufrir restricción alguna. Los hospitales y ambulancias de los combatientes han sido neutralizados en la misma forma.

Existe otro tipo de neutralización o sea aquélla de ciertas porciones de tierra o agua con el propósito de excluir esos lugares

04 TOMO XXVIII.p65 425 07/27/1999, 03:09 PM

de las regiones afectadas por la guerra. En primer lugar, el territorio de los beligerantes y el mar abierto pueden ser convertidos en campos de batalla, pero puede asignarse carácter neutral a ciertas porciones, caso en el cual no podrá cometerse allí acto de guerra alguno. En la actualidad, ninguna parte del mar abierto ha sido neutralizado, pero antiguamente se suponía que el Mar Negro disfrutaba de ese *status* en virtud del Tratado de París de 1856, suscrito por la Gran Bretaña, Austria, Francia, Prusia, Rusia, Cerdeña y Turquía. No es necesario entrar aquí en una discusión sobre las causas que llevaron a las potencias a ocultar bajo el manto de la neutralidad la restricción impuesta a Rusia. Pero en virtud del Tratado de Londres de 1871, se restauró la libertad de acción en las aguas del Mar Negro.

Saboya y las Islas Jónicas de Corfú y Paxo están en una posición anómala toda vez que, aunque forman parte de estados no neutralizados, se dice que gozan de carácter neutral como resultado de acuerdos entre las Grandes Potencias[4].

Un destacado ejemplo de la neutralización de una vía de agua se encuentra en la Convención de 1888 sobre la libre navegación del Canal de Suez, suscrita por todas las grandes potencias y por Holanda, España y Turquía. El verdadero y ostensible propósito al adoptar esta Convención fue el de establecer "un sistema definido, destinado a garantizar en todo tiempo y para todas las potencias, el uso libre" de la vía acuática[5].

De la misma manera, las repúblicas de Argentina y Chile han tratado de establecer navegación libre para los barcos de todas las naciones en el Estrecho de Magallanes. Para lograr este fin dichos países han intentado otorgar carácter neutral al estrecho, disponiendo en su tratado de Julio de 1881 que "está neutralizado para siempre".

El examen de los más importantes casos de neutralización que han ocurrido llevará forzosamente a la conclusión de que una región neutralizada no se reviste con el carácter de beligerante que podría tener normalmente en tiempos de guerra si no es por

04 TOMO XXVIII.p65 426 07/27/1999, 03:09 PM

el acuerdo entre las naciones que la dotaron de los privilegios y obligaciones de la neutralidad. Si la región neutralizada constituye un estado, a ella se le prohibe declarar la guerra y a todos los demás estados se les prohibe violar su posición neutral. Cuando los doctores y las enfermeras tienen carácter neutral se tiene la intención de que ellos lleven a cabo su labor humanitaria sin la intervención a que estarían sujetos en el caso de que fueran considerados como beligerantes. Si porciones de mar o de tierra que forman parte de un estado gozan de este carácter, el propósito que se tiene en mientes es restringir el derecho de un beligerante a usar esas porciones como teatro de guerra. El interés especial de las naciones marítimas del mundo en ciertas rutas que unen dos mares ha traído como consecuencia la neutralización de vías de agua a objeto de asegurar la libertad de tránsito. Y esta libertad se extendería al paso inocente de buques de guerra tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra. Vemos, pues, que los mismos medios han sido adoptados para alcanzar fines diferentes. La razón que en este aspecto se ofrece consiste en que la libertad de hostilidades, consecuencia necesaria del proceso de neutralización, es siempre común a todos los casos, aun cuando los objetos en que se intenta establecer puedan ser y sean enteramente distintos.

La neutralización es un principio de derecho internacional. Por lo tanto, es evidente que para lograr la neutralización es necesario que haya consentimiento verdadero o tácito por parte de los miembros de la familia de las naciones de respetar los principios contenidos en dicho concepto. Si consideramos que el derecho internacional es el resultado del *consensus* de las naciones y que la neutralización es de aparición reciente, debemos deducir que es, esencial un acto o acuerdo para poder establecer los derechos y deberes creados por medio de ésta. Si bien la teoría de la igualdad de los estados es aplicable, no es posible que se demande un acatamiento *universal* para considerar así que un cambio dado en las relaciones internacionales sea juzgado como

04 TOMO XXVIII.p65 427 07/27/1999, 03:09 PM

parte del derecho internacional. El acto formal o convenio que establece la neutralización de una cosa dada no tiene necesariamente que ser suscrito por todas las naciones civilizadas del globo, si bien, no obstante, se considera que cierto número de estados deben ser partes del acto para asegurar su cumplimiento por todos los miembros de la comunidad internacional. Pero hasta es posible que para hacerlo efectivo no sea necesario que un número suficiente de estados acepte el compromiso si es que existe un entendimiento tácito entre la mayoría de los estados que indica inequívocamente la conclusión de que han de respetar tal neutralidad y, si se llegara a dar el caso, que estarían dispuestos a impedir su violación. Es, pues, con esa certidumbre que se ha sugerido que la aplicación fructuosa de la neutralización depende "de la existencia de un estado de ánimo entre los gobernantes y pueblos interesados, que los incline no sólo a respetar la garantía de la neutralidad por ellos mismos sino también a hacerla cumplir por otros"[6].

A la neutralización que no haya sido establecida de esta manera no se le puede atribuir fuerza jurídica alguna. Los derechos que los estados tienen *inter se* serían por fuerza restringidos sin su consentimiento. Un estado no puede por su sola declaración unilateral imponer sobre otros estados la obligación de respetar su neutralidad por el mero hecho de haber decretado que su territorio o parte del mismo ha de ser neutralizado. En 1856 el Khedive declaró que el Canal de Suez y sus puertos deberían ser considerados como neutrales. Pero esta declaración unilateral no fue considerada suficiente para convertir la ocupación del canal por la Gran Bretaña en 1882 como una ofensa contra los derechos del mundo civilizado.

Al tratar el importante tema de la declaración unilateral de neutralización, debemos tener cuidado con nuestra manera de razonar para evitar una confusión entre el punto de vista político y el punto de vista jurídico del asunto. Con el objeto de que nuestras conclusiones sean lógicas y precisas, debemos examinar la opinión del distinguido profesor ruso M. F. De Martens, quien

04 TOMO XXVIII.p65 428 07/27/1999, 03:09 PM

considera que es absolutamente inadmisible la posición asumida por la mayoría de los juristas internacionales al efecto de que un acto de neutralización debe necesriamente ser firmado y aprobado por las Grandes Potencias. Más adelante hace Martens la observación de que en la vida privada nadie disputa nuestro derecho de declarar de una vez por todas que nuestra intención es mantener una neutralidad perfecta en los conflictos de nuestros vecinos y conocidos y que, por lo tanto, en la vida internacional el mismo derecho debe serle reconocido a los estados de manera que puedan declarar *urbi et orbi* y por siempre, que ellos han decidido mantenerse fuera de toda complicación internacional y que no han de tomar parte en los conflictos entre naciones[7]. Ahora bien, las premisas del famoso jurista son perfectamente bien fundadas, pero la conclusión que deriva de ellas consideramos que es absolutamente falsa. Cierto es que una nación está en libertad de proclamar al mundo entero que ha decidido abstenerse de participar en cualquier conflicto internacional que surgiera en el futuro. Nadie ha sugerido que Colombia o Egipto hubieren cometido una falta jurídica al declarar en sus leyes nacionales la "neutralidad" de ciertas partes de sus territorios. La verdadera cuestión estriba en si tales declaraciones unilaterales tienen fuerza legal en el derecho internacional, de manera que otras naciones respeten la decisión y se rijan por ella. Esto es, si las declaraciones unilaterales son suficientes para crear una obligación en derecho internacional. Como ésa parece ser la sugestión del erudito profesor, nos aventuramos a expresar nuestra opinión adversa por las siguientes razones: (I) Desde el punto de vista de la jurisprudencia en general nadie puede imponerse a sí mismo una obligación legal, toda vez que esto significaría que a cargo del mismo correría su cumplimiento. Si él se la impone a sí mismo podría también abandonarla a voluntad, y por lo tanto no puede ser legalmente obligatoria[8]. (II) Un estado no puede imponer a otros una obligación sin obtener su consentimiento previo. Esto estaría en contra de la naturaleza misma del derecho internacional[9].

04 TOMO XXVIII.p65 429 07/27/1999, 03:09 PM

Por las mismas razones nos sentimos obligados a disentir de la opinión de M. Descamps[10], quien del mismo modo sugiere la existencia de una *neutralité permanente érigee en maxime d"Etad"*. Este punto de vista, como ha sido señalado por M. Hagerup[11], envuelve un concepto político más bien que jurídico. De igual manera, dos o tres estados no pueden efectuar la neutralización de un área determinada. En vista de esto, nos aventuramos a sugerir que la estipulación del tratado suscrito por la Argentina y Chile en 1882, que pretende establecer la neutralización del Estrecho de Magallanes, no tiene en sí validez alguna en el derecho internacional como para que cualquiera violación de la misma constituya una ofensa contra las normas internacionales. Si existe un entendimiento tácito de parte de las naciones marítimas de más importancia de respetar y mantener el compromiso, entonces y solamente entonces se puede considerar que el Estrecho de Magallanes posee un *status* definido en el derecho internacional. Pero mientras no exista prueba en ese sentido, cualquiera nación en guerra con una de las dos partes contratantes estaría en libertad absoluta de no tomar en cuenta la declaración.

Del suscinto análisis que hemos presentado parece claro que, si bien no puede considerarse que la neutralización ha llegado a su etapa final debido al lapso comparativamente corto que ha transcurrido, desde que ocurrió el primer intento de neutralización, el proceso sin duda establece un *status* definitivo para los estados, personas o cosas a las cuales se les otorga ese carácter. Tan pronto como este *status* haya sido comprendido adecuadamente, las dificultades y complicaciones del asunto serán menores cuando se trate de descubrir si un objeto goza de ese carácter. Es posible que una mala interpretación del verdadero significado del concepto pueda llevar a los diplomáticos a aplicar el término a ciertas cosas que, en realidad y debido a las circunstancias especiales que las rodean, no gozan de ese carácter. Es asimismo concebible, por otro lado, que no se utilice el

04 TOMO XXVIII.p65 430 07/27/1999, 03:09 PM

término para describir la posición internacional de ciertos estados, personas o cosas aunque no cabe duda de que ellos tienen ese *status* especial debido a las ventajas y restricciones particulares que les han sido otorgadas, e impuestas y también por el fin que se ha intentado lograr[12]. Corresponde, pues, al jurista internacional examinar estos casos a la luz de la teoría jurídica y establecer las diferencias entre los casos verdaderos de neutralización y los errados o falsos.

04 TOMO XXVIII.p65 431 07/27/1999, 03:09 PM

Capítulo II

Principios generales que afectan la neutralización de las vías acuáticas

Después del breve examen que hemos hecho de la teoría de la neutralización sería ventajoso discutir algunos principios generales aplicables a las vías artificiales de agua, a fin de que podamos traer a estudio la cuestión del Canal de Panamá y proceder a formular conclusiones tan exentas de ambigüedades y vaguedades como sea posible. Ya se ha explicado en qué consiste la neutralización así como los propósitos para los cuales se utiliza y la manera de hacerla efectiva. Pero en lugar de proceder de inmediato a aplicar los principios así observados al caso de la ruta interoceánica, quizás resulte aconsejable considerar otros factores más concretos que están estrechamente vinculados al tema que nos ocupa y que pueden contribuir en gran medida a explicar la posición definitiva que debe asumirse respecto del canal.

No es necesario indicar que los problemas marítimos son de valor trascendental para todos los pueblos. Si se consideran los mares desde el punto de vista de su uso como vías de comunicación entre los diferentes pueblos del globo, su gran importancia se destaca de inmediato. Debe recordarse que el postulado de la libertad de los mares fue uno de los primeros principios reconocidos por el derecho internacional, no obstante

04 TOMO XXVIII.p65 433 07/27/1999, 03:09 PM

el hecho de que la existencia de la comunidad internacional no se definió claramente durante los comienzos de esta ciencia. Los canales interoceánicos sirven el mismo propósito toda vez que ellos facilitan la comunicación esencial para las relaciones entre los diferentes miembros de la familia de las naciones. Y dichas rutas no sólo tienen valor comercial sino que al mismo tiempo desempeñan un papel importante desde los puntos de vista de la política y de la estrategia y son por lo tanto de gran valor en tiempos de paz como en tiempos de guerra.

No obstante, lo anterior sólo puede aplicarse a aquellas rutas marítimas que facilitan los medios de comunicación entre las diferentes naciones y que en tal virtud pueden calificarse como de *interés general*. Por lo tanto, aquellos canales artificiales que única o principalmente sirven al estado a través del cual pasan no pueden reclamar esa importancia internacional. Los primeros pueden, en última instancia ser considerados como sujetos al derecho internacional, pues todas las naciones tienen derechos iguales sobre ellos. Los últimos serían regidos por las leyes nacionales de la potencia correspondiente y estarían, por lo tanto, bajo el control exclusivo de la misma.

A pesar de la gran importancia que tienen estos canales artificiales, ellos son el resultado de acontecimientos recientes. Ha sido sólo durante los últimos tiempos que el hombre se ha percatado de la necesidad de obtener medios de comunicación directos y rápidos; y aun cuando la necesidad de contar con medios de esta naturaleza se hubiere dejado sentir antes, existían dificultades insalvables que impedían llevar a feliz término una empresa de esa índole. Es, pues, debido a la novedad de la empresa que ha de tropezarse con tantas dificultades al tratar de fijar positivamente el *status* jurídico de dichas vías artificiales de comunicación. Cuando se presenta un nuevo problema al que hay que buscarle solución el ingenio del hombre se rige de inmediato por un proceso natural que lo lleva a buscar la relación que pueda existir entre los datos nuevos y algún otro problema ya resuelto.

04 TOMO XXVIII.p65 434 07/27/1999, 03:09 PM

Así es que en el caso de los canales artificiales se ha tratado de establecer que existe una verdadera analogía entre ellos y los estrechos naturales que unen dos mares y las aguas territoriales del estado o estados a través de los cuales se ha construido el canal.

Algunos autores afirman que los canales interoceánicos vienen a ser, en virtud tanto de su propia naturaleza como de los propósitos para los cuales fueron construidos, partes integrantes del mar abierto, al igual que los estrechos naturales y por lo tanto deben estar siempre abiertos al paso de todos los navíos, es decir, que ellos nunca deben cerrarse a los buques que navegan con la bandera de un país beligerante [1].

En contraposición a este punto de vista, se sostiene que la apertura de un canal en sí no elimina la nacionalidad del territorio a través del cual ha sido abierto; de lo que puede deducirse que las vías artificiales de agua no deben ser consideradas como estrechos naturales sino como aguas territoriales del estado respectivo[2].

Esta última opinión ha encontrado oposición basada en que de ella se saca una conclusión inexacta. Esto es así pues se dice que, en los puertos y bahías de un estado neutral, los buques beligerantes deben permanecer *estacionarios*, mientras que en los canales marítimos ellos están *moviéndose*, toda vez que su propósito consiste en cruzar sus aguas [3].

Es posible hacer una sugestión más que, desde un punto de vista, tiene la ventaja de reconciliar la asimilación de los canales a las aguas territoriales con la objeción arriba expresada. Dicha sugestión consiste en la afirmación de que todas las reglas aplicables a los ríos deben por analogía aplicarse a los canales[4].

Quizás sería oportuno mencionar aquí que las cuestiones de analogía son extremadamente difíciles y es lógico que, si las características esenciales de la noción no han sido bien comprendidas, las deducciones correctas del argumento analógico contendrán conclusiones que se presten a malas interpretaciones si es que no resultan completamente erradas. A nosotros nos parece

04 TOMO XXVIII.p65 435 07/27/1999, 03:09 PM

claro que el hecho de que estos canales sean artificiales es una característica importante y en consecuencia no hay verdadera analogía en los casos previamente mencionados.

Puede argüirse que dichos canales son partes de los territorios de sus respectivos estados porque originalmente eran parte integrante de los mismos y sólo pueden existir en virtud del consentimiento y la aceptación del territorio en que están ubicados. Y ello es así toda vez que, *prima facie*, un estado tiene el derecho de hacer con sus propiedades lo que considere adecuado y, por lo tanto, está en libertad de construir canales a través de su territorio y de que dichos canales estén bajo su dominio y reglamentación exclusiva de modo que no se permita a otros estados gozar de las ventajas que pueden derivarse de la nueva ruta, excepción hecha de lo que prescriban convenciones especiales sobre el particular. Pero, de otro lado, debe tenerse presente que en derecho internacional existen ciertos principios bien establecidos en lo que concierne a las vías mundiales, principios que tienden a indicar que, cuando se abre una ruta para propósitos internacionales, el estado territorial a través del cual pasa —y, del mismo modo, el de cualquier otro estado que pueda tener un interés especial en la misma— debe renunciar, hasta cierto punto, su jurisdicción sobre ese territorio. La faja de tierra o de agua así afectada deja de estar en cierto modo, desde el punto de vista internacional, gobernada por la ley nacional de dicho estado y pasa al campo del derecho internacional. De hecho, la ruta se convierte en internacional porque está dedicada al uso de todas las naciones por virtud de su propósito internacional— resultado que siempre se debe a la posición especial del sitio en cuestión. Cuando éste es el caso puede pensarse, por lo menos teóricamente, si un estado, al alterar las rutas mundiales, no está al mismo tiempo efectuando cambios materiales que pueden, potencialmente, acarrear cierto perjuicio en las relaciones con otros países. Bajo estas circunstancias uno se siente inclinado a sugerir que un estado no puede, sin el consentimiento de las otras

04 TOMO XXVIII.p65 436 07/27/1999, 03:09 PM

partes interesadas, proceder a abrir un canal de comunicación toda vez que se podrían alterar los destinos de los otros estados. Pero por supuesto que los Estados dan prontamente su consentimiento en casos de esta naturaleza siempre que dichos canales hayan de regirse por el derecho internacional en atención a que de ese modo puede existir la plena seguridad de que serían utilizados para beneficio de todas las partes interesadas. Esta doctrina constituiría únicamente la aplicación de la máxima jurídica *sic utere tuo ut alienum non laedas*, que a su vez se deriva de un principio de jurisprudencia general que indica que no es aconsejable hacer que un principio abstracto llegue siempre a sus resultados lógicos, cuando se trata de problemas prácticos—*summun jus summa injuria.*

La cuestión parece ser de índole especial y no puede, por lo tanto, ser resuelta a través de referencias a nociones de carácter general. La posición jurídica de estos canales artificiales no puede definirse por medio de la utilización de argumentos basados en analogías. La historia diplomática de los canales de Suez y de Panamá ha dejado demostrado este hecho. Las negociaciones, desacuerdos, demoras y dudas, vienen a probar la exactitud de esta aseveración. Pero esto no significa, por supuesto, que algunos principios generales del derecho internacional estén absolutamente fuera de lugar cuando se trata de determinar el *status* de las vías de agua. Primordialmente, ésta es una materia que debe regirse por convenciones especiales, pero los principios a que se ha hecho referencia contribuyen en gran medida a resolver la cuestión.

Cabe señalar además en relación a esta materia, que parece obvio que el *status* definitivo que debe darse a las vías acuáticas de esta naturaleza no puede en modo alguno quedar afectado por el hecho de que el canal sea construido por un gobierno o por una empresa privada. Es decir, la naturaleza pública o privada de la empresa no constituye razón alguna de índole material para determinar su posición en el derecho internacional, y las razones

04 TOMO XXVIII.p65 437 07/27/1999, 03:09 PM

para esto no son difíciles de encontrar. Es por supuesto el individuo quien percibe en primer término la necesidad o conveniencia de ayudar al desarrollo humano. Pero las actividades del estado moderno son tan variadas y complejas y pueden trazarse a fuentes distantes tan difíciles, que sería ocioso especular sobre ellas en este respecto. Cabe destacar, sin embargo, que las razones de orden económico o político pueden hacer que un estado se encargue del desarrollo de una tarea especial sin que exista una diferencia verdadera en sus resultados cuando la materia se trata desde un punto de vista jurídico.

El Canal de Panamá, es bien sabido, fue construido por los Estados Unidos como una empresa gubernamental, en vista de la consideración generalmente aceptada de que el capital privado no podría obtener suficientes recursos para finalizar una obra de esa magnitud[5].

Otro punto que parece ser igualmente ineficaz cuando se trata de determinar la posición jurídica de una vía interoceánica es el hecho de que el canal sea construido en territorio que no pertenezca a la nación que lo construya. Si este hecho tiene importancia alguna desde el punto de vista internacional, ella consiste en establecer que el interés general demostrado con referencia a la cuestión es tal que ha despertado atracción en el exterior debido a que los recursos nacionales no eran suficientes para sufragar los gastos de la empresa que se proyectaba.

Finalmente, cabe mencionar que los dos últimos puntos discutidos —es decir, el carácter gubernamental de la empresa y la realización de los proyectos en suelo extranjero— pueden en algún modo afectar la historia política de la ruta, pero en lo que concierne a su posición jurídica no ofrecen indicio alguno, especialmente cuando existen acuerdos convencionales que definen su *status*.

04 TOMO XXVIII.p65 438 07/27/1999, 03:09 PM

Capítulo III

Factores que contribuyen a dar *status* internacional al Canal de Panamá

Se ha insinuado, a pesar de que explícitamente no ha llegado a indicarse, que la neutralización de ciertas regiones, cuando se considera aparte de los acuerdos convencionales,depende principalmente de los siguientes hechos[1]:

I De la posición geográfica del lugar en cuestión;

II De su historia, y

III Del interés que el mundo en general pueda tener en ella.

Es obvio, sin embargo, que estas cuestiones aquí planteadas individualmente pueden estar vinculadas unas a otras, toda vez que una de ellas puede a su turno depender o ser el resultado de las otras. Así pues, la posición geográfica de un sitio dado puede explicar su historia y el interés especial que la humanidad tenga en él, y puede reflejarse el resultado de este interés en los acuerdos internacionales negociados por ciertos países. Para nuestro propósito resultará conveniente discutir dichas cuestiones por separado, lo que se hará, además, en el orden anunciado.

I. POSICIÓN GEOGRÁFICA DEL CANAL DE PANAMÁ

Es bien sabido que se está construyendo en la faja de tierra más estrecha del Continente —menos de cincuenta millas de ancho— que une a Norte y Sur América. Es por lo tanto

04 TOMO XXVIII.p65 439 07/27/1999, 03:09 PM

innecesario entrar aquí en una larga descripción de las peculiaridades geográficas de esa cintura a objeto de hacer hincapié en la importancia de la ruta no sólo desde el punto de vista económico sino también desde el político y estratégico. Al terminarse el canal tendrá la semejanza de un estrecho artificial que une dos grandes océanos. Su posición es tal que necesariamente alterará el tránsito internacional.

No se tiene el propósito ni tendría importancia alguna para el tema, entrar aquí en una detallada y exacta descripción de la manera como el Canal de Panamá logrará cambiar el centro de gravedad en lo que respecta a las rutas mundiales o cuáles serán las ventajas que la vía marítima artificial tendrá sobre las rutas naturales o sobre el estado actual de cosas. Sin embargo, algunos detalles son pertinentes a este estudio. Es evidente que la ruta entre Nueva Zelandia y los países europeos en el Atlántico se acortará considerablemente. Japón, Australia y Nueva Zelandia tendrán más fácil acceso a los puertos de la costa atlántica del Continente Americano. Así pues, el nuevo canal hará que la distancia marítima del viaje entre Yokohama y Nueva York sea unas 3.400 millas más corta que en la actualidad. De igual manera existirá una comunicación marítima comparativamente más rápida entre Europa y los estados del Pacífico del Nuevo Mundo, así como entre estos últimos y los del litoral Atlántico.

Éstos son los puntos principales que deben considerarse cuando se examinan las extraordinarias posibilidades y oportunidades que se presentarán con la apertura del canal. Es posible y hasta probable, que un gran número de problemas de índole comercial, política o estratégica surjan y que sin duda han de afectar a muchos miembros de la familia internacional.

II. HISTORIA DEL CANAL DE PANAMÁ

No será necesario repetir en esta ocasión lo que se ha dicho en torno a la política de los Estados Unidos en lo que concierne a la cuestión canalera. A través de toda historia de la comunicación

04 TOMO XXVIII.p65 440 07/27/1999, 03:09 PM

transístmica en el Nuevo Mundo podemos observar que el estado en cuyo territorio debía quedar enclavada la obra (Panamá) no ha pretendido hacer del canal un monopolio. Si esto puede acarrear ciertas ventajas, las desventajas y dificultades que traería consigo serían tan grandes que en verdad no resultaría conveniente siquiera intentarlo. Otras naciones no han tardado en reconocer esta situación y es por ello por lo que, como ha comentado el Profesor Latané, todos los acuerdos concernientes al canal mantienen una política de neutralización[2]. Ya para 1866 Nueva Granada, nación a la cual pertenecía el territorio a través del cual habría de construirse el canal, aprobó una Ley en virtud de la cual se declaraba la neutralidad perpetua de los puertos terminales del canal y de sus aguas. En 1875 se aprobó otra Ley con el mismo propósito[3].

Aunque ya se ha establecido en páginas anteriores, el autor desea recordar la proposición hecha por España a objeto de obtener el paso de sus tropas y municiones a través del Istmo de Panamá durante su guerra con el Perú. Los Estados Unidos sugirieron el rechazo de tal propuesta en virtud de su Tratado de 1846 con Nueva Granada. Si el canal hubiera existido en esa época y, en contraposición a la neutralización de un territorio, hubiera estado en vigencia la teoría de la neutralización de las vías acuáticas que propugna el libre tránsito en todo tiempo, es evidente que la decisión del Procurador General de los Estados Unidos hubiera sido completamente diferente.

En resumen, podemos decir que toda la historia de la comunicación interoceánica en el Nuevo Mundo durante el siglo pasado, lleva inequívocamente a la conclusión de que el Canal de Panamá debe abrirse a todas las naciones del mundo bajo los mismos términos, y que esta opinión ha sido enunciada repetidamente no sólo por destacados hombres de estado de Europa y de la América del Sur sino también por casi todos los Presidentes y Secretarios de Estado norteamericanos[4]. Es cierto que el Presidente Hayes, el señor Evarts, el señor Blaine y el señor Frelinghuysen

04 TOMO XXVIII.p65 441 07/27/1999, 03:09 PM

recurrieron a términos que implicaban un uso limitado y restringido del canal por otras potencias, de acuerdo con los deseos y para conveniencia primordial si no exclusiva de los Estados Unidos[5]; pero debemos recordar que esta última política fue el resultado de una agresiva e imperialista tendencia de parte de ese país y que nunca fue aceptada por las otras potencias marítimas. Ya tuvimos ocasión de hacer notar la advertencia de los señores Blaine y Frelinghuysen, y, si algo debe añadirse a lo que hemos dicho, sería que sus razonamientos eran defectuosos por decir lo menos y probaron que estaban exentos tanto de fuerza legal y moral, como de cortesía Internacional.

Es posible que algunas manifestaciones orientadas en esta misma dirección hayan sido compartidas por otros políticos norteamericanos, lo que quizás fuera inspirado por la decidida desaprobación que sentían en torno a las estipulaciones del Tratado Clayton-Bulwer que condenaba a la inacción a los Estados Unidos en lo relativo a la cuestión canalera. La firma de Tratado Hay-Pauncefote hizo que esas tendencias pasasen a la categoría de circunstancias inexistentes.

III. INTERÉS INTERNACIONAL EN EL CANAL DE PANAMÁ

El interés que el mundo en general tiene en una ruta marítima que comunique el Atlántico con el Pacífico, es tan evidente que resulta innecesario insistir sobre este extremo. M. de Lesseps comprendió a cabalidad este hecho, lo que explica por sí solo sus gestiones al respecto. Lesseps consideró la obra de Panamá en igual plano o categoría que la de Suez, motivo por el cual concibió la idea de extender al canal y a sus proximidades los privilegios del principio de la neutralidad. Holanda había ya considerado un proyecto para la construcción de esta obra y, más tarde, Bonaparte actuó en este mismo sentido. Más de una vez el asunto había surgido en Inglaterra y, aunque no había prosperado, la Corona inglesa jamás perdió de vista la importancia de este asunto. Su

04 TOMO XXVIII.p65 442 07/27/1999, 03:09 PM

interés está plenamente demostrado con los tratados celebrados a este respecto con los Estados Unidos y algunas Repúblicas centroamericanas. Y en el propósito de hacer valer su política en relación con la comunicación interoceánica, se sabe que Inglaterra estuvo al borde de una guerra.

Los Estados latinoamericanos, aunque recelosos de la influencia que los Estados Unidos pudieran ejercer sobre ellos, han exteriorizado el interés que sienten en la construcción del canal. En la Segunda Conferencia Internacional Americana que tuvo lugar en México de 1901 a 1902, se declaró, por acuerdo unánime, que esta obra sería, "en su sentido más amplio, una obra de la civilización y, en alto grado, provechosa para el desarrollo del comercio entre los Estados Americanos y los demás países del mundo".

El análisis precedente demuestra con claridad que la posición del Canal de Panamá es asunto que no puede ser definido por la exclusiva voluntad de una sola nación. Son tantos y tan importantes los intereses internacionales en juego que resulta imperativo que en la decisión definitiva sobre ese *status* cuente esa pluralidad de intereses, de manera que el resultado llegue a ser provechoso y justo para el bienestar y progreso de la humanidad. Es en vista de todas estas diferentes circunstancias descritas que un tratado formal y solemne ha sido negociado y conforme a sus estipulaciones el Canal de Panamá en todo tiempo, será dedicado al uso irrestricto de todas las naciones del mundo.

04 TOMO XXVIII.p65 443 07/27/1999, 03:09 PM

Capítulo IV

Tratados que establecen la neutralización del Canal de Panamá

Sos tratados que existen sobre esta materia se han mencionado más de una vez; pero la validez, fuerza y significado de sus estipulaciones no se han sometido a cuidadoso análisis.

El preámbulo del Tratado Hay-Pauncefote establece que tanto la Gran Bretaña como los Estados Unidos están deseosos de facilitar la construcción del canal interoceánico, "y a fin de remover cualquier obstáculo que pudiera surgir del Convenio del 19 de abril de 1850, comúnmente llamado Tratado Clayton-Bulwer para la construcción de dicho canal, bajo los auspicios del gobierno de los Estados Unidos, *sin menoscabo del principio general de neutralización establecido en el* Artículo *VIII de aquel Convenio*[1], para tal propósito han convenido en...".

De esto se desprende que, como atinadamente se ha señalado[2], la Gran Bretaña y los Estados Unidos han reconocido, primero, que un "principio general" de neutralización fue establecido por el Artículo VIII del Tratado Clayton-Bulwer y, segundo, que tal principio no ha sufrido menoscabo alguno con la Convención Hay Pauncefote.

El referido "principio general" de neutralización está contenido en el Tratado Clayton-Bulwer y, como hemos observado[3], establece que (a) en caso de guerra entre las partes contratantes, sus barcos atravesarían el canal exentos de bloqueo,

04 TOMO XXVIII.p65 445 07/27/1999, 03:09 PM

detención o captura (Art. II); (b) los individuos empleados en la construcción del mencionado canal y sus propiedades destinadas a ese propósito, serán protegidas contra detenciones injustas, confiscaciones, embargo o violencia de cualquier naturaleza que fuere (Art. III); y (c) las partes contratantes están obligadas a proteger el canal contra toda interrupción, embargo o confiscación injusta y "*garantizarán su neutralidad, para que esté para siempre* abierto y libre"[4].

Nosotros sostenemos que las estipulaciones referidas contienen el llamado "principio general" de neutralización de que se ha hablado. Es cierto que el Tratado Hay-Pauncefote sólo menciona el Artículo VIII del Clayton-Bulwer y que este artículo habla únicamente de extender la "protección" de las partes contratantes a cualquier medio práctico de comunicación; pero el sentido completo del artículo demuestra claramente que su significado y aplicación no pueden determinarse en otra forma que refiriéndose a los otros artículos de ese Tratado. La fraseología del Artículo VIII es de tal alcance que no deja lugar a dudas acerca de lo que se quiso decir. Comienza por prescribir que "los Gobiernos de los Estados Unidos y Gran Bretaña que al celebrar este Convenio, desean, no solamente atender al logro de un objetivo particular, sino también establecer un principio general, convienen por el presente en extender su protección, por medio de estipulaciones"... ¿Qué es este *"principio general"?* ¿En qué otra forma podría establecerse su significado que no fuera por referencia a los otros artículos del Tratado? Es evidente que la "protección" de que se habla es muy amplia. Además, si "*el principio general*" a que el artículo alude es una mera protección, por qué Gran Bretaña y los Estados Unidos se refieren a él como "el principio general" *de neutralización*. Es indiscutible que la presencia de las dos últimas palabras están pletóricas de significado.

Entonces este "principio general" de neutralización, que no ha sufrido menoscabo por el Tratado Hay- Pauncefote, provee la

04 TOMO XXVIII.p65 446 07/27/1999, 03:09 PM

libertad de tránsito, la inmunidad del canal contra hostilidades y la protección de sus obras. Hasta aquí, la intención de las partes contratantes en 1850 y en 1901 parece estar perfectamente clara. El Tratado de l850 no ha sido abrogado en ese respecto. Las estipulaciones que chocan con los nuevos acuerdos quedan sin efecto, pero, aquellas partes en las cuales no existe conflicto, continúan vigentes. El objeto principal del Tratado Hay-Pauncefote fue eliminar los impedimentos legales creados por la Convención de 1850. Debe recordarse que de acuerdo con ésta, ninguna de las partes contratantes podía adquirir el control exclusivo sobre esa ruta. El Tratado de 1901 prescribe que el canal puede constituirse bajo los auspicios del Gobierno de los Estados Unidos y con ello elimina la objeción que surgió del contenido del Tratado Clayton-Bulwer.

Examinemos ahora las pruebas subyacentes en el articulado del Tratado Hay-Pauncefote con relación a la posición internacional del Canal de Panamá. En su Artículo III se hace referencia directa a la neutralización del Canal de Suez. Los Estados Unidos en forma expresa adoptan algunas reglas sustancialmente incluidas en la Convención de Constantinopla de 1888 para que rijan respecto de la posición del Canal de Panamá. Está demás entrar a discutir ahora si el Canal de Suez está neutralizado o no puesto que no hay duda alguna en torno a su *status internacional*. ¿Por qué razón se indica que las características esenciales de la neutralización deben derivarse de esa convención, que en realidad establece la neutralidad del Canal de Suez, y aplicarlas a la ruta interoceánica, si no es que hubo el propósito de que el Canal de Panamá estuviese sujeto a idéntico *status*?

Las estipulaciones de tipo declarativo del Tratado Hay-Pauncefote pueden resumirse así:

I.— El Canal será libre y abierto, en términos de igualdad absoluta,a los barcos de guerra y a los barcos mercantes de todas las naciones del mundo que observen estas reglas.

04 TOMO XXVIII.p65 447 07/27/1999, 03:09 PM

II.— El Canal jamás será bloqueado, ni dentro de él se ejercerá ningún acto de guerra o de hostilidad.

III.— Las naves beligerantes no se aprovisionarán de víveres en el canal, excepto cuando sea estrictamente necesario.

IV.— Las naves beligerantes cruzarán el canal con la menor dilación posible. Las presas quedarán sujetas en todo a las mismas reglas que los buques de guerra beligerantes.

V.— Ningún beligerante podrá embarcar o desembarcar tropas, municiones y materiales de guerra en el canal, excepto en caso de obstáculo accidental en el tráfico.

VI.— Todas las estipulaciones anteriores se aplicarán a las aguas adyacentes al canal por un radio de tres millas marinas de cada extremo. Los buques de los beligerantes no podrán permanecer en dichas aguas más de 24 horas seguidas cada vez, excepto en caso de situación precaria.

VII.— Pero un buque beligerante no podrá partir hasta pasadas 24 horas de la partida del buque contrario.

VIII.— Todos los trabajos para la construcción y mantenimiento del canal serán considerados como parte del mismo y gozarán de com-pleta inmunidad de ataque o daño por parte de los beligerantes.

IX.— "Queda acordado que ningún cambio en la soberanía territorial o relación internacional en el país o países por donde haya de atravesar el Canal, afectará al principio general de neutralización o de obligación de las Altas Partes Contratantes bajo el presente Tratado"[5].

Es pertinente hacer algunos comentarios a estas estipulaciones antes de entrar en otra materia. En el Tratado Hay-Pauncefote se dice que los Estados Unidos adoptan "estas reglas como los fundamentos de la neutralización", en vez de estipular que las Altas Partes Contratantes convienen en guiar su conducta estatal por ellas. Esto parece sugerir la tesis de que los Estados Unidos se encuentran en libertad de pasarlas por alto cuando lo juzguen conveniente. Este sería, indudablemente, un

04 TOMO XXVIII.p65 448 07/27/1999, 03:09 PM

punto de vista equivocado. La unilateralidad del Artículo es sólo aparente. Basta leer el Artículo II del mismo Tratado para descubrir el espíritu de la Convención. "Se conviene", dice el artículo, "que.... c*on arreglo a las prescripciones del presente Tratado*"[6], los Estados Unidos *tendrá y disfrutará* de todos los derechos incidentales a dicha construcción. El artículo que regula lo concerniente a la neutralización del canal contiene algunas de las estipulaciones a que ésta se refiere. Se desprende, por consiguiente, que éstas obligan a los Estados Unidos tanto como cualquiera otra estipulación del mismo Tratado.

También debe aludirse al hecho de que en la Convención Hay-Pauncefote se dice que "el canal será libre y abierto a la navegación por buques mercantes y de guerra de todas las naciones que observen estas reglas" cuando, en las correspondientes estipulaciones aplicables al Canal de Suez, se encuentran las palabras "siempre" y "tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra". Hay quienes piensan que la ausencia de estas palabras es muy sugestiva y que parece significar que los Estados Unidos pueden cerrar el canal a los beligerantes o a cualquier estado que se encuentre en guerra con ellos. Pero basta sólo leer las reglas que se refieren a los beligerantes para cerciorarse que el libre tránsito de buques de guerra está garantizado y que este tránsito libre se extiende por deducción a las naves de los países de un enemigo potencial de los Estados Unidos. Permítase recordar al lector que en el tratado original firmado por el señor Hay y Lord Pauncefote el 5 de febrero de 1900, ratificado luego por el Senado con ciertas enmiendas que el Gobierno británico no aceptó, se establecía que "e*l canal será libre y abierto tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz*." El Senado nunca objetó los términos de esta estipulación[7]. Posiblemente, en vista de que esta terminología es redundante porque su significado surge del contexto del documento, desapareció aquélla de la versión contractual finalmente aprobada.

En torno a la sugestión de que el paso por el canal pueda negársele a un enemigo de los Estados Unidos, es conveniente

04 TOMO XXVIII.p65 449 07/27/1999, 03:09 PM

recordar que una de las enmiendas sugeridas por el Senado establecía que ninguna de las reglas que se relaciona con la neutralización del canal "se aplicará a las medidas que los Estados Unidos conceptúen necesarias para asegurar con sus propias fuerzas la defensa del Canal y para el mantenimiento del orden público"[8]. El Gobierno británico repudió esta estipulación y, en consecuencia, no aparece en el texto del Tratado que fue finalmente aceptado. Existe, por el contrario, una estipulación en términos imperativos que prohíbe que "ningún derecho de guerra será ejercido ni ningún acto de hostilidad cometido" dentro del canal. Y la aplicación universal de esta prohibición es más adelante reforzada por la evidente intención de aplicársela a los propios Estados Unidos cuando sufre cierta mengua al ser formulada en los siguientes términos: "Los Estados Unidos, *sin embargo*, estarán en libertad de mantener a lo largo del Canal la policía militar que sea necesaria para protegerlo contra desórdenes y actos violatorios de ley"[9].

Pasemos ahora a otro Tratado que tiene que ver directamente con la posición del Canal de Panamá. Nos referimos a la Convención Hay-Bunau Varilla. Su propósito principal y las circunstancias en que se negoció han sido mencionados. Por lo tanto, sólo nos resta considerar las estipulaciones que tienen aplicación directa al punto que se discute.

En el Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903, celebrado entre los Estados Unidos y la República de Panamá, se establece que el canal estará abierto a la navegación en los términos y de conformidad con las estipulaciones de la Convención Hay-Pauncefote. Pero el Tratado de 1903 no sólo alude a la posición que debe asumir el canal sino que va más lejos al señalar, en términos precisos, que "el Canal una vez construido, y sus entradas, serán neutrales a perpetuidad"[10]. Y más adelante se refiere a la posición internacional de la vía marítima en los siguientes términos: "Para el mejor cumplimiento de las obligaciones de esta Convención y para la eficiente protección del Canal y el mantenimiento de su neutralidad, el Gobierno de la

04 TOMO XXVIII.p65 450 07/27/1999, 03:09 PM

República de Panamá venderá o arrendará...”[11]. Nada menos que una tergiverzación del significado de las palabras sería negar que hubo el propósito de aplicar al canal algo de la naturaleza del *status* de neutralización. Y para robustecer más adelante el derecho del libre tránsito, se convino en que el Gobierno de la República de Panamá “tendrá el derecho a transportar por el Canal sus naves y sus tropas y elementos de guerra en esas naves en todo tiempo y sin pagar derechos de ninguna clase”[12].

Es evidente que los compromisos arriba mencionados reflejan la intención de los Estados Unidos, y guardan armonía con las estipulaciones del Tratado Hay-Pauncefote que se han mencionado de manera expresa a este respecto[13]. Por otra parte, los intereses nacionales de la República de Panamá dependen tan vitalmente de esta cuestión, que la República necesariamente tiene que mostrarse aprensiva en lo referente a la posición final en que el canal pueda ser colocado. Es fácil advertir que habría sido ruinoso para Panamá la construcción del canal a través de su territorio sin que se le hubiera asegurado que la ruta gozaría de los privilegios de la neutralidad. ¿Cómo habría podido escapar a los peligros de una gran guerra, en la que ella no fuese parte, si las hostilidades pudieran llevarse a cabo en el canal o en sus cercanías?

La verdad escueta es que cuando la República negoció la Convención referida fue en el entendimiento de que el canal estaría a salvo de hostilidades, aun en el caso de una guerra en que los Estados Unidos fueran parte. Porque “la tierra en que el canal se construye”, de acuerdo con las palabras de un escritor americano, “fue concedida en fideicomiso a los Estados Unidos con un propósito definido y se mantiene para garantizar la ejecución de ese propósito”[14].

04 TOMO XXVIII.p65 451 07/27/1999, 03:09 PM

Capítulo V

Comparación entre el *status* jurídico del Canal de Suez y el del Canal de Panamá[1]

El Canal de Suez ofrece el único precedente que existe en derecho internacional sobre la neutralización de vías marítimas artificiales. Por esa razón y en virtud, además, de que el Tratado Hay-Pauncefote adopta la Convención de Constantinopla como patrón, resulta aconsejable examinar las posiciones respectivas de ambos canales a objeto de cerciorarse de manera precisa sobre si existe una verdadera analogía entre ambos y, de ser el caso, para proceder a fortalecer las conclusiones logradas en este estudio como resultado del análisis de los principios generales y de las disposiciones que contiene el Tratado que rige el *status* del Canal de Panamá. No obstante, se verá sin mayor esfuerzo que no es absolutamente esencial para nuestro propósito destacar el paralelismo que pueda existir entre las posiciones del Canal de Suez y el de Panamá. Con todo, la investigación en torno a este punto ha de ser interesante y provechosa.

Pasemos en consecuencia a los puntos en que los dos canales ofrecen pronunciada similitud.

I.— Tanto el de Suez como el de Panamá constituyen estrechos artificiales que comunican dos mares en condiciones geográficas idénticas.

II.— Cada canal queda enteramente dentro del territorio de una sola nación.

04 TOMO XXVIII.p65 453 07/27/1999, 03:09 PM

III.— Las dos naciones —a saber, Panamá y Egipto bajo cuyas soberanías se encuentran los canales— carecían de recursos financieros para la empresa y eran demasiado débiles para protegerla una vez terminada.

IV.— Los dos canales presentan en común el hecho de haberse buscado y obtenido en uno y otro caso capital extranjero para llevar a feliz término la construcción.

V.— De efectuarse una investigación sobre las respectivas historias de estas comunicaciones marítimas artificiales, quedarían al descubierto hechos de impresionante parecido. Encontraremos que los distintos esfuerzos hechos por ahorrar tiempo en la navegación no difieren en ninguno de los puntos esenciales. Del mismo modo, veremos que las dos naciones han sentido preocupación en lo referente al futuro de sus respectivos canales. Así, la Sublime Puerta (el Imperio Turco), en virtud de los decretos soberanos de Turquía de 1856 y 1866 y Nueva Granada por medio de sus leyes de 1866 y 1875, proclamaron la neutralidad perpetua de las respectivas zonas de tierra a través de las cuales se construirían los canales.

VI.— Ambas vías son sin duda alguna de capital importancia para el comercio internacional toda vez que reducen en miles de millas algunas de las rutas marítimas existentes.

VII.— Los dos canales pueden convertirse en puntos estratégicos de gran valor. De un lado, el Canal de Suez es de vital importancia para la Gran Bretaña como paso a través del cual puede mantener una segura y rápida comunicación con la India, Australia y todas sus posesiones en el Oriente. Del otro lado, el Canal de Panamá tiene un valor similar para los Estados Unidos toda vez que, por razón de su existencia, el viaje de sus costas del Pacífico a las del Atlántico y viceversa, se reduciría considerablemente. Sin duda alguna otras potencias tienen intereses de la misma naturaleza tanto en Panamá como en Suez, pero el caso no es en modo alguno de valor tan trascendental como resulta para los Estados Unidos y Gran Bretaña, respectivamente.

04 TOMO XXVIII.p65 454 07/27/1999, 03:09 PM

VIII.— Otra marcada semejanza la constituye la importancia política que cada canal puede lograr. Los Estados Unidos, al tener en sus manos la llave del tránsito interoceánico, asegurarían cierta supremacía moral sobre las repúblicas de la América Latina, dando así alas a su política de hegemonía que no es otra cosa que una amplificación de la Doctrina Monroe. Es innegable que de igual suerte la Gran Bretaña tiene intereses similares en Suez.

IX.— En cada caso se han buscado garantías y protección extranjeras y, como resultado, se han suscrito convenciones que tienen como finalidad reglamentar el tránsito a través de dichos canales.

X.— Por último, puede agregarse que a objeto de reconciliar los diversos y encontrados intereses relativos al tránsito por los canales, se sostiene la idea de que la neutralización es aplicable a estas rutas.

Existen otros puntos de semejanza y de diferencia en la posición de los dos canales que serán discutidos con más propiedad al analizar los tratados que fijan el *status* internacional de uno y otro.

Debe notarse de inmediato, sin embargo, que la obra del Canal de Panamá se adelanta como empresa nacional de un gran estado mientras que el Canal de Suez fue construido y es propiedad de una compañía integrada por accionistas quienes originalmente eran individuos particulares. En la actualidad la Gran Bretaña es la más grande accionista y único estado que tiene interés económico en la empresa. La posible influencia que este punto pueda tener en la posición de una ruta artificial de este tipo ya ha sido analizada[2].

Otro punto que tal vez merece ser mencionado lo constituye el hecho de que la Convención internacional que establece la neutralización del Canal de Suez ha sido suscrita por las grandes potencias europeas, los Países Bajos, España y Turquía, mientras que el *status* del Canal de Panamá está regido por el Tratado Hay-Pauncefote suscrito por la Gran Bretaña y los Estados Unidos y por el Tratado Hay-Bunau-Varilla firmado por los Estados Unidos y la República de Panamá. Este hecho en sí plantea la

04 TOMO XXVIII.p65 455 07/27/1999, 03:09 PM

cuestión de la efectividad o validez de la neutralización por virtud del número de estados que forman parte del acuerdo. Con anterioridad se examinó hasta qué punto esta circunstancia afecta la posición de la región que se trata neutralizar[3.]

En lo que se refiere al Canal de Suez, las Altas Partes Contratantes "convienen en no estorbar" el libre tránsito ni la seguridad del canal y en "respetar" sus obras, establecimientos y edificios. Pareciera, *prima facie*, que los países signatarios no están obligados a oponerse a cualquier intervención en el libre uso del canal. Pero, como el principio de igualdad en lo que concierne al libre uso del canal constituyó la base principal del Tratado, no puede dudarse que una o más de las partes de la Convención inmediatamente harían sentir su influencia si existiere peligro de una interrupción del tránsito. Así fue que, aun antes de subscribirse la Convención o sea durante la guerra Ruso-turca de 1877-1878, el Gobierno británico aprovechó la ocasión para declarar que cualquier intento de afectar el funcionamiento del canal o sus entradas sería considerado "como una amenaza a la India y un grave daño para el comercio del mundo", y, lo que es más, "el Gobierno de Su Majestad está firmemente decidido a no permitir que el Canal se convierta en campo de combate o de operaciones bélicas". Como resultado de lo anterior, Rusia declaró que "el Gabinete Imperial no bloquearía, ni interrumpiría, ni amenazaría en modo alguno, la navegación del Canal de Suez"[4].

La Convención del Canal de Panamá dispone que "los Estados Unidos adoptan" ciertas normas como bases de la neutralización. El efecto de esta fraseología, sin embargo, ya ha sido discutido[5].

Sería provechoso en este momento comparar las disposiciones de los dos tratados a fin de observar inmediatamente sus semejanzas y diferencias y así, después de colocar paralelamente las normas de uno y otro, agregar algunas explicaciones que puedan surgir del contexto de ambos.

04 TOMO XXVIII.p65 456 07/27/1999, 03:09 PM

TRATADO HAY-PAUNCEFOTE	CONVENCION DE CONSTANTINOPLA
"El Canal será libre y abierto a la navegación por buques mercantes y de guerra de todas las naciones que observen estas reglas, en condiciones de entera igualdad, de modo que no habrá distinción en perjuicio de ninguna nación ni de sus ciudadanos o súbditos por lo que respecta a condiciones o tarifas de tráfico ni de otra clase. Estas condiciones o tarifas serán justas y equitativas".	"El Canal marítimo de Suez estará siempre abierto y será libre en tiempo de paz como en tiempo de guerra, para todos los navíos de comercio o de guerra, sin distinción de banderas. En consecuencia, las Altas Partes Contratantes convienen en no estorbar en forma alguna el libre uso del canal, tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz".

Como ya se ha señalado, en la Convención de Constantinopla aparecen las palabras "en tiempo de guerra como en tiempo de paz", cuando se habla del libre tránsito por el canal. Se ha argüido en forma apresurada por algunos autores que no existe disposición alguna en el Tratado Hay-Pauncefote que exprese categóricamente que el Canal de Panamá deberá permanecer abierto en caso de una guerra en que los Estados Unidos sean parte. A los que sostengan esta tesis debe contestarse que es evidente que muchas de las disposiciones del Tratado Hay-Pauncefote sólo pueden entrar en vigencia al presentarse un estado de guerra, y que por lo tanto se han formulado para ser aplicadas a los beligerantes. Además, el ordinal 6 del Artículo III del Tratado Hay-Pauncefote dispone que "El establecimiento, edificios, talleres y todas las obras necesarias para la construcción, mantenimiento y operación del Canal... *en tiempo de guerra, como entiempo de paz*, gozarán completa inmunidad de ataque o daño por parte de beligerantes y de actos que pudieran dañar su utilidad como parte del Canal"[6]. Ante la existencia de esta estipulación,

04 TOMO XXVIII.p65 457 07/27/1999, 03:09 PM

¿es razonable pensar que el canal puede ser cerrado a los beligerantes si ellos se ajustan a las reglas de la Convención?

"Jamás será bloqueado el Canal, ni dentro de él se ejercerá ningún acto de guerra ni se cometerá ningún acto de hostilidad. Los Estados Unidos, sin embargo, estarán en libertad de mantener a lo largo del Canal la policía militar que sea necesaria para protegerlo contra desórdenes y actos fuera de ley".

"El canal no será jamás sometido al ejercicio del derecho de bloqueo. Permaneciendo el canal marítimo como pasaje libre en tiempo de guerra aun para los barcos de guerra de beligerantes... las Altas Partes Contratantes convienen en que ningún derecho de guerra, acto de hostilidad o que tenga por objeto obstruir la libre navegación del canal, será cometido en el canal ni en sus partes de acceso, así como dentro de un radio de tres millas marítimas alrededor de esos puertos, aun cuando el imperio Otomano sea uno de los poderes beligerantes".

No es difícil refutar la sugestión de que el canal puede ser cerrado a un enemigo de los Estados Unidos, porque no existen términos específicos en el Tratado Hay-Pauncefote indicativos de que las normas referentes a la libertad de tránsito y a la ausencia de actos hostiles en el canal también deben aplicarse a este caso en particular. En el campo de las ideas es posible seguir dos cursos cuando se trata de formular una declaración absoluta de aplicación universal. Uno de dichos cursos consiste en hacer la aseveración en términos generales de modo que incluya todos los objetivos posibles a que se refiere la declaración y proceder luego, en forma redundante, a expresar que la aseveración general se aplica del mismo modo a un objeto ya incluido, que tiene alguna relación especial con

04 TOMO XXVIII.p65 458 07/27/1999, 03:09 PM

el asunto sobre el cual se hace la declaración. Éste es el caso de la Convención de Constantinopla, toda vez que dice: "Las Altas Partes Contratantes convienen que ningún derecho de guerra, acto de hostilidad o que tenga por objeto obstruir la libre navegación del canal, será cometido, aun cuando el Imperio Otomano sea uno de los poderes beligerantes"[7].

Se ve claramente, por tanto, que como el Gobierno de la Sublime Puerta es una de las partes contratantes, resulta redundante agregar la frase "aun cuando el Imperio Otomano sea uno de los beligerantes", frase que evidentemente no es necesaria para aclarar el significado de esta estipulación. El otro curso de acción posible a que se ha hecho referencia, consiste en formular la declaración en términos generales, incluyendo todos los objetivos como en el caso anterior, y citar entonces sólo las excepciones, si las hubiere, o las variaciones que se permiten, de manera que no quede duda alguna en cuanto a que ciertas finalidades, que están en una posición especial en lo que concierne al asunto de que se trata, se rigen asimismo por la estipulación general. Éste fue el método adoptado por los signatarios del Tratado Hay-Pauncefote, quienes dejaron sentado que "jamás será bloqueado el canal ni dentro de él se ejercerá ningún derecho de guerra ni se cometerá ningún acto de hostilidad. Los Estados Unidos, *sin embargo*[8], estarán en libertad de mantener a lo largo del Canal la policía militar que sea necesaria para protegerlo contra desórdenes y actos fuera de ley". Los Estados Unidos son una de las partes contratantes y han tenido una vinculación especial con el Canal de Panamá debido al hecho de que están construyéndolo. La primera parte de la transcripción que precede claramente incluye a los Estados Unidos, y la segunda es la única excepción —que por cierto es muy restringida— al principio general. Esta restricción excepcional nos lleva a la clara conclusión, por inferencia, de que ningún acto de hostilidad debe cometerse en el canal ni siquiera por los Estados Unidos en caso de una guerra de la cual fueran partes.

04 TOMO XXVIII.p65 459 07/27/1999, 03:09 PM

Quizás haya quien se pregunte ahora ¿cómo es que los Estados Unidos se ha hecho cargo de los gastos enormes de esta empresa si no pueden recibir los beneficios de la misma en caso de guerra para liquidar a sus enemigos que intenten cruzar las aguas del canal? Este asunto no concierne a nuestra investigación. Desde un punto de vista puramente jurídico, se debe dejar claro y de manera inequívoca que en teoría los buques beligerantes de una potencia enemiga de los Estados Unidos tienen derecho a cruzar el canal sin ser molestados. Por supuesto que entre la teoría y la realidad hay algunas veces una gran diferencia. Desde el punto de vista de los hechos, sería imposible para una nación en guerra con los Estados Unidos enviar sus naves beligerantes a través del canal. Se debe recordar que los Estados Unidos tienen el derecho exclusivo de la administración del canal y que las personas encargadas de su operación serían, por lo tanto, funcionarios de aquella potencia. En vista de que el canal será abierto a aquellas naciones que cumplan con lo estipulado en la Convención, es obvio que no pueden éstas demandar la sustitución de dichos funcionarios. Y ¿qué país en hostilidades con los Estados Unidos enviaría sus buques de guerra a través del canal sabiendo que se van a encontrar a cada paso con un *posible enemigo*? Las personas encargadas del funcionamiento y administración del canal pueden no ser combatientes, y bajo ninguna circunstancia podrían ser ellos *combatientes* desde un punto de vista estrictamente jurídico. Pero este hecho no hará variar la posibilidad del peligro que toda nación en guerra con los Estados Unidos deben tomar muy en cuenta.

De lo anterior se concluye que el canal no será usado por un beligerante enemigo de los Estados Unidos. Esta posición singular de los Estados Unidos con respecto al Canal de Panamá desde el punto de vista de la realidad internacional, encuentra un estrecho paralelismo con la ventajosa situación de que goza Gran Bretaña en lo relativo al Canal de Suez. En teoría, todos los enemigos de los británicos tienen derecho a pasar por el Canal de Suez.

04 TOMO XXVIII.p65 460 07/27/1999, 03:09 PM

Pero en la práctica las cosas son distintas puesto que ello significaría la ruina total de los buques beligerantes de cualquier nación en guerra con la Gran Bretaña que intenten cruzar el canal, ya que ésta mantendría una inexpugnable posición a la entrada de la ruta. Gibraltar, Malta y Ba-el-Mandeb son para la causa Británica lo que las esclusas de Panamá serían para los Estados Unidos.

"Ningún buque de guerra perteneciente a nación beligerante se aprovisionará ni pertrechará en el Canal excepto en caso y cantidad estrictamente necesaria, y el transito de dichos barcos de guerra por el Canal se efectuará con la menor dilación posible, de acuerdo con los reglamentos vigentes y con sólo aquellas intermisiones que pudieran resultar de las necesidades del servicio. Las presas quedarán sujetas en todo caso a las mismas reglas que los buques de guerra beligerantes."

"Ningún beligerante podrá embarcar ni desembarcar tropas, municiones y materiales de guerra en el Canal, excepto en caso de obstáculo accidental en el tráfico, y en tal caso el tránsito se reasumirá con la mayor prontitud posible."

"Los navíos de guerra beligerantes no podrán reavituallarse ni hacer almacenajes a bordo, en el canal y sus puertos de acceso, excepto hasta donde pueda serles estrictamente necesario. El tránsito de los antedichos navíos por el canal se efectuará con el menor retardo posible, de acuerdo con las reglas vigentes, y sin más intermisión que la resultante de las necesidades del servicio."

"Las presas o botines estarán sometidas en todo respecto, a las mismas reglas que los buques de guerra beligerantes."

"En tiempo de guerra las potencias beligerantes no desembarcarán ni embarcarán dentro del canal y sus puertos de acceso, ni tropas, ni municiones, ni materiales de guerra. Pero en caso de algún obstáculo accidental en el canal, los hombres pueden ser embarcados o desembarcados en los puertos de acceso,

04 TOMO XXVIII.p65 461 07/27/1999, 03:09 PM

por destacamentos que no excederán de 100 hombres con la cantidad correspondiente de material de guerra."

"Las disposiciones de este artículo se aplicarán a aguas adyacentes al Canal por un radio de tres millas marítimas en cada extremo. Los buques de los beligerantes no podrán permanecer en dichas aguas más de 24 horas seguidas cada vez, excepto en caso de situación precaria, en cuyo caso deberán partir con la prontitud posible; pero un buque beligerante no podrá partir hasta pasadas veinticuatro horas de la partida del buque contrario."

"Su permanencia en Puerto Said y en el fondeadero de Suez no excederá de veinticuatro horas, excepto en caso de accidente. En tal caso estarán obligados a zarpar tan pronto como le sea posible. Un intervalo de veinticuatro horas habrá de transcurir siempre entre el zarpe o salida de un barco perteneciente a la potencia hostil."

"El establecimiento, edificios, talleres y todas las obras necesarias para la construcción, mantenimiento y operación del Canal serán consideradas como parte del mismo para los propósitos de este Tratado, y en tiempo de guerra, como en tiempo de paz, gozarán completa inmunidad de ataque o daño por parte de beligerantes y de actos que pudieran dañar su utilidad como parte del Canal."

"Las altas partes se comprometen, del mismo modo, a respetar la planta, establecimiento, edificios y talleres del Canal Marítimo y del Canal de Agua Dulce."

04 TOMO XXVIII.p65 462 07/27/1999, 03:09 PM

(El Tratado Hay-Pauncefote no contiene disposición que regule este aspecto.)	"Las potencias no mantendrán ningún navío de guerra en las aguas del canal (inclusive el Lago Timsah y los Lagos Amargos). Sin embargo, podrán estacionar navíos de guerra en los puertos de acceso de Puerto Said y Suez, pero el número de ellos no excederá de dos por cada potencia. Este derecho no podrán ejercerlo los beligerantes[9].
(El Tratado Hay-Pauncefote no contiene disposición que regule este aspecto.)	"Las altas partes contratantes convienen en llevar el presente tratado a conocimiento de los Estados que no lo han firmado, para invitarles a que accedan a él"[10].

Hay otras estipulaciones en la Convención de Constantinopla que carecen de interés a este respecto. Ellas se refieren a las medidas que Turquía y Egipto pueden adoptar en caso de que fuese necesario defender el canal o las posesiones otomanas situadas en la costa este del Mar Rojo. En el próximo capítulo se hará referencia a las mismas.

Después de notar las numerosas e importantes características de la analogía existente entre el Canal de Suez y el Canal de Panamá, se hace imposible arribar a otra conclusión que la de que su *status* jurídico es idéntico.

04 TOMO XXVIII.p65 463 07/27/1999, 03:09 PM

Capítulo VI

Fortificación del Canal de Panamá[1]

El *status* de cosa neutralizada lleva consigo, como se ha visto, ciertas consecuencias de las cuales algunas están bien definidas en el Derecho Internacional. La existencia de éstas y de la misma noción principal, depende de la vigencia de ciertos tratados y, por lo tanto, no debería existir duda en torno a las mismas si los acuerdos son claros y están exentos de ambigüedades. Pero también puede haber otros conceptos que se consideran que son, correcta o equivocadamente, resultantes de la teoría de la neutralización, acerca de los cuales no existe nada preciso, debido a la circunstancia de que esta rama del derecho es comparativamente nueva y todavía no ha sido desarrollada plenamente; o porque los instrumentos internacionales de los cuales derivan su vigor no dicen palabra alguna sobre la materia o no son lo suficientemente precisos y claros. Cuando es éste el caso, esos conceptos pertenecen al campo del debate, y el deber de los juristas internacionales debería consistir en exponer los aspectos de la controversia, e intentar la solución de ésta con el auxilio de principios generales, tomando en cuenta las tendencias del desarrollo del derecho.

La respuesta a la interrogante de si una región neutralizada puede o no ser fortificada es asunto que pertenece todavía al campo de la especulación. Se pretende en este capítulo tratar dicha cuestión de una manera general y discutirlo luego con más detenimiento en lo que se relaciona con el Canal de Panamá.

04 TOMO XXVIII.p65 465 07/27/1999, 03:09 PM

Debido a las circunstancias especiales del caso, que han sido anotadas, la respuesta a nuestra investigación ha de parecer un tanto oscura y carecerá de precisión dogmática.

Hasta qué punto o en qué sentido, si es ello procedente, la neutralización quedaría afectada por el hecho de que se fortificara la cosa neutralizada, es cuestión que podría dilucidarse si se toma en cuenta esta pregunta: ¿Es incompatible la construcción de fortificaciones con el concepto de no-beligerancia que constituye la característica esencial de la neutralización? O, en otras palabras, ¿qué conexión tiene el asunto con los principios generales del derecho, la práctica de las naciones o la opinión de escritores?

Como ya se ha expuesto, el concepto de neutralización ha servido diversos fines. Existe un punto, sin embargo, que es común a todas esas modalidades, a saber: la ausencia de todo carácter beligerante. Así, el estado, persona o cosa neutralizada tiene el derecho de gozar de los beneficios de la paz pero, por otra parte, debe cargar con la obligación correspondiente de no tomar partido en una guerra. Es muy claro que la idea de no-beligerancia es la característica esencial del concepto. Mas, resulta obvio que existe y se reserva el derecho de la propia defensa. Esta es una norma fundamental que el derecho no puede suprimir o suspender.

La ley no puede constituir obstáculo para la propia defensa pues entonces los miembros respetuosos del derecho que integran la comunidad estarían completamente a merced de los transgresores de las normas jurídicas.

Es bien sabido que Bélgica y Suiza están neutralizadas permanentemente y que, a pesar de eso, están listas para defender su integridad estatal por medio de ejércitos bien organizados. El hecho de que estos dos países mantengan una organización regular para su defensa no puede en ningún momento afectar su *status* internacional. Y esto está dentro del marco de las tendencias modernas y de las aspiraciones del derecho. Constitu-

04 TOMO XXVIII.p65 466 07/27/1999, 03:09 PM

ciones progresistas disponen que todo ciudadano tiene el derecho de portar armas. Un hombre puede estar armado con propósitos defensivos, y no hay bases para presumir que va a cometer un acto legal. El derecho a llevar armas, por supuesto, no significa que una persona va a atacar a otra, es simplemente el derecho de propia defensa permitido por la ley. De la misma manera, la presencia de ejércitos regulares en Bélgica y Suiza no debería tomarse en el sentido de que van a usarlos con fines de agresión. Indudablemente, las armas pueden ser instrumentos de ataque o de protección, pero la alternativa inicial no debe ser la primera que debe tenerse en mientes cuando existe un acuerdo internacional que prohibe las medidas ofensivas.

Al pasar ahora de la cuestión referente a la presencia de ejércitos en una región neutralizada a la de las fortificaciones, se siente uno compelido a sostener que la analogía es real, y que las conclusiones lógicas a que se puede arribar son bien fundadas y, por lo tanto, convincentes. Los organismos beligerantes tales como los ejércitos pueden en realidad ser usados con más propiedad para fines ofensivos que las fortificaciones, por la simple razón de que los primeros pueden moverse y no así las segundas, no pudiendo por tanto entrar en acción a menos que estén construidas en el campo de batalla.

El Derecho Internacional permite la existencia de materiales de guerra y ejércitos en regiones neutralizadas. *Prima facie*, la presencia de elementos militares en un lugar pareciera incompatible con su carácter antibeligerante, pero una breve consideración en torno al concepto de la propia defensa necesariamente demuestra que no existe ni ocurre contradicción alguna. Hemos visto que el derecho privado reconoce el derecho de la propia defensa, aunque las riñas y los duelos estén prohibidos, y, en caso de transgresiones, la ley cuenta con el poder y los medios para imponer el castigo correspondiente. En el campo del derecho internacional las razones que pueden aducirse contra la limitación de este derecho son aún más fuertes. En derecho interna-

04 TOMO XXVIII.p65 467 07/27/1999, 03:09 PM

cional se permite la guerra y el propio derecho establece normas al respecto. Es verdad que entre las comunidades civilizadas la regla de b*ellum omnium contra omnibus* no goza de aceptación, pero todavía el Derecho Internacional no ha alcanzado el mismo desarrollo que el derecho privado y, por lo tanto, la doctrina de "Justicia por propia mano" se tolera acaso en el primero y no en el segundo.

Sería muy interesante analizar otros casos de neutralización para ver si se siguen en alguna forma los precedentes establecidos en el *status* de Bélgica y Suiza.

En el Tratado de París para la neutralización del Mar Negro se dispuso que "el mantenimiento o establecimiento en sus costas de arsenales marítimos vienen a ser igualmente innecesarios y sin ningún propósito", de donde Rusia y Turquía se comprometieron a no establecerlos o mantenerlos[2]. Pero, como ya ha sido señalado, este caso no debe tomarse como precedente porque la aparente neutralilad del Mar Negro no fue una neutralización real sino simplemente una restricción disfrazada a la soberanía de Rusia sin propósito general de ninguna especie.

En el Tratado de 1863, por medio del cual fueron neutralizadas las Islas Jónicas, se estableció que "como las fortificaciones construídas en la Isla de Corfú en sus inmediaciones no tienen ningún propósito en el futuro, deberán ser demolidas"[3]. Debe notarse, no obstante, que en el Tratado firmado por las potencias y Grecia el año siguiente no se hizo referencia a las fortificaciones. El Rey de Grecia sólo prometió "mantener esa neutralidad". Es interesante decidir si estas islas están o no neutralizadas. Grecia recluta hombres y se abastece de ellas, y se ha sostenido la opinión de que un país en guerra con Grecia estaría en libertad de atacarlas y ocuparlas[4].

En el Tratado de 1881, con que se neutralizó el Estrecho de Magallanes, Argentina y Chile incluyeron una cláusula conforme a la cual para "asegurar esta libertad (de navegación) y neutralidad, no se deben erigir fortificaciones o defensas militares que

04 TOMO XXVIII.p65 468 07/27/1999, 03:09 PM

afecten este objetivo”[5]. Nosotros hemos ofrecido las razones que tenemos para sostener que el Estrecho de Magallanes no goza de los privilegios de la neutralización.

Basados quizás en las consideraciones de los casos anteriormente citados, algunos escritores han usado un lenguaje que no deja dudas sobre la ilegalidad consistente en erigir fortificaciones en una región neutralizada.

De esta suerte, el Profesor Moore sostiene que “la idea de la neutralidad o de la neutralización usualmente ha sido juzgada incompatible aún con el simple mantenimiento de fuerzas armadas y fortificaciones”. Moore limita considerablemente el significado de su punto de vista y hasta quizás lo destruye cuando dice que la construcción de “fortificaciones, aun en el caso de que tengan como propósito conservar la neutralidad y no se empleen con fines hostiles, es un concepto nuevo en derecho público”[6]. El principio de neutralización es nuevo, y, en las palabras del Profesor Oppenheim, “queda por ver si puede resistir la prueba de la historia”[7]. No debemos sorprendernos, por lo tanto, que sea moderna la idea de erigir fortificaciones o de mantener fuerzas armadas en un lugar neutral. En todo caso, no debe existir duda alguna, por cuanto todos los autores se muestran acordes, que la neutralización de Bélgica y Suiza es un hecho aceptado que ha pasado al ámbito del derecho internacional, a pesar de la existencia de ejércitos en ambos países.

El Profesor Latané, al analizar las diferentes características de la neutralización, dice que ésta “Implica la ausencia de fortificaciones”. Y agrega más adelante que la simple existencia de fortificaciones podría poner en tela de duda la buena fe de las partes contratantes”[8]. Es indudable que el señor Hains comparte el mismo punto de vista pues en el examen del *status* del Canal de Panamá sostiene que “de acuerdo con opiniones generalmente aceptadas, no debe haber neutralización con fortificaciones, y, viceversa, la construcción de fortificaciones destruye la neutralización”[9]. Puede manifestarse que la afirmación del Profesor

04 TOMO XXVIII.p65 469 07/27/1999, 03:09 PM

Latané despierta dudas. Resulta por lo demás en extremo absoluta toda vez que otras conclusiones también son posibles y respecto de las cuales se puede agregar que están más en consonancia con los hechos. Porque si una nación ha exteriorizado la promesa formal de no usar cierto lugar con propósitos hostiles resulta temerario formularle acusación tan seria por el simple hecho de construir fortificaciones que pueden tener como finalidad exclusiva la preservación de la neutralidad que el tratado garantiza.

Para la época en que se firmó la Convención de Constantinopla (1888), ya había logrado evolucionar un concepto más razonable y justificativo en torno a la defensa en el caso de violación de la neutralidad. En esa Convención existen estipulaciones conforme a las cuales queda sin efecto la prohibición de actos de hostilidad, el ejercicio de cualquier derecho de guerra, o anclar buques de guerra en el canal o sus puertos de acceso, si fuere necesario para el Sultán o el Khedive tomar medidas con el fin de asegurar la protección y libre uso del canal o para la "defensa de Egipto y el mantenimiento del orden público", así como para salvaguardar las propiedades del Sultán situadas en las costas de la parte este del Mar Rojo. Pero hay una condición al efecto de que estas medidas nunca deben afectar la libertad de tránsito. El tratado, es verdad, prohibe de manera especial la construcción de fortificaciones permanentes. Pero se exceptúa expresamente el derecho de propia o legítima defensa. Debe recordarse que existen claras estipulaciones conforme a las cuales se puede hacer caso omiso de la neutralidad de la ruta en la contingencia de que la seguridad del tránsito sea amenazada.

La fortificación del Canal de Panamá no se menciona en el Tratado Hay-Pauncefote de 1901. En la Convención Clayton-Bulwer existe una cláusula que prevé la fortificación de la vía marítima. En el primer proyecto del Tratado Hay-Pauncefote del 5 de febrero de 1900, aparece la misma norma y, además, una declaración que tiene por objeto disponer que las reglas de la

04 TOMO XXVIII.p65 470 07/27/1999, 03:09 PM

neutralidad no sean aplicables "a las medidas que los Estados Unidos conceptúen necesario adoptar para asegurar su defensa y el mantenimiento del orden público". Esta estipulación, que se originó en el Senado de los Estados Unidos, fue objetada por el Gobierno de Su Majestad Británica porque, según Lord Lansdowne, entonces Secretario de Asuntos Extranjeros, eso podría "implicar una clara variación de los principios de la neutralización"[10]. Como consecuencia de lo anterior, los Estados Unidos no continuaron presionando para incluir la cláusula y de aquí que no aparezca en el texto del tratado finalmente aceptado[11]. Lord Lansdowne también se refirió a la ambigüedad que resultaría si una cláusula permitiera la adopción de medidas defensivas, mientras otra prohibiera la construcción de fortificaciones. Finalmente, la estipulación que prohibe la fortificación del canal en los términos del Tratado Hay-Pauncefote del 5 de febrero de 1900, no aparece en el proyecto que fue aceptado por los dos gobiernos. La única estipulación que hace referencia a la defensa del Canal está concebida en los siguientes términos: "Los Estados Unidos, sin embargo, estarán en libertad de mantener a lo largo del Canal la policía militar que sea necesaria para protegerlo contra desórdenes y actos fuera de ley".

Resulta evidente del contexto de estas disposiciones, así como de las claras intenciones de las partes contratantes al tiempo de la negociación, que a los Estados Unidos no se les permite ejercer en el canal ningún derecho de guerra o cometer ningún acto de hostilidad contra un posible enemigo, cuando esa medida estuviere orientada exclusivamente a la defensa de los Estados Unidos. En realidad, el tratado no autoriza expresamente a los Estados Unidos para cometer ningún acto hostil ni siquiera con el propósito de proteger la ruta. Pero por inferencia, en vista de que los Estados Unidos pueden mantener un cuerpo de "policía militar" para prevenir "desórdenes y actos fuera de ley", parecieran estar autorizados para ejecutar cualquier acto de violencia, si las circunstancias así lo requieran para defender la vía marítima.

04 TOMO XXVIII.p65 471 07/27/1999, 03:09 PM

Debe confesarse que el tratado carece de normas que indiquen las medidas que deban adoptarse en caso de que sea necesario proteger el canal. Pudo haberse pensado, quizás, que tales normas no son necesarias debido a la existencia de aceptados principios de derecho que permiten la adopción de cualquier medida razonable y dirigida estrictamente a garantizar la propia defensa.

Lord Landsowne percibió muy bien la falta de estipulaciones de esta naturaleza y, quizás, por ello se refirió a esta circunstancia de la siguiente manera:

> "Entiendo que por la omisión de toda referencia al asunto de la defensa, el gobierno de los Estados Unidos desea reservarse el derecho de tomar medidas para proteger el Canal —en cualquier momento en que los Estados Unidos estén en guerra— de la destrucción o daño que pueda sufrir a manos de uno o varios enemigos. Por otra parte, llego a la conclusión de que, con la anterior excepción, no existe el propósito de derogar los principios de neutralidad contenidos en esas normas. En relación con lo primero, no estoy en condiciones de negar que pueden ocurrir ciertas contingencias en las que, no solamente desde un punto de vista nacional, sino en favor de los intereses comerciales del mundo entero, pueda ser de suprema importancia para los Estados Unidos encontrarse en libertad de adoptar medidas para la defensa del canal en un momento en que se encontraran en guerra con otro estado"[12].

Esta explicación, si es que así pueda llamarse, es producto de la pluma de un diplomático y de allí el alto grado de cautela que la caracteriza. La posibilidad de un evento que pueda requerir la protección o defensa del Canal se reconoce en el texto de aquélla, pero nada se dice en cuanto a las medidas que entonces debieran adoptarse. La explicación, por lo tanto, es tan vaga como pueda hacerse deliberadamente. Desde otro punto de vista, sin embar-

04 TOMO XXVIII.p65 472 07/27/1999, 03:09 PM

go, lo anotado por Lord Lansdowne no puede tomarse para significar que los Estados Unidos estarían en libertad de adoptar *cualquier medida* encaminada a proteger el canal. El tratado no concede derecho alguno para fortificar el canal ni sus puntos de acceso, ni tal derecho puede derivarse de la opinión transcrita.

En la Convención celebrada entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, se menciona mucho más lo concerniente a la protección del canal que en el Tratado Hay-Pauncefote. Uno de los artículos de aquélla dice así:

> "*Si en cualquier tiempo fuere necesario*[13] emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del Canal o de las naves que lo usan, o de los ferrocarriles y obras auxiliares, los Estados Unidos tendrán derecho en todo tiempo y a su juicio para usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y para establecer fortificaciones con ese objeto"[14].

Conforme a esta estipulación, es evidente que las partes contratantes decidieron hacer el artículo condicional. Es decir, que los Estados Unidos están autorizados para llevar a cabo actos de hostilidad, y aún establecer fortificaciones, "si... fuere necesario... para la protección del Canal". El Tratado no concede el derecho de erigir fortificaciones permanentes, pero es asunto discutible si unas fortificaciones que no sean permanentes pueden ser adecuadas para los fines de defensa en el mundo actual. No es difícil prever que los Estados Unidos estén inclinados a adoptar todas las medidas precautorias necesarias para evitar una sorpresa que redunde en cuantiosas pérdidas de capital y que resulte lesiva además para los intereses de todas las naciones comerciantes del globo. Tal actitud es natural y razonable. Pero este es un asunto que carece en realilad de importancia en nuestra investigación. Ajeno es a nuestro propósito deslindar aquí si los Estados Unidos tiene el derecho a incluir en sus obras un número

04 TOMO XXVIII.p65 473 07/27/1999, 03:09 PM

moderado de cañones de calibre mediano o, en su lugar, "monumentales" fuertes dotados de los más poderosos cañones de hoy[15]. Basta decir, por lo tanto, que los Estados Unidos están respaldados por un acuerdo internacional con la República de Panamá para adoptar medidas que pudieran ser requeridas a fin de defender con efectividad el canal transístmico.

Más aún, parece que esta cláusula relativa a la posible fortificación del Canal de Panamá no está en oposición con las estipulaciones del Tratalo Hay-Pauncefote. Es cierto que este Tratado no contiene norma alguna sobre la cuestión de las fortificaciones ni sobre el empleo de "fuerzas armadas", y, por lo tanto, parece que los Estados Unidos están en libertad de adoptar medidas razonables para la defensa de la ruta, pues debe tenerse presente que el derecho de propia defensa no puede ser eliminado ni mediante tratado ni por implicaciones resultantes de la interpretación de otros principios de derecho internacional.

Se ha sugerido en ciertos círculos[16] que para los Estados Unidos es mejor no fortificar el canal, porque, de acuerdo con una estipulación de la Convención de La Haya de 1909, "está prohibido el bombardeo por fuerzas navales de puertos, ciudades, aldeas, moradas o edificios indefensos". Se arguye que el canal estaría libre de ataque si no estuviese fortificado, mientras que el hecho de su fortificación abriría el camino para su posible bombardeo por parte de un país beligerante. Debemos recordar, no obstante, que el objeto que se persigue con la neutralización de una vía acuática no es solamente evitar que sea atacada. El objetivo primordial, tal cual se ha destacado, es el de asegurar la libertad de tránsito. Es evidente que a pesar de que la vía esté libre de todo ataque desde un punto de vista jurídico, como lo estaría en el caso de no estar fortificada, es todavía posible para un estado en guerra actuar de tal manera que evite que el canal pueda ser libremente usado por todas las naves en todo tiempo.

Porque si un estado recalcitrante decidiera desatender lo relativo a la neutralidad del canal, podría proceder a bloquearlo u

04 TOMO XXVIII.p65 474 07/27/1999, 03:09 PM

ordenar el abastecimiento de sus barcos o embarcar y desembarcar tropas y municiones de guerra en el mismo, sin que en modo alguno se violen las estipulaciones de la Convención de La Haya a que se ha aludido. La ausencia de fortificaciones en Panamá, por lo tanto, no podría por sí sola asegurar el propósito para el cual está dotado el canal con los privilegios y obligaciones de la neutralización[17].

La cuestión de si se debiera o no fortificar el Canal de Panamá es materia política que concierne a los estados interesados. La investigación aquí ensayada sólo está dirigida a considerar si la fortificación del Canal de Panamá afectaría su neutralización. A este respecto, puede aseverarse que, si los argumentos presentados son en alguna forma correctos, la respuesta es necesariamente negativa. Ni la neutralización ni cualquier otro principio del Derecho Internacional, pueden hacer desaparecer el derecho de defensa propia y, como consecuencia lógica, la erección de fortificaciones no es contraria al concepto de la neutralización.

04 TOMO XXVIII.p65 475 07/27/1999, 03:09 PM

Capítulo VII

Conclusiones

En una investigación de esta naturaleza es necesario volver sobre los pasos que han sido dados con el fin de darle unidad temática a las cuestiones que pueden aparecer un tanto confusas en los capítulos correspondientes por virtud de los detalles que se ha creído conveniente analizar.

Una recapitulación de lo anterior que reduzca a términos concisos el resultado de la investigación no sólo ayudaría a obtener precisión y coherencia sino que también contribuiría a demostrar la conexión existente entre las diferentes partes que se han estudiado. En más de una ocasión, sin embargo, cuando se ha tratado de la aplicación de ciertos principios o de la interpretación de tratados internacionales, de despachos diplomáticos o de hechos históricos, las conclusiones lógicas a que se arribó fueron presentadas de inmediato. De todos modos, es aconsejable adicionar una organizada reexposición de las conclusiones generales que las premisas presentadas quizás requieran, pero, eso sí, evitando, en lo posible, la repetición de los argumentos ya expuestos. En otras palabras, este capítulo tiene por objeto ofrecer la estructura lógica en toda su unidad como para contemplar sus perspectivas a la distancia.

La política de los Estados Unidos en lo referente a la cuestión canalera ha pasado gradual pero progresivamente de la in-

04 TOMO XXVIII.p65 477 07/27/1999, 03:09 PM

diferencia al más intenso interés. Consideraciones de suma importancia, vinculadas a su extraordinario desarrollo, han llevado a ese país, especialmente durante el lapso más reciente de su historia, a aplicar al problema de la comunicación interoceánica los principios, extremadamente flexibles, de su política exterior, los cuales tienen como base el Mensaje del Presidente Monroe. Por un momento todo daba la impresión de que existía el propósito de adquirir el control exclusivo del canal para administrarlo y gobernarlo como si fuera una parte integrante de su propio territorio. Pero los intereses generales de otras naciones en la cuestión del tránsito, unido al retorno del verdadero espíritu de justicia, han llevado finalmente a la República norteamericana a reconocer las tendencias de algunos principios modernos de derecho internacional que garantizan a las naciones del orbe en todo momento el derecho de tránsito por las que son consideradas las rutas más importantes del universo.

Toda la historia de los esfuerzos de ciertas potencias por apoderarse de los beneficios exclusivos de la comunicación marítima, es en sí suficiente para demostrar que la ruta artificial debía ser colocada bajo el patrocinio de las normas que regulan las relaciones entre las naciones civilizadas. En verdad, ningún otro curso es posible para reconciliar el conflicto de intereses que necesariamente se origina en dicho problema.

La cuestión no puede ser tratada únicamente por la potencia territorial en virtud de las circunstancias especiales del caso, ni tampoco podría considerarse como materia análoga a los estrechos naturales, de suerte que fueran aplicables a aquélla las reglas que rigen el *status* de éstos.

Se ha demostrado a lo largo de este estudio que el problema es de naturaleza *sui generis* y que por tal virtud es necesario aplicar principios especiales para la regulación del tránsito interoceánico.

El concepto de la neutralización, por consiguiente y se ha considerado aplicable a tal caso. Pero este principio, tal como se aplica a Estados o a ciertas regiones de éstos, es distinto del que

04 TOMO XXVIII.p65 478 07/27/1999, 03:09 PM

debe aplicarse a un sector en donde se quiere asegurar la libertad de tránsito. Como consecuencia de este hecho, la característica esencial de este principio o sea la ausencia de hostilidades, se ha mantenido y se ha ampliado con estipulaciones especiales para asegurar el objetivo general del derecho.

Para establecer la neutralización es necesario que exista interés común entre las diferentes naciones del mundo en torno a una cierta región. Este interés, sin lugar a dudas, ha sido demostrado en lo que se refiere al Canal de Panamá. Por razón de este interés y por virtud del Tratado Hay-Pauncefote que contiene normas que han obtenido aceptación universal y que son justas en sí, se mantiene que las disposiciones que dicho principio envuelve han venido a tener la fuerza de normas de derecho.

Este acuerdo internacional tiene como fundamento la aceptación tácita de los otros miembros de la familia de las naciones, hecho éste que lo hace obligatorio para todos los estados. El Profesor Westake se refiere a este asunto de la manera siguiente:

> "Al sistema establecido de esa manera para el Canal centroamericano del futuro no se ha logrado agregar el asentimiento expreso de los Estados europeos. Su aceptación puede inferirse del establecimiento por parte de ellos del mismo sistema en el Viejo Mundo; y porque lo convenido por las dos grandes potencias de Norteamérica representa para esta parte del Nuevo Mundo algo con la misma autoridad que lo que el acuerdo de voluntades de las grandes potencias significa para el Viejo Continente, especialmente con relación a una ruta que tan vitalmente afecta la comunicación entre las costas del Atlántico y del Pacífico de cada uno de esos Estados. Podemos referirnos a las condiciones bajo las cuales los canales interoceánicos pueden servir al comercio y al desarrollo pacífico, como si tales condiciones fueran de aquí en adelante parte integrante del derecho internacional[11] .

04 TOMO XXVIII.p65 479 07/27/1999, 03:09 PM

También se ha visto que los tratados vigentes que regulan el *status* del Canal de Panamá han sido suscritos por los Estados directamente interesados en la ruta y que además contienen las características esenciales de la neutralización.

Uno de esos Tratados (el Hay-Pauncefote) fue redactado tomando como modelo la Convención de Constantinopla. No es necesario insistir en el hecho de que existe una analogía real entre los Canales de Panamá y Suez. Y desde que el Canal de Suez es sin duda una vía neutralizada, necesariamente se deduce que este *status* jurídico será aplicado *mutatis mutandi* al Canal de Panamá. Es interesante hacer referencia a las palabras del Dr. Lawrence, quien sostiene que en vista de que Gran Bretaña y los Estados Unidos han insertado en el Tratado Hay-Pauncefote "estipulaciones" ya aceptadas por el mundo civilizado en relación al Canal de Suez, es rotundamente improbable que haya objeción contra las mismas estipulaciones cuando sean aplicadas al único otro canal de la misma clase que existe sobre la superficie de la tierra[2].

Se ha mantenido que la idea de la no-beligerancia, característica esencial del concepto de la neutralización, no puede significar la suspensión del derecho de propia defensa, y, como corolario de esto, la erección de fortificaciones no podría considerarse incompatible con su neutralización si alguna vez el Canal de Panamá fuera fortificado.

En presencia de esos razonamientos, se arriba a la conclusión de que el Canal le Panamá goza de los privilegios y cargas de la neutralización. El Profesor Oppenheim se ha expresado en lenguaje terso y vigorozo sobre este orden de ideas. Dice así el reputado Profesor que el Tratado Hay-Pauncefote de 1901 "neutraliza permanentemente el Canal de Panamá del futuro"[3]. La libertad de navegación para las naves de todas las naciones y en todo tiempo, por las principales rutas del mundo, es un principio profundamente enraizado en el derecho internacional. Y no puede ser de otra manera, pues de ello depende el intercambio entre

04 TOMO XXVIII.p65 480 07/27/1999, 03:09 PM

las naciones que es de tan vital importancia para el mantenimiento de las relaciones que el Derecho Internacional trata de regular. Por consiguiente, aun apartándose de las consideraciones de orden moral de gran trascendencia que se aducen en favor de la neutralización porque restringe el área de las hostilidades, y extendiendo así, aunque en pequeño grado, los beneficios de la paz, puede afirmarse que en el terreno de lo puramente jurídico, tal como ha sido expuesto por una auténtica autoridad en la materia, "la gran mayoría de los autores sobre el tema son decididos defensores de la neutralización, y este principio está ciertamente de acuerdo con las tendencia del derecho internacional"[4].

04 TOMO XXVIII.p65 481 07/27/1999, 03:09 PM

Anexos

Tratado general de paz, amistad, navegación y comercio

Entre la República de Nueva Granada y los Estados Unidos de América, firmado en Bogotá el 12 de diciembre de 1846 [1]

Artículo 35. La República de la Nueva Granada y los Estados Unidos de América, deseando hacer tan duraderas cuanto sea posible las relaciones que han de establecerse entre las dos Partes, en virtud del presente Tratado, han declarado solemnemente y convienen en los puntos siguientes:

lo. Para mejor inteligencia de los artículos precedentes, han estipulado y estipulan las Altas Partes Contratantes: que los ciudadanos, buques y mercancías de los Estados Unidos disfrutarán en los puertos de la Nueva Granada, incluso los de la parte del territorio granadino, generalmente denominado Istmo de Panamá, desde su arranque en el extremo del Sur hasta la frontera de Costa Rica, todas las franquicias, privilegios e inmunidades, en lo relativo a comercio y navegación, de que ahora gocen y en lo sucesivo gozaren los ciudadanos granadinos, sus buques y mercancías; y que esta igualdad de favores se hará extensiva a los pasajeros, correspondencia y mercancías de los Estados Unidos que transiten a través de dicho territorio, de un mar a otro. El Gobierno de la Nueva Granada garantiza al Gobierno de los Estados Unidos que el derecho de vía o tránsito a través del Istmo de

04 TOMO XXVIII.p65 483 07/27/1999, 03:09 PM

Panamá, por cualesquiera medios de comunicación que ahora existan o en lo sucesivo puedan abrirse, estará franco y expedito para los ciudadanos y el Gobierno de los Estados Unidos, y para el transporte de cualesquiera artículos de productos o manufacturas o mercancías de lícito comercio, pertenecientes a ciudadanos de los Estados Unidos; que no se impondrán ni cobrarán a los ciudadanos de los Estados Unidos, ni a sus mercancías de lícito comercio, otras cargas o peajes, a su paso de cualquier camino o canal que pueda hacerse por el Gobierno de la Nueva Granada o con su autoridad, sino los que en semejantes circunstancias se impongan o cobren a los ciudadanos granadinos; que cualesquiera de estos productos, manufacturas o mercancías pertenecientes a ciudadanos de los Estados Unidos, que pasen en cualquier dirección de un mar al otro, con el objeto de exportarse a cualquier otro país extranjero, no estarán sujetos a derecho alguno de exportación; y si lo hubieren pagado, deberá reembolsarse al verificarse la exportación; y que los ciudadanos de los Estados Unidos, al pasar así por el dicho Istmo, no estarán sujetos a otros derechos, peajes o impuestos de cualquier clase, sino aquéllos a que estuviesen sujetos los ciudadanos naturales. Para seguridad del goce tranquilo y constante de estas ventajas, y en especial compensación de ellas y de los favores adquiridos según los artículos 4o., 5o. y 6o. de este Tratado, los Estados Unidos garantizan positiva y eficazmente a la Nueva Granada, por la presente estipulación, la perfecta neutralidad del ya mencionado Istmo, con la mira de que en ningún tiempo, existiendo este Tratado, sea interrumpido ni embarazado el libre tránsito de uno a otro mar; y por consiguiente, garantizan de la misma manera los derechos de soberanía y propiedad que la Nueva Granada tiene y posee sobre dicho territorio.

(fdo.) B. A. Bidlack
(fdo.) M. M. Mallarino

04 TOMO XXVIII.p65 484 07/27/1999, 03:09 PM

Tratado Clayton-Bulwer de 1850

Entre los Estados Unidos de América y Su Majestad Británica, sobre construcción y protección del Canal Interoceánico.

Deseosos los Estados Unidos de América y Su Majestad Británica de consolidar las relaciones de amistad que tan felizmente existen entre ellos, por una Convención que exponga y determine sus miras e intenciones respecto de cualquier medio de comunicación por un Canal para buques que se construya, entre los Océanos Atlántico y Pacífico, por la vía del río San Juan de Nicaragua y los lagos de Nicaragua o Managua, cualquiera de ellos o ambos, a algún puerto o paraje en el Pacífico, el Presidente de los Estados Unidos ha conferido plenos poderes a John M. Clayton, Secretario de Estado de los Estados Unidos, y Su Majestad Británica al Honorable Sir Henry Lytton Bulwer, miembro de la Orden muy Honorable del Baño, y Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Su Majestad Británica a los Estados Unidos para los fines susodichos; y dichos Plenipotenciarios, después de canjeados sus plenos poderes, que hallaron en debida forma, han convenido en los artículos siguientes:

Artículo I

Los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña declaran por el presente que ni el uno ni el otro obtendrá ni sostendrá jamás para sí mismo ningún predominio exclusivo sobre

04 TOMO XXVIII.p65 485 07/27/1999, 03:09 PM

dicho Canal, y convienen en que ni el uno ni el otro construirá ni mantendrá jamás fortificaciones que lo dominen, o que estén en sus inmediaciones, ni tampoco ocupará ni fortificará, ni colonizará a Nicaragua, Costa Rica, o la Costa de Mosquitos, ni asumirá ni ejercerá ningún dominio sobre esos países, ni sobre ninguna otra parte de la América Central; tampoco se valdrá ninguno de los dos de ninguna protección que preste o prestase, ni de ninguna alianza que tenga o tuviere cualquiera de los dos con algún Estado o pueblo, para los fines de construir o mantener tales fortificaciones, o de ocupar, fortificar o colonizar a Nicaragua, Costa Rica, la Costa de Mosquitos o cualquiera parte de la América Central, o de asumir o ejercer dominio sobre esas regiones, y los Estados Unidos y la Gran Bretaña no aprovecharán ningún valimiento, ni se valdrán de ninguna alianza, relación o influencia que tengan para con algún Estado o gobierno por cuyo territorio pase dicho Canal, con el fin de adquirir o tener, directa o indirectamente, para los ciudadanos o súbditos del uno, derechos o ventajas respecto del comercio o navegación por dicho Canal que no se ofrezcan bajo las mismas condiciones a los ciudadanos o súbditos del otro.

Artículo II

Los buques de los Estados Unidos o la Gran Bretaña que transiten por dicho Canal, estarán exentos, en caso de guerra entre las partes contratantes, de bloqueo, detención o captura por cualquiera de los beligerantes, y esta disposición regirá hasta aquella distancia de las bocas del Canal que más tarde se juzgue conveniente determinar.

Artículo III

A fin de lograr la construcción del Canal, las partes contratantes convienen en que, si se emprendiere esa obra bajo condiciones aparentes y equitativas, por personas que tengan autorización del Gobierno, o de los Gobiernos locales por cuyo

04 TOMO XXVIII.p65 486 07/27/1999, 03:09 PM

territorio pase el Canal, los individuos empleados en su construcción y sus propiedades destinadas o por destinar a ese fin, serán protegidos, desde el principio hasta la conclusión de la obra, por los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, contra toda detención injusta, confiscación, embargo o violencia de cualquier naturaleza que fuere.

Artículo IV

Las partes contratantes se valdrán de cualquier influencia que ejerzan respectivamente sobre cualquier Estado o Gobierno que posee o reclame jurisdicción o derecho sobre el territorio que atraviese el Canal, o que esté inmediato a las aguas aplicables a él, a fin de inducirles a facilitar la construcción de la obra por todos los medios que estén a su alcance; y además, los Estados Unidos y la Gran Bretaña convienen en interponer sus buenos oficios cuando y como más convenga, a fin de conseguir el establecimiento de dos puertos libres, uno a cada boca del Canal.

Artículo V

Las partes contratantes convienen, además, en que, concluido el Canal, lo protegerán contra toda interrupción, embargo o confiscación injusta, y en que garantizarán su neutralidad, para que esté para siempre abierto y libre, y seguro el capital invertido en él.

Sin embargo, los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña al acordar su protección a la construcción de dicho Canal, y garantizar su neutralidad después de concluido, declaran que esta protección y garantía se conceden condicionalmente y que pueden ser retiradas por ambos Gobiernos o por cualquiera de ellos, si ambos o uno juzgare que las personas o compañías empresarias o directoras adoptan o establecen reglamentos respecto del tráfico, que estén en pugna con el espíritu y la intención de esta Convención, sea haciendo descriminación

04 TOMO XXVIII.p65 487 07/27/1999, 03:09 PM

indebidas a favor del comercio de una de las partes contratantes con perjuicio de la otra, o sea imponiendo exacciones opresivas o derechos exorbitantes sobre pasajeros, buques, efectos, artefactos, mercancías u otros artículos.

Sin embargo, ninguna de las partes retirará la protección y garantía susodichas, sin notificación dada a la otra con seis meses de anticipación.

Artículo VI

Las partes contratantes se comprometen a invitar a los demás Estados, con quienes una o ambas tengan relaciones de amistad, para que celebren con ellas convenios semejantes a éste, a fin de que todos los demás Estados tengan participación en la honra y conveniencia de cooperar a un trabajo de tan general interés e importancia como el Canal de que se trata. Y las partes contratantes convienen asimismo en entenderse con aquellos Estados de la América Central, con quienes juzguen conveniente hacerlo, con el fin de llevar más eficazmente a buen término el grandioso proyecto a que se refiere esta Convención; a saber, el de construir, mantener y proteger dicho Canal como una vía de comunicación para buques entre los dos océanos, en beneficio de la humanidad y con condiciones iguales para todos.

Las partes contratantes convienen asimismo en que cada una interpondrá sus buenos oficios cuando sea requerida por la otra, para ayudarla y cooperar con ella a la negociación de los tratados antes mencionados y si surgiese alguna diferencia en cuanto al derecho o propiedad sobre el territorio a través del cual debe pasar el Canal, entre los Estados de la América Central, y si tal diferencia impidiere o dificultase de alguna manera la construcción de dicho Canal, el Gobierno de los Estados Unidos y el de la Gran Bretaña interpondrán sus buenos oficios para poner término a tal diferencia del modo más adecuado para promover los intereses de dicho Canal y vigorizar los lazos de amistad y alianza que unen las partes contratantes.

04 TOMO XXVIII.p65 488 07/27/1999, 03:09 PM

Artículo VII

Siendo de desear que se comience cuanto antes la construcción de dicho Canal, el Gobierno de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña convienen en apoyar y alentar a la persona o compañía que primero ofrezca comenzarlo, y demuestre tener el capital necesario y el consentimiento de las autoridades locales, y ofrezca proceder sobre principios que estén en armonía con el espíritu e intención de este Convenio, y si alguna persona o compañía hubiere ya celebrado un contrato para la construcción de un Canal como el que se especifica en este convenio con algún Estado por cuyo territorio pase dicho Canal, contrato cuyas estipulaciones no sean justamente objetables por ninguna de las partes que celebren este convenio; y si tal persona o compañía hubiere hecho preparativos y gastado tiempo, dinero y trabajo en fe de dicho contrato, se conviene por el presente que tal persona o compañía tendrá antelación sobre cualquiera otra persona, personas o compañía en el derecho a la protección de los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, y se concederá un año desde la notificación de esta Convención para que dicha persona o compañía concluya sus arreglos preliminares, y presente pruebas de estar suscrito el capital suficiente para llevar a cabo la obra de que se trata; y es entendido que si a la expiración del plazo antedicho tal persona o compañía no hubiere principiado ni llevado adelante la empresa, los Gobiernos de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña quedarán con libertad de dar su protección a otra persona o compañía que esté en aptitud de comenzar y llevar adelante la construcción de dicho Canal.

Artículo VIII

Como los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña al celebrar este Convenio, desean, no solamente atender al logro de un objeto particular, sino también establecer un principio general, convienen por el presente en extender su protección, por estipulaciones de tratados, a cualesquiera otras comunicaciones

04 TOMO XXVIII.p65 489 07/27/1999, 03:09 PM

practicables, sean por canal o por ferrocarril, a través de los istmos que unen la América del Norte y la del Sur, y especialmente a las comunicaciones interoceánicas que sean practicables, ya por la vía de Tehuantepec o por la de Panamá. Sin embargo, al conceder su protección común a los canales y ferrocarriles mencionados en este artículo, es siempre entendido por los Estados Unidos y la Gran Bretaña que los que construyan o posean tales canales o ferrocarriles mencionados, no impondrán otros gravámenes y condiciones de tráfico que los que aprueben como justos y equitativos los Gobiernos antedichos, y que dichos canales y ferrocarriles, abiertos a los ciudadanos de los Estados Unidos y a los súbditos de la Gran Bretaña con iguales condiciones, lo estarán también con las mismas condiciones a los ciudadanos o súbditos de cualquier Estado que tenga voluntad de dar a tales vías de comunicación una protección tal como la que los Estados Unidos y la Gran Bretaña se comprometen a darles.

Artículo IX

Las ratificaciones de esta Convención serán canjeadas en Washington dentro de seis meses, contados desde hoy, o antes si fuere posible.

En fe de lo cual, nosotros, los respectivos Plenipotenciarios hemos firmado esta Convención, y la hemos sellado con nuestros sellos.

Hecho en Washington, hoy día 19 de abril, año del Señor, 1850.

(L.S.) John M. Clayton
(L.S.) Henry Lutton Bulwer
(Canjeado en Washington, el 11 de junio de 1850)

04 TOMO XXVIII.p65 490 07/27/1999, 03:09 PM

Convención de Constantinopla

Firmada el 29 de octubre de 1888
...Relativa a la libre navegación del Canal Marítimo de Suez...

En el nombre de Dios Todopoderoso, S.M. la Reina del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, Emperatriz de la India; S.M. el Emperador de Alemania, Rey de Prusia; S.M. el Emperador de Austria, Rey de Bohemia, etc., y Rey Apostólico de Hungría; S.M. el Rey de España, en su nombre la Reina Regente del Reino; el Presidente de la República Francesa; S.M. el Rey de Italia; S.M. el Rey de los Países Bajos, Gran Duque de Luxemburgo, etc., S.M. el Emperador de todas las Rusias; y S.M. el Emperador de los Otomanos; deseando establecer, por medio de una Convención, un sistema definido destinado a garantizar en todo tiempo para todas las Potencias, el uso libre del Canal Marítimo de Suez, y completar de ese modo el sistema bajoel cual la navegación de ese Canal ha sido colocado por Firmán de Su Majestad Imperial el Sultán, fechado el 22 de febrero de 1886 (2 Zilkadé, 1282), y sancionando las concesiones de Su Alteza el Khedive, han nombrado como sus Plenipotenciarios, a saber: (aquí siguen sus nombres).

Quienes habiéndose comunicado unos a otros sus respectivos plenos poderes, que hallaron en debida y buena forma, hanse puesto de acuerdo sobre los siguientes artículos:

04 TOMO XXVIII.p65 491 07/27/1999, 03:09 PM

Artículo I

El Canal Marítimo de Suez estará siempre abierto y será libre, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, para todos los navíos de comercio o de guerra, sin distinción de banderas.

En consecuencia, las altas partes contratantes convienen en no estorbar en forma alguna el libre uso del canal, tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz.

El canal no será jamás sometido al ejercicio del derecho de bloqueo.

Artículo II

Las altas partes contratantes, reconociendo que el Canal de Agua Dulce es indispensable para el Canal Marítimo, toman nota de los compromisos de Su Alteza el Khedive con la Compañía Universal del Canal de Suez en lo que concierne al Canal de Agua Dulce, compromisos que están estipulados en la Convención que lleva fecha del 18 de marzo de 1863, que contiene una exposición y cuatro artículos. Se comprometen a no obstaculizar, en forma alguna, la seguridad de ese canal y sus ramales, la operación de los cuales no quedará expuesta a ninguna tentativa de obstrucción.

Artículo III

Las altas partes se comprometen, del mismo modo, a respetar la planta, establecimientos, edificios y talleres del Canal Marítimo y del Canal de Agua Dulce.

Artículo IV

Permaneciendo abierto el Canal Marítimo como pasaje libre en tiempo de guerra, aun para los barcos de guerra de beligerantes, conforme a los términos del Artículo I del presente Tratado, las altas partes contratantes convienen en que ningún derecho de guerra, acto de hostilidad o que tenga por objeto obstruir la libre navegación del canal, será cometido en el canal ni en sus partes de acceso, así como dentro de un radio de tres millas marítimas alrededor de esos puertos, aun cuando el Imperio Otomano sea uno de los poderes beligerantes.

04 TOMO XXVIII.p65 492 07/27/1999, 03:09 PM

Los navíos de guerra beligerantes no podrán reavituallarse ni hacer almacenajes a bordo, en el canal y sus puertos de acceso, excepto hasta donde pueda serles estrictamente necesario. El tránsito de los antedichos navíos por el canal se efectuará con el menor retardo posible, de acuerdo con las reglas vigentes, sin más intermisión que la resultante de las necesidades del servicio.

Su permanencia en Puerto Said y en el fondeadero de Suez no excederá de veinticuatro horas, excepto en caso de accidente. En tal caso estarán obligados a zarpar tan pronto como le sea posible. Un intervalo de veinticuatro horas habrá de transcurrir siempre entre el zarpe o salida de un barco perteneciente a la potencia hostil.

Artículo V

En tiempo de guerra las potencias beligerantes no desembarcarán ni embarcarán dentro del canal y sus puertos de acceso, ni tropas, ni municiones, ni materiales de guerra. Pero en caso de algún obstáculo accidental en el canal, los hombres pueden ser embarcados o desembarcados en los puertos de acceso, por destacamentos que no excederán de 100 hombres con la cantidad correspondiente de material de guerra.

Artículo VI

Las presas o botines estarán sometidas, en todo respecto, a las reglas de guerra de beligerantes.

Artículo VII

Las potencias no mantendrán ningún navío de guerra en las aguas del canal (inclusive el Lago Timsah y los Lagos Amargos). Sin embargo podrán estacionar navíos de guerra en los puertos de acceso de Puerto Said y Suez, pero el número de ellos no excederá de dos por cada potencia.

Este derecho no podrán ejercerlo los beligerantes.

04 TOMO XXVIII.p65 493 07/27/1999, 03:09 PM

Artículo VIII

Los agentes de las potencias signatarias del presente tratado, residentes en Egipto, estarán encargados de vigilar por su ejecución.

En caso de cualquier evento que amenace la seguridad del libre paso por el canal, se reunirán a convocatoria de tres de entre ellos y bajo la presidencia de su Decano, con el fin de proceder a las necesarias comprobaciones. Informarán al gobierno del Khedive sobre el peligro que ellos crean haber percibido, a fin de que ese gobierno pueda dar los pasos oportunos para asegurar la protección y libre uso del canal. Cualesquiera que sean las circunstancias, se reunirán una vez al año para tomar nota de la ejecución del tratado.

Las reuniones últimamente mencionadas tendrán lugar bajo la presidencia de un comisionado especial nombrado con tal objeto por el gobierno imperial otomano. Un comisionado del Khedive podrá también tomar parte en la reunión y podrá presidirla en caso de ausencia del comisionado otomano.

Exigirán especialmente la supresión de cualquier obra, o la dispersión de cualquier reunión, que se hayan formado en cualesquiera de las orillas del canal y cuyo efecto u objeto pueda ser obstaculizar la libertad y la completa seguridad en la navegación (por el canal).

Artículo IX

El gobierno egipcio, dentro de los límites de las autorizaciones o poderes resultantes del Firmán y bajo las condiciones que se estipulan en el presente tratado, tomará las medidas necesarias para asegurar la ejecución de dicho tratado.

En caso de que el gobierno egipcio no tenga medios suficientes a su disposición, llamará al gobierno imperial otomano, el cual tomará las medidas necesarias para responder a dicho llamamiento, dará noticias de ellos a las potencias signatarias de la Declaratoria de Londres del 17 de marzo de 1885, y si fuere necesario, concertará con ellas sobre el asunto.

04 TOMO XXVIII.p65 494 07/27/1999, 03:09 PM

Las disposiciones de los artículos IV, V, VII y VIII no serán obstáculo para las medidas que hayan de tomarse en virtud del presente artículo.

Artículo X

De manera similar las disposiciones de los artículos IV, V, VII y VIII no serán obstáculo para las medidas que S.M. el Sultán y S.A. el Khedive en nombre de S.M. Imperial y dentro de los límites concedidos por el Firmán, pueda creer necesario tomar para asegurar con sus propias fuerzas la defensa de Egipto y el mantenimiento del orden público.

En caso de que S.M. el Sultán o S.A. el Khedive, hallaren necesario aprovecharse de las excepciones que este artículo prevé, las Potencias Signatarias de la Declaración de Londres serán notificadas de ello por el gobierno imperial otomano.

Es entendido, del mismo modo, que las disposiciones de los cuatro artículos antes mencionados no ocasionarán, en ningún caso, obstáculo alguno para las medidas que el gobierno imperial otomano pueda creer necesario tomar con el fin de asegurarse, con sus propias fuerzas, la defensa de sus otras posesiones situadas en la costa oriental del Mar Rojo.

Artículo XI

Las medidas que hayan de ser tomadas en los casos que preveen los artículos IX y X del presente tratado, no serán obstáculo para el libre uso del canal. En los mismos casos queda prohibida la construcción de fortificaciones permanentes que contraríen las disposiciones del artículo VIII.

Artículo XII

Las altas partes contratantes, por medio de la aplicación del principio de igualdad en lo que respecta al libre uso del canal, principio que forma una de las bases del presente tratado, convienen en que ninguna de ellas tratará de obtener, con respecto al

04 TOMO XXVIII.p65 495 07/27/1999, 03:09 PM

canal, ventajas o privilegios territoriales o comerciales que puedan pactarse. Además, los derechos de Turquía como poder territorial quedan reservados.

Artículo XIII

Con la excepción de las obligaciones expresamente previstas en las cláusulas del presente tratado, los derechos soberanos de S.M.I. el Sultán, y los derechos de inmunidades de S.A. el Khedive, resultantes del Firmán, no quedan afectados en forma alguna.

Artículo XIV

Las altas partes contratantes convienen en que los compromisos resultantes del presente tratado no serán limitados por la duración de los actos de concesión de la Compañía Universal del Canal de Suez.

Artículo XV

Las estipulaciones del presente tratado no serán obstáculo para las medidas sanitarias en Egipto.

Artículo XVI

Las altas partes contratantes convienen en llevar el presente tratado a conocimiento de los Estados que no lo han firmado, para invitarles a que accedan a él.

Artículo XVII

El presente tratado será ratificado, y las ratificaciones serán canjeadas en Constantinopla, dentro del término de un mes, o antes si fuere posible.

En fe de lo cual, los respectivos plenipotenciarios han firmado el presente tratado y le han puesto sus respectivos sellos de armas.

Dado en Constantinopla el día 29 del mes de octubre del año de 1888.

04 TOMO XXVIII.p65 496 07/27/1999, 03:09 PM

Por Gran Bretaña, (L.S.) W. A. White
Por Alemania, (L.S.) Radowitz
Por Austria Hungría, (L.S.) Calice
Por España, (L.S.) Manuel Fernández G.
Por Francia, (LS.) A. Blanc
Por Italia, (L.S.) G. de Montebello
Por Países Bajos, (L.S.) Gus. Keun
Por Rusia, (L.S.) Nélidow
Por Turquía, (L.S.) M. Said.

04 TOMO XXVIII.p65 497 07/27/1999, 03:09 PM

Tratado Hay-Pauncefote de 1901

Entre los Estados Unidos de América y la Gran Bretaña, celebrado en Washington el 18 de noviembre de 1901, por el cual se subroga el Tratado Clayton-Bulwer de 1850

Los Estados Unidos de América y Su Majestad Eduardo VII, Rey del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, etc., etc., deseando facilitar la construcción de un canal para buques que una los océanos Atlántico y Pacífico por la vía que considere más conveniente, y a ese fin remover cualquier obstáculo que pudiere surgir del Convenio de 19 de abril de 1850, comúnmente llamado Tratado Clayton-Bulwer para la construcción de dicho Canal, bajo los auspicios del Gobierno de los Estados Unidos, sin menoscabo del "principio general" de neutralización establecido en el artículo 89 de aquel Convenio, han nombrado como Plenipotenciarios al efecto:

El Presidente de los Estados Unidos a John Hay, Secretario de Estado, y Su Majestad Eduardo VII al muy honorable Lord Julian Pauncefote G.C.B.G.C.M.G., Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Su Majestad en los Estados Unidos, quienes habiéndose comunicado mutuamente sus plenos poderes y hallándose en propia y debida forma, han convenido en los siguientes artículos:

Artículo I

Las Altas Partes contratantes convienen en que el presente Tratado abrogue el mencionado Convenio del 19 de abril de 1850.

04 TOMO XXVIII.p65 499 07/27/1999, 03:09 PM

Artículo II

Se conviene en que el Canal puede ser construido bajo los auspicios del Gobierno de los Estados Unidos, ya directamente y a sus propias expensas o por donación o empréstito de dinero a individuos o corporaciones o por suscripción o compra de bonos o acciones, y en que con arreglo a las prescripciones del presente Tratado, dicho Gobierno tendrá y disfrutará todos los derechos incidentales a dicha construcción, así como el derecho exclusivo de proveer a la reglamentación y administración del Canal.

Artículo III

Los Estados Unidos adoptan como base para la neutralización de dicho Canal las siguientes reglas que en substancia son las mismas incorporadas en la Convención de Constantinopla, firmada el 28 de octubre de 1888 para la libre navegación del Canal de Suez, es decir:

I El Canal será libre y abierto a la navegación por buques mercantes y de guerra de todas las naciones que observen estas reglas, en condiciones de entera igualdad, de modo que no habrá distinción en perjuicio de ninguna nación ni de sus ciudadanos o súbditos por lo que respecta a condiciones o tarifas de tráfico ni de otra clase. Estas condiciones o tarifas serán justas y equitativas.

II Jamás será bloqueado el Canal, ni dentro de él se ejercerá ningún acto de guerra ni se cometerá ningún acto de hostilidad. Los Estados Unidos, sin embargo, estarán en libertad de mantener a lo largo del Canal la policía militar que sea necesaria para protegerlo contra desórdenes y actos fuera de ley.

III Ningún buque de guerra perteneciente a nación beligerante se aprovisionará ni pertrechará en el Canal excepto en caso y cantidad estrictamente necesario, y el tránsito de dichos barcos de guerra por el Canal se efectuará con la menor dilación posible, de acuerdo con los reglamentos vigentes y con sólo aquellas intermisiones que pudieran resultar de las necesidades del servicio. Las presas quedarán sujetas en todo a las mismas reglas que los buques de guerra beligerantes.

04 TOMO XXVIII.p65 500 07/27/1999, 03:09 PM

IV Ningún beligerante podrá embarcar ni desembarcar tropas, municiones y materiales de guerra en el Canal, excepto en caso de obstáculo accidental en el tráfico, y en tal caso el tránsito se reasumirá con la mayor prontitud posible.

V Las disposiciones de este artículo se aplicarán a aguas adyacentes al Canal por un radio de tres millas marítimas en cada extremo. Los buques de los beligerantes no podrán permanecer en dichas aguas más de 24 horas seguidas cada vez, excepto en caso de situación precaria, en cuyo caso deberán partir con la prontitud posible; pero un buque beligerante no podrá partir hasta pasadas veinticuatro horas de la partida del buque contrario.

VI El establecimiento, edificios, talleres y todas las obras necesarias para la construcción, mantenimiento y operación del Canal serán consideradas como parte del mismo para los propósitos de este Tratado, y en tiempo de guerra, como en tiempo de paz, gozarán completa inmunidad de ataque o daño por parte de beligerantes y de actos que pudieran dañar su utilidad como parte del Canal.

Artículo IV

Queda acordado que ningún cambio de soberanía territorial o relación internacional en el país o países por donde haya de atravesar el Canal, afectará al principio general de neutralización o de obligación de las Altas Partes contratantes bajo el presente Tratado.

Artículo V

El presente Tratado será ratificado por el Presidente de los Estados Unidos, por y con el consejo y consentimiento del Senado de los mismos, y por Su Majestad Británica, y las ratificaciones serán canjeadas en Washington o en Londres, a la mayor brevedad posible, dentro de tres meses, a contar desde esta fecha.

04 TOMO XXVIII.p65 501 07/27/1999, 03:10 PM

En fe de lo cual los Plenipotenciarios respectivos han firmado este Tratado y sellándolo con sus sellos.

Dado por Duplicado en Washington, el 18 de noviembre de 1901.

(fdo.) John Hay

(fdo.) Pauncefote.

(Canjeado en Washington el 18 de diciembre de 1901)

04 TOMO XXVIII.p65 502 07/27/1999, 03:10 PM

Convención del Canal Ístmico

entre Panamá y los Estados Unidos, firmada en Washington el 18 de noviembre de 1903[1]

Deseando los Estados Unidos de América y la República de Panamá asegurar la construcción de un canal para buques a través del Istmo de Panamá para comunicar los Océanos Atlántico y Pacífico; habiendo expedido el Congreso de los Estados Unidos de América una ley aprobada el 28 de junio de 1902 con tal fin, por la cual se autoriza al Presidente de los Estados Unidos para adquirir de la República de Colombia dentro de un plazo razonable el control del territorio necesario, y residiendo efectivamente la soberanía de ese territorio en la República de Panamá, las Altas Partes Contratantes han resuelto celebrar una Convención con tal objeto, y por consiguiente, han nombrado como sus Plenipotenciarios:

El Presidente de los Estados Unidos de América, a John Hay, Secretario de Estado, y El Gobierno de la República de Panamá, a Philippe Bunau Varilla, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República de Panamá, especialmente facultado para tal objeto por ese Gobierno, quienes después de haberse comunicado sus respectivos plenos poderes, y de haberlos hallado en buena y debida forma, han convenido y concertado los siguientes artículos:

Artículo I

Los Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá.

04 TOMO XXVIII.p65 503 07/27/1999, 03:10 PM

Artículo II

La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado Canal de diez millas de ancho que se extienden a una distancia de cinco millas a cada lado de la línea central de la ruta del Canal que se va a construir, comenzando dicha zona en el Mar Caribe a tres millas marítimas de la línea media de la bajamar y extendiéndose a través del Istmo de Panamá hacia el Océano Pacífico hasta una distancia de tres millas marítimas de la línea media de la bajamar, con la condición de que las ciudades de Panamá y Colón y las bahías adyacentes a dichas ciudades, que están comprendidas dentro de los límites de la zona arriba descrita, no quedan incluidas en esta concesión. 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, o de cualesquiera canales auxiliares u otras obras necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección de la citada empresa.

La República de Panamá concede, además, y de igual manera a los Estados Unidos, a perpetuidad, todas las islas que se hallen dentro de los límites de la zona arriba descrita, así corno también, el grupo de pequeñas islas en la Bahía de Panamá, llamadas Perico, Naos, Culebra y Flamenco.

Artículo III

La República de Panamá concede a los Estados Unidos en la zona mencionada y descrita en el Artículo II de este Convenio y dentro de los límites de todas las tierras y aguas auxiliares mencionadas y descritas en el citado Artículo II, todos los derechos,

04 TOMO XXVIII.p65 504 07/27/1999, 03:10 PM

poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercitarían si ellos fueran soberanos del territorio dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas, con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panarná.

Artículo IV

Como derechos de las subsidiarios de las concesiones que anteceden, la República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el derecho de usar los ríos, riachuelos, lagos y otras masas de agua dentro de sus límites para la navegación, suministro agua o de fuerza motriz o para otros fines, hasta donde el uso de esos ríos, riachuelos, lagos y masas de agua pueda ser necesario y conveniente para la construcción, mantenitniento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado Canal.

Artículo V

La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el monopolio para la construcción, mantenimiento y funcionamiento de cualquier sistema de comunicación por medio de canal o de ferrocarril a través de su territorio, entre el Mar Caribe y el Océano Pacífico.

Artículo VI

Las concesiones que aquí se expresan de ningún modo invalidarán los títulos o derechos de los ocupantes o dueños de tierras o propiedades particulares en la mencionada zona o en cualesquiera de las tierras y aguas concedidas a los Estados Unidos según las estipulaciones de cualquier Artículo de este Tratado, ni tampoco perjudicarán los derechos de tránsito por las vías públicas que atraviesen la mencionada zona o cualesquiera de dichas tierras o aguas, a menos que tales derechos de tránsito o derechos particulares estén en conflicto con los derechos aquí cedidos a los Estados Unidos, caso en el cual los derechos de los

04 TOMO XXVIII.p65 505 07/27/1999, 03:10 PM

Estados Unidos prevalecerán. Todos los daños causados a los propietarios de tierras o de propiedades particulares de cualquier clase con motivo de las concesiones contenidas en este tratado o con motivo de los trabajos que ejecuten los Estados Unidos, sus agentes o empleados, o con motivo de la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado Canal o de las obras de saneamiento y protección aquí estipuladas, serán avaluados y ajustados por una Comisión Mixta nombrada por los Gobiernos de los Estados Unidos y de la República de Panamá, cuyas decisiones con respecto a esos daños serán definitivas y cuyos fallos por tales daños serán pagados únicamente por los Estados Unidos. No se impedirá, demorará o estorbará parte alguna del mencionado Canal o del Ferrocarril de Panamá o de cualquiera de las obras auxiliares relacionadas con uno y otro y autorizadas por los términos de este Tratado mientras estén pendientes los procedimientos en averiguación de esos daños. Los avalúos de esas tierras y de las propiedades particulares y de los daños causados a éstas, tendrán por base el valor que tenían los bienes antes de la fecha de esta Convención.

Artículo VII

La República de Panamá concede a los Estados Unidos dentro de los límites de las ciudades de Panamá y Colón y sus bahías adyacentes y dentro del territorio aydacente a ellas, el derecho de adquirir por compra o en ejercicio del derecho de dominio eminente, las tierras, edificios, derechos de agua u otras propiedades que sean necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento y protección del Canal y para cualesquiera obras de saneamiento, tales como la recogida y desagüe de inmundicias y la distribución de agua en las citadas ciudades de Panamá y Colón y que a juicio de los Estados Unidos pueden ser necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento y protección del mencionado Canal y Ferrocarril. Todos los trabajos de saneamiento, de recogida y

04 TOMO XXVIII.p65 506 07/27/1999, 03:10 PM

desagüe de inmundicias y de distribución de agua en las ciudades de Panamá y Colón serán ejecutados por cuenta de los Estados Unidos y el Gobierno de los Estados Unidos, sus agentes y representantes tendrán facultad para establecer y cobrar las contribuciones de agua y de albañales que sean suficientes para proveer al pago de los intereses y a la amortización del capital invertido en esas obras en un período de cincuenta años, y a la expiración de ese período de cincuenta años el sistema de albañales y el acueducto vendrán a ser de propiedad de las ciudades de Panamá y Colón respectivamente, y el uso del agua será libre para los habitantes de Panamá y Colón, salvo la contribución de agua que sea necesario establecer para el funcionamiento y mantenimiento del mencionado sistema de albañales y del acueducto.

La República de Panamá conviene en que las ciudades de Panamá y Colón cumplirán, a perpetuidad, los reglamentos de carácter preventivo o curativo dictados por los Estados Unidos y en caso de que el Gobierno de Panamá no pudiere hacer efectivo o faltate a su obligación de hacer efectivo el cumplimiento de dichos reglamentos sanitarios de los Estados Unidos por las ciudades de Panamá y Colón, la República de Panamá concede a los Estados Unidos el derecho y autoridad de hacerlos efectivos.

El mismo derecho y autoridad se concede a los Estados Unidos para el mantenimienco del orden público en las ciudades de Panamá y Colón y en los territorios y bahías adyacentes, en caso de que la República de Panamá, a juicio de los Estados Unidos, no estuviere en capacidad de mantenerlo,

Artículo VIII

La República de Panamá concede a los Estados Unidos los derechos que hoy tiene y que más tarde pueda adquirir sobre los bienes de la Compañía Nueva del Canal de Panamá y de la Compañía del Ferrocarril de Panamá como resultado del traspaso de soberanía de la República de Colombia a la República de Panamá y autoriza a la Compañía Nueva del Canal de Panamá para vender

04 TOMO XXVIII.p65 507 07/27/1999, 03:10 PM

y traspasar a los Estados Unidos sus derechos, privilegios, bienes y concesiones así como también el Ferrocarril de Panarná y todas las acciones o parte de las acciones de esa Compañía; pero las tierras públicas situadas fuera de la Zona descrita en el Artículo II de este Tratado y que están actualmente incluidas en las concesiones hechas a ambas empresas y que no sean necesarias para la construcción y funcionanniento del Canal volverán a poder de la República de Panamá, con excepción de cualesquiera bienes de que en la actualidad sean dueñas o poseedoras las mencionadas compañías dentro de Panamá o Colón o dentro de sus puertos o terminales.

Artículo IX

Los Estados Unidos respecto de los puertos en ambas entradas del Canal y sus aguas y la República de Panamá respecto de las ciudades de Panamá y Colón convienen en que ellos serán libres en todo tiempo, de modo que en ellos no se impondrán ni cobrarán peajes aduaneros, derechos de tonelaje, anclaje, faros, muellaje, pilotaje, o cuarentena ni ninguna otra contribución o impuesto sobre las naves que usen el Canal o pasen por él o que pertenezcan a los Estados Unidos o sean empleadas por éstos, directa o indirectamente en la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento, y protección del, Canal principal u obras auxiliares, ni sobre la carga, oficiales, tripulación o pasajeros de dichas naves, con excepción de los peajes y cargas que puedan ser establecidos por los Estados Unidos por el uso del Canal u otras obras, y con excepción de los impuestos y contribucíones establecidos por la República de Panamá sobre las mercaderías introducidas para su uso y consumo en el resto de la República de Panamá, y sobre las naves que toquen en los puertos de Colón y Panamá sin pasar por el Canal.

El Gobierno de la República de Panamá tendrá el derecho de establecer en esos puertos y en las ciudades de Panamá y Colón los edificios y resguardos que sean necesarios para la recauda-

04 TOMO XXVIII.p65 508 07/27/1999, 03:10 PM

ción de impuestos sobre las importaciones destinadas a otras partes de Panamá y para prevenir el contrabando. Los Estados Unidos tendrán derecho a usar las ciudades y bahías de Panamá y Colón como lugares de anclaje, para hacer reparaciones, para cargar, descargar, depositar, o trasbordar cargamentos, ya sean en tránsito y sean destinados al servicio del Canal o de otras obras relacionadas con éste.

Artículo X

La República de Panamá conviene en que no se impondrán contribuciones, ya sean nacionales, municipales, departamentales o de cualquiera otra clase sobre el Canal, los ferrocarriles y obras auxiliares, remolcadores y otras naves empleadas en el servicio del Canal, depósitos, talleres, oficinas, habitaciones para obreros, fábricas de toda clases, almacenes, muelles, maquinaria y otras propiedades y efectos pertenecientes al Canal o al Ferrocarril y obras auxiliares, o a sus Jefes y empleados, situados dentro de las ciudades de Panamá y Colón; y que no se impondrán contribuciones o impuestos de carácter personal de ninguna naturaleza a los jefes, empleados, obreros y otros individuos en el servicio del Canal, del Ferrocarril y obras auxiliares.

Artículo XI

Los Estados Unidos convienen en que los despachos oficiales del Gobierno de la República de Panamá serán trasmitidos por las líneas telegráficas y telefónicas establecidas por el Canal y usadas para negocios públicos y privados, a ratas no mayores que las que se cobren a los funcionarios en el servicio de los Estados Unidos.

Artículo XII

El Gobierno de la República de Panamá permitirá la inmigración y libre acceso a las tierras y talleres del Canal y a sus obras auxiliares a todos los empleados y obreros de cualquiera nacio-

04 TOMO XXVIII.p65 509 07/27/1999, 03:10 PM

nalidad que estén contratados para trabajar en el Canal o que busquen empleo en él o que de cualquier manera estén relacionados con el mencionado Canal y sus obras auxiliares, con sus respectivas familias, y todas esas personas estarán exentas del servicio militar de la República de Panamá.

Artículo XIII

Los Estados Unidos podrán importar en todo tiempo a la mencionada Zona y tierras auxiliares, libres de derechos de aduana, impuestos, contribuciones u otros gravámenes, y sin ninguna restricción, buques, dragas, locomotoras, carros, maquinarias, herramientas, explosivos, materiales, abastos y otros artículos necesarios y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal y sus obras auxiliares, y todas las provisiones, medicinas, ropas, abastos y otros artículos necesarios y convenientes para los jefes, empleados, trabajadores y obreros al servicio y en el empleo de los Estados Unidos y para sus familias. Si tales artículos fueren enajenados para ser usados fuera de la zona y tierras auxiliares concedidas a los Estados Unidos y dentro del territorio de la República de Panmá, quedarán sujetos a los mismos derechos de importación u otros impuestos que graven iguales artículos importados bajo las leyes de la República de Panamá.

Artículo XIV

Como precio o compensación de los derechos, poderes y privilegios otorgados por este Convenio por la República de Panamá a los Estados Unidos, el Gobierno de los Estados Unidos conviene en pagar a la República de Panamá la suma de diez millones de dolares ($10.000.000,00) en moneda de oro de los Estados Unidos al efectuarse el canje de las ratificaciones de este Convenio y también una anualidad, durante la vida de este Convenio, de doscientos cincuenta mil dólares ($250.000,00) en la misma

04 TOMO XXVIII.p65 510 07/27/1999, 03:10 PM

moneda de oro, comenzando nueve años después de la fecha arriba expresada.

Las estipulaciones de este Artículo serán en adición a todos los demás beneficios que obtiene la República de Panamá de acuerdo con esta Convención.

Pero ninguna demora o diferencia de opinión con motivo de este artículo o de cualquiera otra estipulación de este Tratado afectará o interrumpirá la completa ejecución y efecto de esta Convención en las demás partes.

Artículo XV

La Comisión Mixta a que se refiere el Artículo VI será constituida de la manera siguiente:

El Presidente de los Estados Unidos nombrará dos personas y el Presidente de la República de Panamá nombrará dos personas, quienes procederán a dictar su fallo; pero en caso de discordancia de la Comisión (con motivo de estar igualmente dividida en sus conclusiones) se nombrará un Dirimente por los dos Gobiernos, quien dictará el fallo. En caso de muerte, ausencia o incapacidad de un Miembro de la Comisión o del Dirimente, o en caso de omisión, excusa o cesación en el desempeño de sus funciones, su puesto será llenado mediante el nombramiento de otra persona del modo antes indicado. Los fallos dictados por la mayoría de la Comisión o por el Dirimente serán definitivos.

Artículo XVI

Los dos Gobiernos tomarán las medidas necesarias, mediante arreglos futuros, para la persecución, captura, prisión, detención y entrega a las autoridades de la República de Panamá, dentro de la mencionada Zona y tierras auxiliares, de las personas acusadas de haber cometido crímenes, delitos o faltas fuera de la citada Zona y para la persecución, captura, prisión, detención y entrega a las autoridades de los Estados Unidos, fuera de la men-

04 TOMO XXVIII.p65 511 07/27/1999, 03:10 PM

cionada Zona, de las personas acusadas de haber cometido crímenes, delitos y faltas dentro de dicha Zona y tierras auxiliares.

Artículo XVII

La República de Panamá concede a los Estados Unidos el uso de todos los puertos de la República abiertos al comercio, como lugares de refugio para cualesquiera naves empleadas en la empresa del Canal, y para todas las naves que pasen o intenten pasar por el Canal, que hallándose en peligro se vean forzadas a arribar a dichos puertos. Tales naves estarán exentas de los impuestos de anclaje y tonelaje por parte de la República de Panamá.

Artículo XVIII

El Canal una vez construido, y sus entradas, serán neutrales a perpetuidad y estarán abiertos a la navegación en las condiciones establecidas en la Sección 1 del Artículo III del Tratado celebrado entre los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, el 18 de noviembre de 1901 y de conformidad con las demás estipulaciones del mismo.

Artículo XIX

El Gobierno de la República de Panamá tendrá derecho a transportar por el Canal sus naves y sus tropas y elementos de guerra en esas naves en todo tiempo y sin pagar derechos de ninguna clase. Esta exención se extenderá al Ferrocarril auxiliar para el transporte de personas al servicio de la República de Panamá, o de la fuerza de policía encargada de guardar el orden público fuera de la expresada Zona, así como sus equipajes, elernentos de guerra y provisiones.

Artículo XX

Si en virtud de cualquier tratado vigente que se relacione con el territorio del Istmo de Panamá y cuyas obligaciones recaigan sobre la República de Panamá o sean asumidas por ésta,

04 TOMO XXVIII.p65 512 07/27/1999, 03:10 PM

hubiere privilegios o concesiones en favor del Gobierno o de los ciudadanos o súbditos de una tercera potencia relativos a una vía de comunicación interoceánica, que en cualquiera de sus estipulaciones pueda ser incompatible con los términos de la presente Convención, la República de Panamá conviene en abrogar o modificar ese tratado en debida forma, para lo cual hará a la expresada tercera potencia la notificación necesaria dentro del término de cuatro meses a contar de la fecha de esta Convención; y en caso de que el tratado existente no contuviere cláusula alguna que permita su modificación o abrogación, la República de Panarná conviene en procurar su modificación o abrogación en formal tal que no haya conflicto alguno con las estipulaciones de la presente Convención.

Artículo XXI

Es entendido que los derechos y privilegios concedidos por la República de Panamá a los Estados Unidos en los Artículos que preceden, están libres de toda deuda, gravamen, fideicomiso o responsabilidad anterior o de anteriores concesiones o privilegios a otros Gobiernos, compañías anónimas, sindicatos o individuos, y en consecuencia, si surgieren reclamaciones a causa de las actuales concesiones y privilegios o por otra causa cualquiera, los reclamantes ocurrirán al Gobierno de la República de Panamá y no a los Estados Unidos en demanda de cualquiera indemnización o transacción que sea necesaria.

Artículo XXII

La República de Panamá renuncia y concede a los Estados Unidos la participación a que pueda tener derecho en las futuras utilidades del Canal de acuerdo con el Artículo XV del contrato de concesión celebrado en Lucien N. B. Wyse, del cual es dueño hoy la Compañía Nueva del Canal de Panamá, y todos los derechos o acciones de carácter pecuniario que

04 TOMO XXVIII.p65 513 07/27/1999, 03:10 PM

emanen de dicha concesión o tengan relación con ella y los que emanen de las concesiones a la Compañía del Ferrocarril de Panamá o de cualesquiera extensiones o modificaciones de las mismas o que con ellas se relacionen; y de igual manera renuncia, confirma y concede a los Estados Unidos, ahora y para siempre, todos los derechos y bienes reservados en las citadas concesiones que de otra manera pertenecerían a Panamá antes de expirar o al expirar el término de noventa y nueve años de las concesiones otorgadas a la persona y compañías arriba mencionadas, y todos los derechos, títulos y acciones que en la actualidad tenga o que pueda tener en lo futuro en las tierras, canal, obras, bienes y derechos que tengan las citadas compañías en virtud de dichas concesiones o de cualquiera otra manera, y adquiridas o que adquieran los Estados Unidos de la Compañía Nueva del Canal de Panamá o por su conducto, incluyendo cualesquiera bienes y derechos que pudieran volver en lo futuro al dominio de la República de Panamá, por caducidad, decomiso o cualquiera otra causa, en virtud de cualesquiera contratos o concesiones con el citado Wyse, la Compañía del Ferrocarril de Panamá y la Compañía Nueva del Canal de Panamá.

Los derechos y bienes arriba citados estarán y quedan desde ahora libres y relevados de todo interés o reclamación actual o reversionaria a que Panamá tenga derecho, y el título de los Estados Unidos sobre ellos, cuando se efectúe la proyectada compra por los Estados Unidos a la Compañia Nueva del Canal de Panamá, será absoluto, en cuanto a la República de Panamá, con excepción siempre de los derechos de la República específicamente asegurados por este Tratado.

Artículo XXIII

Si en cualquier tiempo fuere necesario emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del Canal o de las naves que lo usen, o de los ferrocarriles y obras auxiliares, los Esta-

04 TOMO XXVIII.p65 514 07/27/1999, 03:10 PM

dos Unidos tendrán derecho, en todo tiempo y a su juicio, para usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y para establecer fortificaciones con ese objeto.

Artículo XXIV

Ningún cambio en el Gobierno o en las leyes y tratados de la República de Panamá afectará, sin el consentimiento de los Estados Unidos, derecho alguno de los Estados Unidos de acuerdo con esta Convención, o de acuerdo con cualesquiera estipulaciones de tratados entre los dos países que en la actualidad existen o que en lo futuro puedan existir sobre la materia de esta Convención.

Si la República de Panamá llegare a formar parte en lo futuro de algún otro Gobierno o de alguna unión o confederación de estados, de manera que amalgamare su soberanía o independencia en ese Gobierno, unión o confederación, los derechos de los Estados Unidos, según esta Convención, no serán en manera alguna menoscabados o perjudicados.

Artículo XXV

Para mejor cumplimiento de las obligaciones de esta Convención y para la eficiente protección del Canal y el mantenimiento de su neutralidad, el Gobierno de la República de Panamá venderá o arrendará a los Estados Unidos las tierras adecuadas y necesarias para estaciones navales o carboneras en la Costa del Pacífico y en la Costa Occidental de la República sobre el Caribe, en ciertos lugares que serán convenidos con el Presidente de los Estados Unidos.

Artículo XXVI

Una vez firmada esta Convención por los Plenipotenciarios de las Partes Contratantes será ratificada por los respectivos Gobiernos y las ratificaciones serán canjeadas en Washington a la mayor brevedad posible.

04 TOMO XXVIII.p65 515 07/27/1999, 03:10 PM

En fe de lo cual los respectivos Plenipotenciarios han firmado y sellado con sus respectivos sellos la presente Convención en dos ejemplares.

Hecha en la ciudad de Washington, a 18 de noviembre del año de Nuestro Señor mil novecientos tres.

(fdo.) P. Bunau Varilla
John Hay

04 TOMO XXVIII.p65 516 07/27/1999, 03:10 PM

Notas

Introducción

1 *Nota del Traductor*: Cuando esta obra fue escrita en inglés, los trabajos de construcción del Canal de Panamá se acercaban a su etapa final.
2 Para información sobre la historia de la idea de unir el Atlántico y el Pacífico por una vía marítima, Véase, el curioso y retórico informe que, el primero de abril de 1975, presentó J. M. Quijano Otero al Congreso Colombiano sobre el tema del Canal Interoceánico. *Nota del Traductor*: Véase, además, Johnson, W. F., *Four Centuries of the Panama Canal* (New York, 1906).
3 *Nota del Traductor*: Se ha considerado conveniente traducir el término "the law of nations" por derecho internacional que resulta ser más moderno y de uso generalizado.

Parte I
Capítulo I

1 Citado por Keasbey. *The Nicaragua Canal and the Monroe Doctrine*, pág, 142.
2 Sullivan, *Report on Interoceanic Communication*, pág. 19.
3 Nota del Sr. Clay a los Sres. Anderson y Sargent, 8 de mayo de 1826; Wharton, *Digest of International Law of the United States*, vol. III, pág. 1.
4 *Essais d'Histoire Diplomatique Américaine*, pág. 63.
5 Sullivan, *op. cit*., pág. 20.
6 Huberich, *The Trans-Isthmian Canal*, pág. 4.
7 *Messages and Papers of the Presidents*. vol. III, pág. 272.
8 Sullivan, *op. cit*., pág. 20.
9 *Messages of the President*, vol. IV, pág. 511.
10 El memorandum in extenso aparece en García-Merou, *Historia de la diploma cia americana*, tomo II, págs. 7 *et seq*.
11 Despacho de Mr. Clayton a Mr. Lawrence Sullivan and Cromwell. *Compilation of Executive Documents and Diplomatic Correspondence relative to a Trans-Istmian Canal*. Vol I, pág 529. Este trabajo será mencionado de aquí en adelante como *Compilation of Documents*.
12 *Messages of the President*, vol. IV, pág. 512.
13 Véase, *infra*, pág. 139 nota 1.
14 *Compilation of Documents*, vol. II, pág. 1.147 *et seq*.
15 *Diplomatic Correspondence*, 1.863, pág. 1.150. Véase, además *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, julio 1903, pág. 119.
16 Véase, *infra*, pág. 139, nota 1.

04 TOMO XXVIII.p65 517 07/27/1999, 03:10 PM

Capítulo II

1 Travis, *The History of the Clayton-Bulwer Treaty*, pág. 31.
2 Travis, *op. cit*., págs. 37 - 42.
3 El Sr. Buchanan, quien en ese tiempo era Secretario de Estado, resume la situación en los siguientes términos: "El objetivo de la Gran Bretaña con esta actitud es evidente a la luz de la política que ha venido siguiendo a través de su historia, de coger cualquier punto comercial en el mundo, cualesquiera que sean las circunstancias que contribuyan a ponerlo en su poder; y que en esta ocasión, al asumir el título de protector de una miserable, degradada e insignificante tribu de indios, su propósito parece ser evidente, a saber: adquirir el dominio absoluto de las vastas regiones costaneras de Nicaragua y obtener el control de la ruta para una vía férrea y un canal entre los océanos Atlántico y Pacífico. Carta de instrucciones al Sr. Elijah Hise, enviado especial de los Estados Unidos a Centro América. Citado por Keasbey, *op. cit*., pág. 194.
4 Hise-Selva Convention, 21 de junio de 1849. Cp. J. G. Whiteley, "Les Traités Claytort-Bulwer et Hay-Pauncefote", *Revue de Droit International*, tome III, seconde serie.
5 Citado por Huberich, *op. cit*., pág. 8.
6 Nota de Henry Bulwer a Lord Palmerston, *Compilation of Documents*, vol. I, pág. 555 *et seq*.
7 Interesa hacer notar que el concepto de neutralización, como se aplica a las vías fluviales, había alcanzado gran desarrollo al firmarse el Tratado Clayton-Bulwer, por lo menos en la opinión de los estadistas que lo habían negociado. Se había estipulado expresamente que en caso de guerra entre las dos partes contratantes los barcos del gobierno de cualquier nación debían gozar del privilegio de cruzar el canal libremente. Es evidente, por lo tanto, que si entraba en vigencia la disposición en virtud de la cual se solicitaba a otros países que garantizaran la neutralidad de la ruta, ellos entonces gozarían también de los mismos derechos y serían responsabilizados con las mismas obligaciones que contiene el Tratado. En realidad, la neutralidad de la ruta, de haberse abierto en esa época, hubiera sido obligatoria.
8 *Compilation of Documenis*, vol. II, págs. 1.012 *et seq*.

Capítulo III

1 Keasbey, *op. cit*., pág. 302 *et seq*.
2 *Compilation of Documents*, pág. 1.183.
3 *Ibid*, pág. 1.196.
4 En vista de este hecho, no puede haber razón alguna para la extraña suposición del señor Hurlbuk de que el cambio de política por parte del gobierno de Colombia se debía a una insignificante ceremonia celebrada por el señor Bunch, Encargado de Negocios de su Majestad Británica. De acuerdo con el señor Hurlbuk "el cambio de política se debía, sin duda alguna, a la acción del señor Bunch. Él

04 TOMO XXVIII.p65 518 07/27/1999, 03:10 PM

había estado muy activo durante las últimas dos semanas, y se valió de medios ciertamente raros para afianzar la influencia que ejercía sobre este pueblo. Por ejemplo, el viernes Santo la bandera británica fue izada a media asta, y el señor Bunch oyó todas las misas de la Catedral, llevando un cirio encendido en una procesión que formó parte de los servicios formó parte de los servicios religiosos". *Compilatión of Documents*, pág. 1.282.

5 Keasbey, *op. cit*., pág. 362, *et seq*.
6 Las bastardillas son nuestras.
7 *Messages of the Presidents*. Vol. III, págs. 585, 586.
8 *Compilation of Documents*, vol. III, pág. 1.496.
9 *Compilation of Documents*, vol. III, págs. 1.513, 1534, *et. seq*.
10 *Compitation of Documents*, vol. III, pág. 1.571.
11 Las bastardillas son nuestras.
12 Nota del señor Blaine al señor Lowell, *Compilation of Documents*, págs. 1.597-1.602. Este despacho fue enviado, *mutatis mutandi*, a los demás Ministros de los Estados Unidos en Europa.
13 Véase, *supra*, pág. 36.
14 Véase, *supra*, pág. 38.
15 Nota del Sr. Cass a Lord Napier, 10 de septiembre de 1857, *Senate Ex. Doc*., Nº 112, 46th Congress, Second Session.
16 Nota de Lord Granville al señor Hoppin, 10 de noviembre de 1881, *Compilation of Documents*, vol. III, pág. 1.622.
17 De Blaine al señor Lowell, 19 de noviembre de 1881. El texto completo de esta documentación aparece en *Messages and Documents*, 1.881-1.882, págs. 554-559.
18 Nota de Lord Granville al señor West, 7 de enero de 1882, *Compilation of Documents*, vol. III, págs. 1.646-1.651.
19 Véanse las notas del señor Blaine al señor Lowell, 29 de noviembre de 1881 y de Lord Granville al Sr. West, 14 de enero de 1882, *Compilation of Documents*, vol. III, págs. 1.633-1.665.
20 El Tratado Frelinghuysen-Zavala de 1º de diciembre de 1884.
21 Mensaje de Cleveland, 8 de diciembre de 1885, *Compilation of Documents*, vol. III, pág. 1.761 *et seq*.
22 Cp. Viallate, *op. cit*; pág. 136.

Capítulo IV

1 Mensaje anual del Presidente Harrison, 9 de diciembre de 1891.
2 Cp. Viallate, *op. cit.*, pág. 140.
3 *Alessages of the President*, vol. X, pág. 180.
4 Cp. Mensaje de Lord Lansdowne a Lord Pauncefote, 22 de febrero de 1901, *Parl. Papers*, 1901. (Cd. 438).
5 Cp. Mensaje de Lord Lansdowne a Lord Pauncefote, 22 de febrero de1901, *Parl. Papers*, 1901 (Cd. 438).

04 TOMO XXVIII.p65 519 07/27/1999, 03:10 PM

6 Lo que se ha dicho acerca del Tratado Hay-Pauncefote es suficiente para nuestros propósitos. Tendremos ocasión, sin embargo, de tratar de sus estipulaciones en detalle cuando entremos a considerar la cuestión de la neutralización del canal de modo más específico.Véase, *infra*, págs. 142 *et seq*.

7 Cp. *Canal de Panamá. Documentos relacionados con este asunto que se publican por orden del Senado de la República*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1903.

8 Este punto de vista está claramente expresado por el General Reyes, Ministro Especial de Colombia en los Estados Unidos, en su nota al Sr. Hay del 23 de diciembre de 1903. *For. Rel.*, 1903, pág. 284.

9 Véase, *supra*, pág. 82.

10 Mensaje especial del Presidente Roosevelt, 4 de enero de 1904, Moore, *A Digest of International Law*, vol. III, pág. 61.

11 Ésta es la opinión de M. Phillippe Bunau Varilla, "La Question de Panamá", *Nouvelle Revue*, 15 de abril de 1904.

12 Véase, *supra*, pág. 86.

13 Información completa sobre la independencia de Panamá aparece en "Repúblique de Panamá", *Revue General de Droit Internacional Public*, tomo IX, pág. 567. *et seq*.

14 Véase, *The New York Herald*, l0 de septiembre de 1903.

15 Nota del General Reyes al Sr. Hay, 23 de diciembre de 1903, *For. Rel.*, 1903. págs. 284 *et seq*.

16 Sr. Hay, Secretario de Estado, a todos los representantes diplomáticos de los Estados Unidos, telegrama circular, 14 de noviembre de 1903, Moore. *Op. cit.*, vol. III, pág. 55.

Capítulo V

1 Mexico, Cp. Álvarez, "L'Histoire Diplomatique des Républiques Americaines et la Conference de Mexico", D. I. P., t. IX; Antokoletz, "La doctrine de Monroe et l'Amérique latine; Delarue de Beaumarchais, "La doctrine de Monroe"; Latané, "Diplomatic Relations of the United States and Spanish America"; Mérignhac, "La doctrine de Monroe á la fin du XIXe siécle". *Revue du droit public*, 1896; Moye, L'imperialisme américain et la doctrine de Monroe, R. D. I. P., t. XII; Scott, "The United States and Latin America", *The Times* (South American Supplement), Nov. 29, 1910; importante artículo sobre la Doctrina Monroe publicado en *The Times* (South American Supplement), nov. 29, 1910.

2 Wheaton, *Elements of International Law*, edición de Dana (Boston, 1866), pág. 112.

3 Véase, Wheaton, *Elements of International Law*, edición de Dana, pág. 97 *et seq*.

4 Véase, *supra*, pág. 35.

5 Véase, *supra*, pág. 41.

6 Véase, *supra*, pág. 53.

7 Véase, *supra*, págs. 58 y 59.

8 Véase, *supra*, pág. 60.

9 Véase, *supra*, pág. 63.

04 TOMO XXVIII.p65 520 07/27/1999, 03:10 PM

10 Véase, *supra*, pág. 65.
11 Véase, *supra*, págs. 68 *et seq*.
12 Véase, *supra*, págs. 62 y 65.
13 For. Rel., 1.882, pág. 302.
14 Véase, *supra*, pág. 88.
15 El señor Henderson, destacada autoridad norteamericana sobre la Doctrina Monroe, ha tratado la materia con maestría en su trabajo intitulado *American Diplomatic Questions*.
16 Cp. Holls, *The Peace Conference at the Mague*, págs. 267-272.
17 Moore, *op. cit.*, vol. VI, pág. 594.
18 Higgins, *The Hague Peace Conferences*, pág. 174.

Parte II
Capítulo I

1 Cp. Lawrence, *Essays on International Law*, pág. 143 *et seq*.
2 *Fortnigthtly Review*, julio 1883.
3 Cabe señalar que el término "neutralidad, no aparece en la versión revisada de la Convención de Ginebra de 1906. Sencillamente declara este documento que el personal que se ocupa de atender a los heridos y enfermos "deberá ser respetado y protegido en todas las circunstancias". Higgins, *op. cit*. pág. 23.
4 Para una brillante exposición sobre las dificultades que acarrean estos casos en momentos de guerra entre las potencias afectadas, Véase, Lawrence, *Principles of International Law*, 4th. ed., págs. 601, *et seq*.
5 Por razones que se expondrán nos limitamos a esta sencilla elaboración; pero el análisis sobre la neutralización del Canal de Suez se atenderá más adelante cuando, en nuestra opinión, ofrece un estrecho paralelo jurídico con el Canal de Panamá.
6 Lawrence, *op. cit*., 3rd. ed. pág. 466.
7 F. De Martens, *La Neutralisation du Danemark*, Revue des Deux Mondes, Nov. 15, 1903.
8 Véase, *Lectures On Jurisprudence de Austin*, 11th., ed., pág. 192.
9 Véase, *supra*, págs. 119 y 120.
10 *La Neutralité de la Belgiqué, Etude sur la Constitution des Etats pacifiques á titre permanente*, 1902, págs. 304 *et seq*.
11 La Neutralité permanente, 1905.
12 Así, en la convención que establece definitivamente el *status* internacional del Canal de Suez, no aparece la palabra neutralización ni voces derivadas de ella, si bien no puede caber duda alguna en cuanto al *status* de esta vía.

Capítulo II

1 Véase, Calvo, *Le Droit International theorique et Pratique*, t. I. pág. 507. El Delegado de Austria-Hungría a la Conferencia de París (1885) expresó la opinión de que existe verdadera analogía entre los canales artificiales y los estrechos naturales.

04 TOMO XXVIII.p65 521 07/27/1999, 03:10 PM

2 Rossignol, *Le Canal de Suez*, págs. 166 *et seq.*
3 Cp. Arribat, *Le Détroit de Magellan au point de vue international*, 1902, pág. 211.
4 Mucha información valiosa sobre el tema de los canales puede encontrarse en la obra de Oppenheim, intitulada *International law*, Vol. 1, pág. 233, Holland, *Studies*, págs. 270-298; Bustamante "Le Canal de Panama et le Droit International", *Revue de Droit International*, tomo 27, págs. 223 y 227.
5 El señor Roosevelt resume en las siguientes palabras una de las razone por las cuales los Estados Unidos se encargaron del la terminación de Canal de Panamá: "No vale la pena pertenecer a una nación poderosa a menos que cuando surja la necesidad de emprender una gran tarea esa nación esté dispuesta a hacerlo ... Cuando' nosotros adquirimos el derecho de construír el Canal de Panamá y comenzamos la tarea, hubo destacadas personalidades que vinieron a mí y me dijeron que ellos se preguntaban si la obra rendiría beneficios. Yo siempre respondí que era una de la grandes obras que debían hacerse en el mundo y que a nosotros como nación nos correspondía realizarla, si nosotros queríamos hacer valer nuestra pretensión de que éramos una de las grandes potencias del mundo y que como no estábamos dispuestos a olvidar esa pretensión, ningún norteamericano digno de llamarse así podía tener dudas en cuanto a la realización de la obra". Discurso del señor Roosevelt pronunciado en Mansión House, *The Times*, 1 de junio de 1910.

Capítulo III

1 Cp. Martens, *op. cit*. y *loc. cit*.
2 *Op. cit*. y *loc. cit*.; cp. también págs. 31, 35, 36, 49, 51 y 39, *supra*.
3 Quizás resulte interesante citar en esta ocasión el texto de esta disposición: "El gobierno, de la República declara que las aguas del canal, de océano a océano, así como sus puertos terminales, serán neutrales en todos los tiempos. Por consiguiente, en caso de guerra entre otras naciones o entre una de ellas y Nueva Granada, el tránsito a través del canal no será interrumpido. Todos los buques mercantes o ciudadanos de cualquier nación del mundo pueden entrar y cruzar el canal sin molestia o detención alguna, siempre que no se permita el paso de tropas extranjeras sin contar con el permiso del Congreso. La entrada o tránsito a través del canal debe ser rigurosamente prohibida a cualquier buque de guerra de un país beligerante" (Art. 10 y 11 de la Ley de la Nueva Granada del 27 de junio de 1866). Cabe señalar que el término "neutralidad" significa la ausencia de toda clase de armas de guerra en el canal. De donde no debe sorprendernos que se prohíba el paso de buques de guerra por aquél. Ha sido únicamente durante los últimos años que la característica esencial en la neutralización de las vías fluviales (a diferencia del caso de la neutralización de territorios) ha venido a significar libre tránsito en tiempos de paz y en tiempos de guerra. Así, pues, algunos autores aún afirman, erróneamente, que el Canal de Suez no ha sido neutralizado, porque se permite el paso de buques de

04 TOMO XXVIII.p65 522 07/27/1999, 03:10 PM

guerra. Cp. Abribat, *Le Détroit de Magellan au point de vue International*, pág. 236; Bonfils, *Manuel de Droit International public*, pág. 396; Westlake, International Law, Parte I, pág. 330.

Capítulo IV

1 Las bastardillas son nuestras.
2 Peter C. Hains, "The Neutralisation of the panama Canal", *American Journal of International Law*, abril 1909.
3 Ver *Supra*, pág. 5 1
4 Las bastardillas son nuestras.
9 En la fraseología de este artículo puede encontrarse prueba adicional de la intención de las partes contratantes. Ellas han dicho de manera que no admite dudas, que "ciertos cambios no afectarán el principio general de neutralización o de obligación de las Altas Partes Contratantes bajo el presente Tratado". Inglaterra y los Estados Unidos tenían un concepto claro sobre el principio general de neutralización. Y a esta concepción, que no deseaban menoscabar, se agregaron las otras obligaciones contenidas en el Tratado Hay-Pauncefote.
6 Las bastardillas son nuestras.
7 Cp. Moore, *A Digest of International Law*, Vol. III, págs. 210 y 221.
8 Moore, *op. cit.*, vol. III, págs. 210-211.
9 El énfasis en esta frase lo encontramos fácilmente en las palabras "sin embargo", y por esa razón se han puesto en bastardilla.
10 Artículo XVIII.
11 Artículo XXV.
12 Artículo XIX.
13 Artículo XVIII.
14 Col. Peter C. Hains, *op. cit.*, y *loc. cit.*, pág. 373.

Capítulo V

1 Un interesante estudio sobre esta materia aparece en la obra de Woolsey titulada "Suez and Panama. A parallel", en *Annual Reports of the American Historical Association*, 1902. Cp. También Bustamante. *op. cit*. y *loc. cit*.
2 Véase, *supra*, págs. 132 et seq.
3 Véase, *supra*, págs. 118 et seq.
4 Citado por Hains, *op. cit*. y *loc. cit.*, pág. 386.
5 Véase, *supra*, pág. 149.
6 Artículo III, ordinal 6.
7 Artículo IV.
8 Las bastardillas son nuestras.
9 Difícilmente puede decirse que esta estipulación es esencial para la neutralización. Además, el derecho de anclar buques de guerra está parcialmente admitido por esta estipulación.

04 TOMO XXVIII.p65 523 07/27/1999, 03:10 PM

10 Debe hacerse notar a este respecto que una estipulación similar fue incluida en el original del tratado firmado por el señor Hay y Lord Pauncefote el 5 de febrero de 1900 y que luego fue eliminada por el Senado norteamericano. En el tratado negociado por los mismos plenipotenciarios el año siguiente, esa estipulación no aparece. Cp. Moore, *Digest of International Law*, Vol. III, pág. 210 y 211. No se le debe dar mayor importancia, sin embargo, a la omisión de dicha estipulación, pues debe tenerse presente que los Estados Unidos habían objetado persistentemente el que se permitiera a las potencias europeas inmiscuirse en los asuntos del continente americano. Los Estados Unidos concedieron a Inglaterra esa prerrogativa, forzados por circunstancias que han sido analizadas en el curso del presente estudio.

Capítulo VI

1 Véase, e.g., George W. Davis, "Fortifications at Panamá", en *The American Journal of International Law*, vol III, pág. 885 *et seq*.; H. S. Knapp, "The Real Status of the Panama Canal as regards Neutralization", en *The American Journal of International Law*, vol. IV, pág. 314 *et seq*.

2 Artículo XIII.

3 Artículo III.

4 *Véase*, Lawrence, *The Principles of International Law*, 4a. edición, pág. 603.

5 Artículo V.

6 Citado por Hains, *op. cit*. y *loc. cit*, págs. 368 y 369.

7 International, vol. I, pág. 144.

8 *Op. cit*. y *loc. cit*.

9 *Op. cit*. y *loc. cit.*, pág. 384.

10 Memorandum de Lord Lansdowne a Lowther, 3 de agosto de 1901, Parl. Pap., United States, No. 1, 1902, 2.

11 Debe notarse que es muy sugestiva la conducta de Gran Bretaña en este orden, lo que demuestra plenamente que el Gobierno de su Majestad entró en las negociaciones del Tratado en el entendimiento de que los Estados Unidos no utilizarían el canal para fines de defensa nacional.

12 Memorandum de Lord Lansdowne a Mr. Lowther, *op. cit*.

13 Las bastardillas son nuestras.

14 Artículo XXIII.

15 Cp. Admiral Sir Cyprian Bridge, "Naval Strategy and The Panama Canal", en *The Times*, South American Supplement, noviembre 2, 1910.

16 Hains, *op. cit*. y *loc. cit*., pág. 389.

17 Es interesante llamar la atención del lector sobre una estipulación contenida en la Declaración de 8 de abril de 1904, formulada por Inglaterra y Francia en torno a Egipto y Marruecos. El artículo en cuestión es del siguiente tenor: "A fin d'assurer le libre passage au détroit de Gibraltar, les deux gouvernements conviennent de ne pas laisser élevar des fortifications ou des ouvrages

04 TOMO XXVIII.p65 524 07/27/1999, 03:10 PM

strategiques quelconques sur la cóte marocaine comprise entre Melilla et les hauteurs qui dominent la rive droite du Sebou exclusivement". (*Les Accords Franco-Anglais du Avril 8, l904, Appreciation critique*, París, 1905). No resulta difícil comprender que esta estipulación no pasa de ser un eufemismo diplomático. La construcción de fortificaciones se dice que tiene como fin asegurar el libre tránsito por el Estrecho de Gibraltar". Es evidente que el libre tránsito no está garantizado ni que las Altas Partes Contratantes intenten en ninguna forma asegurar ese libre tránsito a que se refiere la Declaración.

Capítulo VIII
Conclusiones

1 *International Law*, Part. 1, págs. 330-331.
2 *The Principles of International Law*, 4th Ed., 1910, pág. 201.
3 *International Law*, Vol. 1, pág. 568.
4 Latané, *op. cit*. y *loc. cit*.

Anexos

1 Carlos Portocarrero M., *Tratados y Convenios Comerciales de Colombia 1829-1944* (Bototá, Imprenta Nacional, 1946), pág. 90-91.
2 "Convención del canal Ístmico". Secretaría de Relaciones Exteriores, Tratados públicos, Número 1 (Panamá, Imprenta Nacional, 1926), págs. 5-17.

04 TOMO XXVIII.p65 525 07/27/1999, 03:10 PM

Bibliografía

ARRIBAT, J. M., *Le Détroit de Magelian au Point de vue international* (Paris, 1902).

ÁLVAREZ, A. "Histoire diplomatique des Républiques américaines et La Conférence de México", *Revue général de droit international public*, tome IX.

Annals of The American Academy of Political and Social Science. (July, 1903).

ANTOKOLETZ, D., *La doctrine de Monroe et L'Amérique Latine* (Paris, 1905).

AUSTIN, JOHN, *Lectures on Jurisprudence on the Philosophy of Positive Law* (London, 1904).

BONFILS, HENRY, *Manuel de droit international public*. (Cinquiéme édition. Par Paul Fauchille (Paris, 1908).

BRIDGE, SIR CYPRIAN, "Naval Strategy and the Panama Canal", artículo en *The Times* (South American Supplement), November 29, 1910.

BUNAU VARILLA, P., "La question de Panamá", Artículo en *Le Nouvell Revue*, April 15, 1904.

CALVO, CHARLES, *Le Droit international théorique et pratique*. (Cinquiéme édition, 1887-95).

CANAL DE PANAMÁ, *Documentos relacionados con este asunto que se publican por orden del Senado de la República* (Bogotá, Imprenta Nacional, 1903).

DAVIS, GEORGE W., "Fortifications at Panama", *The American Journal of International Law*, Vol. III.

DE BUSTAMANTE, "Le canal de Panama et le droit international", *Revue de droit international et de legislation comparée*, tome XXVII.

DELARUE DE BEAUMARCHAIS, *La doctrine de Monroe* (Paris, 1897).

DESCAMPS, BARON E. *La neutralité de la Belgique au point de vue historique, diplomatique, juridique et politique* (Bruxelles, Paris, 1902).

Diplomatic Correspondence of the United States. Foreign Relations of the United States.

GARCÍA-MÉROU, M., *Historia de la diplomacia americana-Política internacional de los Estados Unidos* (Buenos Aires, 1904).

HAGERUP, F., *La neutralité permanente* (Paris, 1905).

HAINS, PETER C., "The Neutralisation of the Panama Canal", *The American Journal of International Law*, Vol. III.

HENDERSON, J. B. *American Diplomatic Questions* (New York, 1901).

HIGGINS, A. PEARCE, *The Hague Peace Conferences* (Cambridge, 1909).

HOLLAND, T. E., *Studies in Intemational Law* (Oxford, 1898).

HOLLS, G. F. W. *The Peace Conference at the Hague and its bearing on International Law and Policy* (New York, 1900).

HUBERICH, C. H. *The Trans-Isthmian Canal* (Austin, Texas, 1904).

KEASBEY, L. M. *The Nicaragua Canal and the Monroe Doctrine* (New York, 1896).

KNAPP, H. S., "The Real status of the Panama Canal as regards Neutralisation", *The American Journal of International Law*, Vol. IV.

LATANÉ, JOHN H., *Diplomatic Relations of the United States and Spanish America* (Baltirnore, 1900); "The Neutralisation Features of the Hay-Pauncefote Treaty", *Annual Report of the American Historical Association*, 1902.

LAWRENCE, T. J., *Principles of International Law*, 4th edition (London, 1910); *Essays on International Law.*

MARTENS, F. DE, "La neutralisation da Denamark", en *La Revue des Deux Mondes*, November 15, 1903.

Messages and Papers of the Presidents of the United States.

MÉRIGNHAC, A., "La doctrine de Monroe á la fin du xixe siécle", *La Revue du droit public*, Mars-Avril, 1896.

MOORE, JOHN BASSET, *A Digest of International Law*, 1906.

MOYE, M., "L'imperialisme américan et la doctrine de Monroe", *La Revue général de droit international public*, tome XII.

New York Herald, September 10, 1903.

OPPENHEIM, L., *International Law* (London, 1905).

Parliamentary Papers 1901 (Cd. 438).

QUIJANO OTERO, J. M., *Informe sobre el Canal de Panamá* (Bogotá, 1875).

ROSSIGNOL, L. M., *Le Canal de Suez* (Paris, 1898).

ROUGIER, A., "La République de Panama", *La Revue général de droit international public*, tome XII.

SULUVAN, G. H., and CROMWELL, W. N., *Compilation of Executive and Diplomatic Correspondence relative to a Trans-Ithmian Canal in Central America* (New York, 1903).

SCOTT, J. B., "The United States and Latin America", *The Times*, (South American Supplement), November 29, 1910.

SULLIVAN, J. T., *Report of Historical and Technical Information relating to the Problem of Interoceanic Communication by way of the American Isthmus*, 1883.

The Times, June 1, 1910, and November 29, 1910 (South American Supplement).

04 TOMO XXVIII.p65 528 07/27/1999, 03:10 PM

TRAVIS, I. D., *The History of the Clayton-Bulwer Treaty*, 1900.
VIALLATE, A., *Essais d'histoire diplomatique américaine* (Paris, 1905).
WESTLAKE, JOHN, *International Law*, Part 1 (Cambridge, 1904).
WHARTON, *Digest of Intemational Law of the United States*.
WHEATON, *Elernents of International Law*, Dana's edition.
WHITELEY, J. G. "Les traités Clayton-Bulwer et Hay-Pauncefote", *La Revue général de droit international public*, tome IV, 2e série.
WOGLSEY, T. S., "Suez and Panama - A Parallel", *Annual Report of the American Historical Association*, 1902.

Nota del Traductor:

A la interesante bibliografía de la edición inglesa, se ha considerado conveniente agregar algunas obras importantes publicadas casi todas después de 1911.

ALFARO. RICARDO J. *Historia documentada de las negociaciones para la celebración del Tratado de 1926*. Panamá. Editorial Universitaria.
ALFARO, RICARDO J. "Status internacional de la Zona del Canal de Panamá", Ricardo J. Alfaro *et. al. Panamá y los Estados Unidos de América ante el problema del Canal*. Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Imprenta Nacional, 1966, págs. 57-64.
AROSEMENA G., DIÓGENES A. *Historia Documental del Canal de Panamá*. Panamá: Universidad de Panamá, Imprenta Nacional, 1962.
BENEDETTI, ELOY. *Tres ensayos sobre el Canal de Panamá*. Panamá: Ediciones Nuevos Rumbos, 1965.
BISHOP, JOSEPH BUCKLIN. *The Panama Gateway*. New York: Charles Scribner's Sons. 1913.
BUNAU VARILLA, PHILLIPPE. *Les 19 Documents Clés du drama de Panamá* (París. 1938).
BUNAU VARILLA, PHILLIPPE. *The Great Adventure of Panama* (New York, 1920).
DUVAL JR., MILES P. *Cadiz to Cathay* (Stanford, 1940).
DUVAL JR., MILES P. *And the Mountains will move* (Stanford, 1947).
DZIUK, AUGUSTO, *La internacionalización del Canal de Panamá*. (Panamá, 1934).
EALY, LAWRENCE O. *The Republic of Panama in World Affairs*, 1903-1950. Philadelphia: University of Pennsylvania. 1951.
GARAY, NARCISO. *Panamá y las guerras de los Estados Unidos* (Panamá, 1930).
HARDING. EARL. *The Untold Story of Panama*, New York: Athene Press, 1959.
JOHNSON, E. R. *The Panama canal and Commerce* (New York and London, D. Appleton and Company, 1916).

04 TOMO XXVIII.p65 529 07/27/1999, 03:10 PM

JOHNSON, W. *Four Century of the Panama Canal* (New York. 1906).

LODGE, HENRY CABOT *The Panama Canal and Our Relations with Colombia*. Senate Publication No. 471. Washington Goverment Printing Office. 1914

McCAIN, WILLIAM D. *The United States and the Republic of Panama* (Durhan, North Carolina, 1937).

MINER, DWIGHT. *The fíght for the Panama Route*. New York, 1940,

MORALES, EUSEBIO A. "El Tratado del Canal", *en Ensayos, Documentos y Discursos* (Panamá, 1928).

MACK, GERSTLE, *The Land Divided* (New York. 1944).

PADELFORD, NORMAN J., *The Panama Canal in Peace and War* (New York, 1943).

SÁENZ, VICENTE. *Nuestras vías interoceánicas*. México, Editorial América Nueva, 1957.

SIEGFRIED, ANDRÉ. *Suez et Panama et les routes maritimes mondiales* (New York, 1940).

SULLIVAN. G. H. and WILLIAM NELSON CROMWELL. *Compilation of Executive and Diplomatic Correspondence Relative to a Canal in Cetral America*. New York, 1903.

TERÁN, OSCAR. *Del Tratado Herrán-Hay al Tratado Hay-Bunau Varilla*. Panamá, 1934-1935.

The Story of Panama. Hearing U. S. House of Representatives (Washington, 1913).

The Panama Canal and our Relations with Colombia (Washington, Diplomatic, History of the Panama Canal. (Washington, 1914).

U. S. The Isthmian Canal Commission. *Digest of the Executive Orders, Resolutions of the Isthmian Canal Commission, Circulars of the Chairman and Chief Engineer*. March 22, 1904 to April 1, 1907. Washington: Government Printing Office. 1908.

VÁSQUEZ PUBLIO A. "La personalidad internacional de Panamá" (Panamá, 1933). Boletín de la Academia Panameña de la historia, Año 1.

WHITTUCK, EDWARD ARTHUR. *International Canals.* London, H. M. Stationery Office. 1920.

04 TOMO XXVIII.p65 530 07/27/1999, 03:10 PM

Índice

Ernesto Castillero P.
PANAMÁ Y LOS ESTADOS UNIDOS
1903-1953

5 Introducción.
11 Primera parte: Cómo llegaron los Estados Unidos al Istmo de Panamá.
13 Capítulo I: Interés de los Estados Unidos en una ruta interoceánica.
17 Capítulo II: Extrañas circunstancias en que los Estados Unidos adquirieron la Zona del Canal.
65 Capítulo III: Los responsables.
79 Segunda parte: Problemas de orden exterior derivados de la aplicación del Tratado del Canal.
81 Capítulo IV: Las garantías de la Independencia de Panamá y del mantenimiento del orden público resultan en su desarme forzado.
93 Capítulo V: La controversia de límites entre Panamá y Costa Rica y la intevención de los Estados Unidos.
173 Capítulo VI: Los cónsules extranjeros acreditados en Panamá son obligados a obtener otro Exequátur en Washington.
179 Capítulo VII: La Zona del Canal convertida en fuente de ingresos fiscales para los Estados Unidos.
189 Capítulo VIII: La Zona del Canal funciona como una empresa de explotación mercantil que arruina al comercio de Panamá.
199 Tercera parte: Problemas de orden interior derivados de la aplicación del tratado del Canal.
201 Capítulo IX: La soberanía de la República de Panamá en la Zona del Canal.
207 Capítulo X: Las intervenciones diplomáticas y armadas de los Estados Unidos en Panamá.
219 Capítulo XI: La rebelión de los indios de San Blas.

211 Capítulo XII: Panamá sacrifica sus vías de comunicación.
229 Cuarta parte: El Movimiento Revisionista Panameño.
231 Capítulo XIII: Las adquisiciones de nuevas tierras para el Canal de Panamá.
235 Capítulo XIV: El Tratado de 1926.
249 Capítulo XV: El Tratado Arias-Roosevelt.
265 Capítulo XVI: El Convenio de las Bases.
289 Quinta parte: Hacia la relación de un nuevo sistema regulador de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos.
309 Notas.

Harmodio Arias
EL CANAL DE PANAMÁ

341 Agradecimiento.
343 Dos palabras.
345 Prólogo de la segunda edición.
347 Prefacio.
351 Introducción.
357 Primera parte:
Los Estados Unidos y el Canal Interoceánico.
359 Capítulo I: Actitud original de los Estados Unidos de América en la cuestión canalera.
373 Capítulo II: El Tratado Clayton-Bulwer de 1850.
383 Capítulo III: Proposición fomulada por los Estados Unidos en torno al control del Canal.
397 Capítulo IV: El Canal como empresa gubernamental.
411 Capítulo V: El Canal Interoceánico y la doctrina Monroe.
421 Segunda parte II:
El *status* jurídico del Canal de Panamá.
423 Capítulo I: Neutralización.
433 Capítulo II: Principios generales que afectan la neutralización de las vías acuáticas.
439 Capítulo III: Factores que contribuyen a dar status internacional al Canal de Panamá.

04 TOMO XXVIII.p65 532 07/27/1999, 03:10 PM

445 Capítulo IV: Tratados que establecen la neutralización del Canal de Panamá.
453 Capítulo V: Comparación entre el status jurídico del Canal de Suez y del Canal de Panamá.
465 Capítulo VI: Fortificación del Canal de Panamá.
477 Capítulo VII: Conclusiones.
483 Anexos.
517 Bibliografía.
527 Notas.

04 TOMO XXVIII.p65 533 07/27/1999, 03:10 PM

Biblioteca de la Nacionalidad

TÍTULOS DE ESTA COLECCIÓN

- **Apuntamientos históricos (1801-1840)**, Mariano Arosemena.
  El Estado Federal de Panamá, Justo Arosemena.
- **Ensayos, documentos y discursos**, Eusebio A. Morales.
- **La décima y la copla en Panamá**, Manuel F. Zárate y Dora Pérez de Zárate.
- **El cuento en Panamá: *Estudio, selección, bibliografía***, Rodrigo Miró.
  Panamá: *Cuentos escogidos*, Franz García de Paredes (Compilador).
- **Vida del General Tomás Herrera**, Ricardo J. Alfaro.
- **La vida ejemplar de Justo Arosemena**, José Dolores Moscote y Enrique J. Arce.
- **Los sucesos del 9 de Enero de 1964. *Antecedentes históricos***, Varios autores.
- **Los Tratados entre Panamá y los Estados Unidos.**
- **Tradiciones y cantares de Panamá: *Ensayo folklórico***, Narciso Garay.
  Los instrumentos de la etnomúsica de Panamá, Gonzalo Brenes Candanedo.
- **Naturaleza y forma de lo panameño**, Isaías García.
  Panameñismos, Baltasar Isaza Calderón.
  Cuentos folklóricos de Panamá: *Recogidos directamente del verbo popular,* Mario Riera Pinilla.
- **Memorias de las campañas del Istmo 1900**, Belisario Porras.
- **Itinerario. *Selección de discursos, ensayos y conferencias***, José Dolores Moscote.
  Historia de la instrucción pública en Panamá, Octavio Méndez Pereira.
- **Formas ideológicas de la nación panameña,** Ricaurte Soler.
  Papel histórico de los grupos humanos de Panamá, Hernán F. Porras.
- **Compendio de historia de Panamá**, Juan B. Sosa y Enrique J. Arce.
- **La ciudad de Panamá**, Ángel Rubio.
- **Obras selectas,** Armando Fortune.
- **Panamá indígena**, Reina Torres de Araúz.

- **Veintiséis leyendas panameñas,** Sergio González Ruiz.
  Tradiciones y leyendas panameñas, Luisita Aguilera P.

- **Itinerario de la poesía en Panamá (Tomos I y II),** Rodrigo Miró.

- **Plenilunio,** Rogelio Sinán.
  Luna verde, Joaquín Beleño C.

- **El desván,** Ramón H. Jurado.
  Sin fecha fija, Isis Tejeira.
  El último juego, Gloria Guardia.

- **La otra frontera,** César A. Candanedo.
  El ahogado, Tristán Solarte.

- **Lucio Dante resucita**, Justo Arroyo.
  Manosanta, Rafael Ruiloba.

- **Loma ardiente y vestida de sol**, Rafael L. Pernett y Morales.
  Estación de navegantes, Dimas Lidio Pitty.

- **Arquitectura panameña: *Descripción é historia***, Samuel A. Gutiérrez.

- **Panamá y los Estados Unidos (1903-1953)**, Ernesto Castillero Pimentel.
  Tratado fatal! (tres ensayos y una demanda), Domingo H. Turner.

- **Tamiz de Noviembre: *Dos ensayos sobre la nación panameña***, Diógenes de la Rosa.
  La jornada del día 3 de Noviembre de 1903 y sus antecedentes, Ismael Ortega B.
  La independencia del Istmo de Panamá: *Sus antecedentes, sus causas y su justificación*, Ramón M. Valdés.

- **El movimiento obrero en Panamá (1880-1914)**, Luis Navas.
  Blásquez de Pedro y los orígenes del sindicalismo panameño, Hernando Franco Muñoz.
  El Canal de Panamá y los trabajadores antillanos. *Panamá 1920: Cronología de una lucha,* Gerardo Maloney.

- **El Canal de Panamá: *Un estudio en derecho internacional y diplomacia,*** Harmodio Arias M.
  El pensamiento del General Omar Torrijos Herrera.

- **Panamá, sus etnias y el Canal,** Varios autores.
  Las manifestaciones artísticas en Panamá: *Estudio introductorio,* Erik Wolfschoon.

- **El pensamiento de Carlos A. Mendoza.**

- **Las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos (Historia del canal interoceánico desde el siglo XVI hasta 1903)** —Tomo I—, Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno.

A los Mártires de Enero de 1964,
como testimonio de lealtad á su legado
y de compromiso indoblegable
con el destino soberano de la Patria.