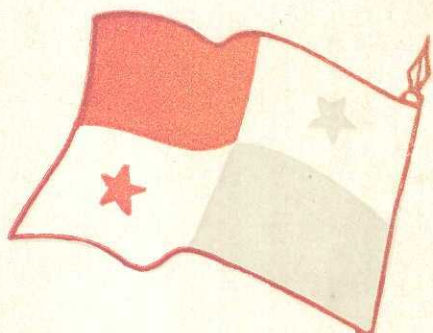


DOMINGO H. TURNER



**TRATADO**

**FATAL!**

*(tres ensayos y una demanda)*



## TRATADO FATALI

(Tres ensayos y una demanda), obra de extraordinario valor e indiscutible vigencia escrita por Domingo H. Turner, destacada personalidad de la vida política de Panamá, constituye uno de los más señalados aportes que últimamente se han producido, para alcanzar la cabal comprensión, el justo conocimiento, de la gran tragedia que desde hace más de 60 años sufre el pueblo panameño, como consecuencia de la mutilación de su territorio y de su soberanía, realizada por el imperialismo norteamericano en base al anti-jurídico e ignominioso Tratado de 1903. Profundo conocedor de la historia de su patria, abogado prominente que durante los mejores años de su fecunda vida ayudó a la vertebración de la estructura jurídico-política del Panamá de nuestros días. D. H. Turner,



**Todos los derechos reservados por el autor.**

DOMINGO H. TURNER

# TRATADO FATAL!

TRES ENSAYOS  
Y UNA DEMANDA

Editorial PROA



## **DEDICATORIA:**

**A los Estudiantes de Derecho y Diplomacia de la  
Universidad Nacional, cordialmente.**





# PROLOGO



## PROLOGO

*Con frecuencia el autor joven recurre a una figura consagrada para que le prologue su libro. ¿Finalidad? La de recibir espaldarazo mediante el juicio crítico favorable del hombre de letras acreditado.*

*En esta ocasión, sin embargo, ocurre a la inversa: el prologado fue Maestro, y es padre, del prologuista.*

*Muchas veces me he preguntado por qué mi señor padre me pide prologue yo su TRATADO FATAL! Y también se lo he preguntado a él. Domingo H. Turner me ha respondido refiriéndose a nuestras profesiones comunes, a mi mejor formación académica, a mis luchas y a la necesaria valoración de su trabajo por un representante de época distinta de la suya, capaz de no empañar, con el cariño personal, el rigor crítico indispensable.*

*Tales razones, muy a medias, me han convencido. Y me explicaré de una vez.*

*Es cierto que ambos somos periodistas y abogados. Pero mis estudios académicos en dichas profesiones, y mis experiencias acumuladas en pocos lustros, apenas si tienen importancia frente al caudal de sabiduría práctica y teórica de quien se inició en estas disciplinas instantes después de nacida la República.*

*Porque Domingo H. Turner, como periodista, encima de haber dirigido múltiples publicaciones, durante prolongado camino de la historia del presente siglo, fue fundador de "El Taredo" (el taladro), en el Instituto Nacional, 1911, primer periódico estudiantil manuscrito que tuvo el país. Y, como abogado, hizo sus pinitos desde niño, leyéndole los Códigos a su abuelo. Alcalde salomónico y analfabeto de Dolega, su pueblo natal, para graduarse de abogado, en 1916, defendiéndose de la acusación de homicidio involuntario.*

*Ningún título de abogacía puede parangonarse con este diploma que le otorgara la vida, envuelto por tantos sinsabores y penalidades, entre aletazos de gloria.*

*Combatiendo el fraude electoral en Dolega, cuando consignaba su protesta como representante de un sector del pueblo, habida cuenta de las bayonetas y los recintos electorales erizados de púas, cayó repentinamente de su caballo, sorprendido por artero planazo. Atolondrado, a punto de perecer, desde el suelo desenfundó el arma que portaba e hizo fuego contra el grupo que lo pretendía ultimar.*

*Preso en Dolega, pasó a David y de ahí a la Cárcel de Chiriquí, en las Bóvedas, donde ocupa la misma celda que estuvo detenido el heroico guerrillero Victoriano Loren-*

zo, antes de ser fusilado. Los meses de cautiverio conducenlo al estudio sistemático y detenido de las leyes. De ello depende su futuro.

En la audiencia del juicio le conceden al "reo" el derecho a la palabra para que manifieste lo que considere oportuno en su defensa. Y aquella intervención es de tal densidad que, al corresponderle el turno al doctor Pablo Arosemena, su brillante y veterano defensor, nada agrega. Es más, Pablo Arosemena, el mismo Pablo Arosemena que fungiera en 1868 como acusador del General Tomás Cipriano Mosquera ante la Cámara de Representantes de Colombia, en esta oportunidad se limita a expresar: "Después de haber escuchado a mi cliente poco tengo que decir; sólo deseo poner de manifiesto que hoy ha obtenido su título un nuevo abogado, positiva promesa del foro panameño". Fue absuelto.

Tiempo después la Corte Suprema de Justicia concedía a D. H. T. idoneidad para ejercer la profesión, con resultados de sobra conocidos.

\* \* \*

Tampoco nada de excepcional tienen mis luchas para que me otorguen el derecho a enjuiciar con autoridad este libro de D. H. Turner.

Yo soy —por qué no decirlo— un modesto pero firme combatiente por las causas populares. Al igual que millones de seres de todas las latitudes. Y como hombre de mi época estoy en la obligación de sostener posiciones más cónsonas y definitivas que las de mis antecesores con los fines de justicia social que persigue la humanidad. Hasta ahí.

*Ello no significa que mi generación —ni las generaciones posteriores— puedan arrumbar la historia como un ama de casa arrumba los trastos viejos de cocina. El presente se amasa con elementos del pasado, y el futuro con substancias del presente. Con apoyo en los hombres del ayer, a quienes siempre hay que juzgar dentro del marco de su época, las figuras del presente labran el futuro. Quiero decir, en suma, que es caprichosa toda comparación entre seres de períodos distintos. Y más caprichosa aún si esta comparación se establece entre la labor de mi padre, persona importante durante más de cincuenta años en la vida de la República, y mis sencillos aportes de luchador por la causa de la Patria. O, en otras palabras, séame permitido declarar que si fueran posibles las comparaciones, mis actividades, inferiores en calidad y cantidad a las de Turner padre, no constituyen razón de fuerza para estas palabras liminares.*

*No conozco en detalle la vida de Domingo Henrique. Su laconismo orgánico me lo ha impedido. Pero desde la niñez escuchaba relatos en que él aparecía como figura legendaria. Muy chico era cuando el cariño indiscreto del carbonero, el herrero, el carpintero, —la clase obrera apenas estaba en incubación— me detenía en mis correteos infantiles a fin de trazarme su imagen.*

*A veces me hablaban de Turner cuando ayudó a fletar un barco con armas para que Gustavo Machado, entonces miembro del Partido Revolucionario de Venezuela, pudiese asaltar a Curazao y, con los pertrechos adquiridos en ese lugar, emprender una acción guerrillera contra la dictadura de Juan Vicente Gómez. En otras me referían —el índice derecho sobre los labios y la voz asordinada— que Turner era agente de Sandino, el gran nicaragüense.*

*Después fui consciente de la fundación de las primeras organizaciones revolucionarias panameñas —las cuales incluyeron a Domingo H. Turner como su primer Secretario General— y tuve en mis manos un folleto, estampado con su firma, en el que relataba al Sindicato General de Trabajadores sobre la caducidad histórica —no real— del liberalismo en el Poder.*

*Conociendo su responsabilidad política —niño yo aún— le observaba en las tardes, de regreso a casa, y durante el silencio de ambos pensaba que el hombre frente a mí sabía del dolor en las cárceles nauseabundas; de cómo roe las carnes el cepo, de cómo perfora el corazón la ausencia de la familia y rompen las balas el propio cuerpo. Pero quizá muchos de estos aspectos vitales aparezcan en sus MEMORIAS próximas a editarse.*

*Más adelante no baja el diapasón sino que cambia de clarín. Las razones, en su oportunidad, serán aclaradas. Lo cierto es que, desde su nueva trinchera, con defectos y virtudes, errores y logros, realiza una larga lucha cuyo balance le es muy favorable. Al punto de que su obra positiva —independientemente de la calificación que pudiera formularse sobre él como individuo— pertenece al patrimonio revolucionario de Panamá. Con todo y que su labor no recibirá enseguida el apoyo ciudadano unánime. No puede ser, además, en vista de que el énfasis de su existencia ha sido puesto sobre la reivindicación política de su patria y la reivindicación social de su pueblo, asunto que no perdonan los de la clase adversaria ni entienden los sectarios entretenidos en rumiar odios personales, sin advertir que el combate se libra, hasta el sacrificio, con alegría de vida.*

*Pero si es más difícil negar que D. H. Turner siempre ejerció la política de buena fé y como permanente vocación de servicio; que en todo el trayecto de su existir —casi quince lustros de existir— mantuvo una alergia franciscana al lucro; que todavía se yergue con orgullo apostólico por no tener un milímetro de bienes patrimoniales, y que, a la fecha, cuando los ancianos de su edad o los seniles de época posterior a la mía, traicionan o proponen paliativos mínimos, de espaldas al hecho que hoy vivimos de liquidación definitiva del colonialismo, el “viejo león de voz cascada” plantea en este trabajo suyo que comento, la anulación total del Tratado de 1903.*

\* \* \*

*Me ocupo inmediatamente de la única razón que, a juicio personal, puede explicar este prólogo; la estimación del libro de D. H. T. bajo prisma distinto con respecto al que emplearían la generalidad de los panameños de su época —prisioneros de su circunstancia—, en la cual si acaso avizoraron lejos el futuro unos cuantos zapadores; la tasación del libro de D. H. T. mediante el método dialéctico de análisis y razonamiento, en vez del sistema de pensar que usarían luchadores liberales de viejo cuño, rezagados ante el paso del tiempo y de las nuevas concepciones en Panamá. Y dejo constancia de no estar muy seguro de que el cariño hacia mi padre no traicione el rigor crítico que él desea.*

\* \* \*

**TRATADO FATAL!** es una obra eminentemente jurídico-política. Está informada en parte por los conceptos li-



*beral-burgueses de derecho; por la doctrina que emana de Montesquieu, Rousseau, en fin de los enciclopedistas; por las ideas que pusieron en marcha a los Libertadores de América para la consumación de nuestra primera independencia; por las opiniones que se concretan —aunque no se cumplan— tanto en la Constitución Norteamericana como en todas las Constituciones de Latinoamérica.*

*En vista de las conclusiones a que arriba el autor, deseo destacar, para los de mente corta, algo muy significativo. Aun con prescindencia de las teorías esgrimidas por quienes piensan como yo; no sólo a la luz de los postulados expuestos por quienes nos dieron patria; no sólo a la luz de los juicios generales que, según se afirma, dieron lugar a la Constitución o modo de ser del Estado norteamericano, la cual debería marcar los límites de la conducta nacional e internacional de sus gobernantes, sino, también, a la luz de los tratadistas modernos que han desarrollado los conceptos liberal-burgueses de derecho; a la luz de las enseñanzas doctrinales que hoy se imparten en la facultad de Derecho de nuestra Universidad Nacional; a la luz de las teorías jurídico-políticas dominantes en nuestro medio actual, y a la luz de los preceptos de derecho positivo que forman nuestra legislación vigente, el Tratado de 1903, es inconstitucional y nulo de pleno derecho y, por tanto, debe caer.*

*En la estación que los panameños vivimos, formando parte de un conglomerado de naciones cobijadas bajo un signo, no podemos soslayar la obligante responsabilidad de hacer efectiva nuestra segunda independencia, o sea, la independencia económica. Pero esta lucha debe librarse simultáneamente con la pugna por completar la primera independencia.*

la política, pues ésta se encuentra mediatizada por el no ejercicio de nuestra soberanía sobre parte importante de territorio panameño. De ahí que les falte razón, según opino, a quienes no se atreven a sostener las posiciones más consecuentes, so pretexto de diferencias ideológicas, de legalismos, o de falta de derecho en planteamientos juzgados como radicales. En la lucha por los objetivos enunciados caben y deben unirse todos los panameños patriotas, sin que pueda alegarse reparo válido de ningún género.

\* \* \*

*TRATADO FATAL!* consta de tres ensayos y una demanda. El primer ensayo se intitula "Historia y Planteamiento"; el segundo, "Vicios Constitucionales del Tratado de 1903" y, el tercero, "Soberanía y Jurisdicción". La demanda "El Pueblo Soberano Demanda de la Asamblea Nacional...". Me referiré, suscintamente, a cada una de estas partes fundamentales que componen el libro.

El primer ensayo habla del Tratado Fatal en el nacimiento de la República y en el curso de la historia del país. Siendo forzosa la referencia a nuestros próceres, no se ocupa, sin embargo, de enjuiciarlos históricamente. Cuando más puede colegirse que el autor cree en la elocuencia de los mismos hechos; o quizá pensara en la inconveniencia de promover discusiones estériles y divisionistas en estos momentos. El asunto es que tampoco se acomete el tema refiriéndose a la composición social de Panamá, en sus distintos estratos, o a las distintas vertientes de opinión de cada clase social, y que el interés básico del ensayista se centra en el Tratado de 1903.

Después de afirmar: "El Departamento de Estado no ha permitido que la Asamblea Nacional, en medio siglo, discuta el Tratado de 1903, y todos los gobiernos lo han tolerado", proyecta en rápido desfíle a nuestros distintos gobernantes, incluyendo al Presidente Roberto Chiari. Confronta el Tratado con las Constituciones de la República (las de 1903, 1941 y 1946), así como las revisiones parciales que dicho Tratado ha sufrido por los Convenios "Arias-Roosevelt", (1936) y "Remón-Eisenhower" (1955), y agrega, para precisar, bajo el imperio de qué Carta Magna se llevó a cabo cada reforma. No se salva del análisis el Convenio "Alfaro-Kellog" (1926), rechazado por la Asamblea Nacional, con intervención decisiva de los diputados Harmodio Arias y Domingo H. Turner, hasta que el Ejecutivo pudiese obtener soluciones que "satisfagan los intereses de la Nación".

La tesis central de este ensayo es que el Tratado de 1903 pugna con la Constitución de 1946 y, en consecuencia, debe ser eliminado, y que, desde la Constitución de 1941, el Ejecutivo y la Asamblea Nacional tuvieron razones para abrogar el Tratado Fatal.

En el segundo ensayo, que titula "Vicios Constitucionales del Tratado de 1903", se exponen casi todos los artículos del mismo, precisándose qué artículo de la Constitución viola o contradice cada uno de ellos, con el fin de insistir en que el Pacto que nos somete a Estados Unidos sufre de vicios insubsanables determinantes de su nulidad absoluta.

El tercer ensayo se ocupa del tema apasionante, para los panameños, de la soberanía y la jurisdicción. Los norteamericanos interpretan el artículo tercero del Tratado de 1903 en el sentido de que Panamá es poseedora, en la Zona del

Canal, de una soberanía abstracta titular, nominal, y, tan vacía que yo he calificado alguna vez, usando figura muy familiar para los criminalistas, como de "campana sin badajo". Y en el sentido de que ellos son poseedores, por otra parte, de una jurisdicción sustanciosa; de una super-jurisdicción, al colmo que se arroga todos los atributos de la soberanía; que extrabasa la connotación normal del término.

Frente a la tesis yanqui Panamá se defiende. Pero, con frecuencia, algunos juristas nacionales se pierden en la exégesis del artículo tercero, absorbidos por lo que parece decir la letra de su texto. Echando mano del antecedente inmediato del Tratado de 1903 —el Tratado Herrán-Hay, suscrito entre Colombia y los Estados Unidos— y de algunas nociones teóricas del doctor Eusebio A. Morales, expresadas por Obaldía. D. H. Turner concluye que, a lo sumo, concedimos en la "Zona" a Norteamérica algunos facultades consistentes en un poder limitado para juzgar. Es decir, "un poder judicial restringido". Pero de ninguna manera, derecho de establecer comercios y aduanas, de hacer las leyes, etc.

Asimismo, de este tercer ensayo me parece muy importante, para facilitar los estudios jurídicos sobre el estado de nuestras relaciones con Norteamérica por lo que hace a la "Zona", la puntualización exacta que se formula de los distintos artículos del Pacto de 1903 derogados por las Convenciones "Arias-Roosevelt" y "Remón-Eisenhower", y los que siguen en vigencia.

En su demanda o solicitud, en nombre del pueblo soberano de Panamá, a la Asamblea Nacional, Turner busca fines de promoción concreta de acciones que refuercen la lucha por nuestra liberación. En vista de que el Tratado de 1903

—no sus reformas— nunca ha sido discutido por la Asamblea Nacional, es su propósito que este Organó del Gobierno, que deberá tomar posesión el próximo octubre, debata el Pacto-Coyunda.

La idea de esta solicitud del pueblo se le ocurrió a D. H. T., me parece, porque la Corte Suprema de Justicia —antes de la masacre de enero del presente año— no quiso fallar en el fondo su demanda de inconstitucionalidad del Tratado de 1903, demanda a la cual me he de referir más adelante. Y porque el Presidente Chiari —después de la masacre de enero— no quiso abrogar unilateralmente el Pacto ominoso y dar cuenta de ello a la Asamblea Nacional y a las Naciones Unidas, tal como lo aprobó el Comité de Rescate de la Soberanía, con asistencia de todas las clases sociales. Ahora le toca al futuro Organó Legislativo, debidamente emplazado, bañarse de luz o sumergirse en tinieblas denigrantes.

El fundamento legal de la "demanda" reside en que: "Bajo la Carta de 1946 es obligación de los Jefes de Estado conscientes de su responsabilidad histórica enviar a la Asamblea Nacional los Tratados que no hayan sido considerados por ésta para que cumpla con su deber de aprobarlos o improbarlos. O, cuando los Ejecutivos no lo hacen, es obligación de la Asamblea pedirlos".

En la raíz lo que se persigue es que, por cauce alguno, se llegue a la declaratoria de nulidad del Tratado. Pues —como afirma D. H. T.— si se pretendiera que la negociación es la vía adecuada para sacudirnos el yugo, no podemos sentarnos a la mesa de discusión panameños y norteamericanos, mientras el "State Department" considere tener derechos adquiridos a base de ese Pacto leonino. Hacer lo con-

trario sería regalar tantas ventajas adicionales al fuerte, en la lucha contra el débil que, en realidad, nada sustancial obtendríamos.

\* \* \*

El estilo que Domingo H. Turner emplea en su libro es conciso, sencillo, simple. A través de las páginas de *TRATADO FATAL* se observa que el elemento de mi padre, como bien se sabe en Panamá, es el ensayo polémico. Pero en esta ocasión su pluma no vibra, ni hace aspavientos con las palabras. Tranquila y serenamente, casi con frialdad, va acumulando hechos y desmenuzando ideas, para apelar a la conciencia del lector y no a su emoción. La obra está bien argumentada y nitidamente razonada. Los tres ensayos se complementan entre sí y el fin práctico que se persigue mediante la demanda se ensambla con los ensayos.

En cuanto a su tesis principal es evidente que el Tratado de 1903 es inconstitucional y nulo. Tal inconstitucionalidad la demuestra D. H. T. mediante el cotejo de los artículos del Pacto con las disposiciones de la Constitución. Pero, además, los dispensamientos y ventajas que se otorgan en el Convenio denominado "Panamá Cede" son tan monstruosos que atacan la esencia de la soberanía nacional; que llegan al límite de hacer nugatorio el Estado unitario e *INDEPENDIENTE* que la Constitución pretende organizar.

Quiero añadir, por otra parte, que es inadmisibles la excusa de la Suprema Corte de Justicia para no fallar, en el fondo, un recurso que le propone declarar la referida inconstitucionalidad, como lo solicitó mi padre hace algún tiempo. Care-

ce de fundamento racional la afirmación de que el Organó encargado de la guarda de la integridad de la Constitución no puede resolver sobre situaciones creadas antes de la vigencia de ésta.

El Derecho Privado nuestro (como el Derecho Civil) plantea la irretroactividad de las leyes en principio, para otorgar firmeza a los derechos y obligaciones emanados de las relaciones entre particulares, sobre todo de aquellos derechos y obligaciones que atañen a la propiedad. La cuestión varía, en cambio, tratándose del Derecho Público. En el Derecho Penal, por ejemplo, se sigue manteniendo la regla de la irretroactividad, con muchas más excepciones, tal como cuando resulta benéfica para los delincuentes. En el Derecho Procesal, si se trata del Procesal Civil, la ley que deberá aplicarse a un derecho deducido en juicio será la del momento y lugar en que tal derecho se ejercita, con una serie de variantes relacionadas a los procesos pendientes en el momento de entrar en vigor la nueva ley. Si se trata del Procesal Penal la regla es la retroactividad —también con situaciones excepcionales—, pues las formas del juicio son de un orden público más rígido y severo. En el Derecho Administrativo, al revés del Derecho Privado, este principio de retroactividad de las leyes pierde bastante su limitada ductibilidad. Y en nuestro Derecho Constitucional Positivo, perfilado en una Carta de contenido típico consistente en la ordenación fundamental de órganos y funciones dentro de un ámbito espacial determinado, dicho principio llega a su máximo esplendor.

No puede ser de otra manera si se piensa que nuestra Constitución propende al mantenimiento, preservación e inte-

gridad del Estado panameño actual. Por tanto, debe aceptarse que sus disposiciones deben tener efectos sobre hechos ocurridos antes de su vigencia, particularmente si estos hechos atacan los fundamentos mismos de la existencia del Estado. Si es cierto —como se afirma— que la Carta Magna propende a la organización del Estado Soberano y la convivencia entre los asociados, ningún interés particular o extra-estatal puede ser superior al interés de la conservación e integridad del Estado.

Si existe, como hemos visto, la retroactividad tanto en el Derecho Público como en el Privado, cuando ella viene en socorro de la razón, y las leyes nacionales tienen que adaptarse a su relativa elasticidad, ¿cómo no habría de existir en Derecho Constitucional, siendo la Constitución la más fundamental de todas las leyes?

Las limitaciones que en esta materia podrían existir para afectar circunstancias del pasado son las que la propia Constitución establece. Pues bien: el último párrafo del artículo tercero de la misma estatuye: “Se reconocen las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en Tratados Públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución”. Léase bien: LAS LIMITACIONES JURISDICCIONALES. Y, pregunto yo, ¿por el Tratado de 1903 se recortó la jurisdicción de Panamá al conceder a Norteamérica en la Zona del Canal nada más cierto poder judicial limitado? O, más bien, se entregó A PERPETUIDAD parte de nuestro mar territorial, de nuestras aguas lacustres y fluviales, de nuestras playas y riberas, de nuestros ríos navegables y de nuestras tierras, así como otros muchos bienes y derechos que nada tienen que ver con la jurisdicción, que ningún país acostumbra entregar,



*y que constitucionalmente hablando pertenecen al Estado y no pueden ser objeto de apropiación distinta, ni concederse a ningún gobierno extranjero, ni a ninguna entidad o institución oficial o semioficial extranjera? Por último, separándonos apenas del tema, ¿se puede negar que los yanquis se han apoderado de un sinfín de cosas, por medio del Tratado, y hasta "extra-muros" del Tratado, por encima o fuera de él? ¿O que retienen bastante de nuestras montañas, de nuestras islas, de nuestro paisaje y de la conciencia de algunos malos panameños? La respuesta es "YES"; sí, dolorosamente, en español.*

*En consecuencia, para mí es claro que la Corte debió pronunciarse en favor de la solicitud de D. H. T. Tan claro como la facultad con que cuenta el Legislativo para pedir el Tratado y debatirlo. Pero, en uno u otro caso, el Ejecutivo tiene que participar. Si la Corte Suprema de Justicia hubiese declarado inconstitucional el Pacto de 1903, nuestro Primer Mandatario, en acatamiento al fallo de quien tiene la guarda de la integridad de la Constitución, habriase visto obligado a mantener la decisión del Alto Tribunal. De la misma manera, mañana un pronunciamiento positivo de la Asamblea Nacional debería mover la voluntad del Presidente en idéntico sentido.*

*Si no se acepta la tesis de D. H. T. habría que llegar a la conclusión que el núcleo de Poder en que se apoya el Estado carece de una estructura en torno a la idea nacional; que el gobierno no es autónomo con respecto a la política exterior de los yanquis o de las minorías panameñas satisfechas con la ocupación extranjera; y que la CONSTITUCION REAL no es la que pasa de mano en mano, entre*

*estudiantes y juristas, sino la que descansa en las RELACIONES DE FUERZA entre las clases sociales en pugna, con enfoques, concepciones y aplicaciones diferentes.*

*Y, de la primera conclusión, saltaríamos a la segunda: si en la actualidad es inútil cualquier recurso jurídico, por sí solo, en virtud de que los órganos superiores del Estado no son capaces de ejercitar las funciones que les señala el Derecho Constitucional, debemos acompañar las acciones legales de la movilización y organización del pueblo, para lograr, en un momento dado, cambios en la correlación interna de fuerzas.*

\* \* \*

*Soy de opinión, aunque el propósito cardinal del trabajo es atacar jurídicamente el vulnerable Tratado de 1903, que se debió insistir en la sumisión oligárquica al imperialismo.*

*Por otra parte, en ocasiones fugaces se trata con benevolencia a personajes negativos de nuestra política. Esta apreciación de ningún modo significa que yo no reconozca —por la falta de condiciones para lograr otra cosa— la importancia de jalones pretéritos en la lucha por nuestra completa independencia; en los pasos hacia adelante, de otras épocas; que niegue la significación del Tratado de 1936; que no aplauda la viril conducta de la Legislatura de 1926.*

*Pero si los pasos hacia adelante se justificaban en el pasado son inaceptables en el presente, cuando han hecho crisis los problemas que se originan en el Pacto de 1903. Hoy es necesario, mediante la lucha, perfeccionar el cambio de*

*calidad, adentrarnos en una nueva etapa; para ello puede ser una vía la anulación del Tratado. ¡Ya no tienen cabida remiendos, paliativos, revisiones de poca monta, ni mediasueñas de consolación!*

*Cuando los representantes del imperialismo yanqui lograron el Tratado de 1903, sin la menor idea de las leyes de la historia, se sintieron muy orondos y seguros de haber garantizado para siempre los intereses de que eran voceros. Las ventajas arrancadas a la nación en ciernes aparecían incommensurables. Obtuvieron ad perpetuam lo que se les antojó, además de fabricar un Estado sui-géneris sin vertebración completa y sin integridad y continuidad de su territorio. Pero en el momento en que se pactaba la perpetuidad habían empezado a labrar lo efímero en el disfrute de su despojo; en el instante en que ponían en precario nuestra soberanía sembraban el gérmen de nuestra liberación definitiva. Pues forzosamente, a medida que nuestro pueblo creciera en número y conciencia tendría que ir desarrollando, con bríos mayúsculos, su afán por organizarse en forma adecuada y su repulsa a quienes nos clavarón en todo el corazón del territorio un sistema jurídico-político extraño: una colonia.*

*En nuestros días estamos viviendo a plenitud la imprevisión norteamericana y la hora próxima de la Patria redimida. Por eso el genocida Mister Truman afirma que "Panamá es para los Estados Unidos peor que un dolor de muelas".*

*Pero el proceso ha sido penoso.*

*La paralización de la conciencia popular y los aspectos negativos de la conducta de los próceres, en 1903, fue un parpadeo de la historia. Muy poco duró la ilusión engañosa*

de que el Canal Norteamericano pondría fin al estancamiento económico heredado del desgreño administrativo colombiano, y las consecuencias de la contienda conocida como Guerra de los Mil Días.

Casi enseguida que se firmó el Tratado hubo de vislumbrarse que, so pretexto de este Pacto, una fuerza avasalladora impondría, en la "zona", leyes yanquis, jueces yanquis, impuestos yanquis, sellos postales yanquis, aduanas yanquis, establecimientos comerciales y supermercados yanquis, monopolios yanquis, aeropuertos yanquis, cuerpos del ejército y arma de guerra yanquis, puertos exclusivamente yanquis, discriminación yanqui.

Y hubo de vislumbrarse, asimismo, que esta fuerza disolvente, extendiéndose como una mancha de aceite sobre el resto de la República, se arrogaría el derecho a garantizar la independencia de Panamá, intervenir en los asuntos internos del país, a controlar y manejar el ferrocarril interoceánico, a tener a su cargo los acueductos y la energía eléctrica de Panamá y Colón, a impedir nuestro desarrollo económico equilibrado, a participar en las acciones y omisiones gubernamentales, a imponernos su moneda, a saturar nuestro idioma con voces del inglés, a modificar nuestro estilo colectivo de vida y a falsear nuestros patrones culturales.

De ahí que en 1904 se iniciara la lucha panameña. El dogal apretaba tan fuerte que hasta muchos capitulacionistas volvieron sobre sus pasos y protestaron. Los brotes nacionalistas de las masas reverdecieron en 1906, 1908, 1912 y 1918 cuando el ejército norteamericano supervisó nuestras elecciones y, en la última fecha que menciono, dicho ejército prorrogó la ocupación armada en la provincia de Chiriquí hasta el año de 1920. En el año de 1915 hubo encuentros

*callejeros en nuestra ciudad capital y en Colón, entre centenares de soldados yanquis y la población panameña, con saldo de muertos y heridos. En 1921, cuando la guerra panameño-costarricense, propiciada por la "United Fruit Company", Estados Unidos obligó a Panamá, mediante ULTIMATUM, a retirarse de la región disputada de Coto. En esta oportunidad el clamor popular exigió a su gobernante levantarse un monumento a la infamia yanqui para conocimiento de las generaciones venideras. Sin embargo, presiones ulteriores no lo hicieron posible. Y en 1925, ante la virulenta lucha de clases desatada por el problema inquilinario, más de 600 soldados yanquis irrumpieron en la ciudad de Panamá, ametrallando al pueblo.*

*Pero, con todo y el repudio franco que los panameños humildes mostraban al norteamericano, todavía no planteaban abiertamente —quizá por la certidumbre de que era imposible lograrlo— la abrogación del Tratado de 1903.*

*En enero de 1927 la Legislatura de entonces rechazó el ultrajante convenio "Alfaro-Kellog". A partir de ese momento las iniciativas reivindicadoras de Panamá se constriñen casi siempre a las reclamaciones diplomáticas. Y, llegando a este punto, quiero añadir algo muy importante: El Tratado aparece tan inconveniente para los distintos grupos sociales que la clase de los grandes comerciantes importadores de artículos norteamericanos, fuerza sumisa por excelencia en otros países a los dictados extranjeros, se vuelve contra él. La competencia mercantil de los supermercados zoneítas, cuyos artículos entran al país libres de impuestos, la consideran ilícita e inequitativa. De ahí que acaudillen modifica-*

ciones de tipo económico al Tratado, junto con algunas modificaciones políticas de las que anhela y apoya el pueblo, y que les permite a ellos moverse con más libertad en el campo de su actividad. En esta forma se hace posible que el doctor Harmodio Arias, aprovechando, además, coyuntura favorable de la Pre-Guerra, gestione y logre el Tratado de 1936, por el cual, aparte de ventajas económicas, se obtiene la eliminación de la garantía norteamericana de la independencia panameña, y la del "derecho" de intervención yanqui en Panamá.

A medida que las demandas económicas que interesan a cierta clase social van siendo satisfechas, la conducta de los grandes comerciantes, al igual que las aguas, busca su nivel, y pasa a ocupar el lugar de regresión que juega en otros países. Por el Tratado Remón-Eisenhower, de 1955, sus pretensiones no han sido colmadas, pero se acercan a su punto de satisfacción. Es este el motivo por el que aparecen pálidos sus planteamientos frente a las banderas de "Soberanía o Muerte", alzadas en 1964, año de los mártires.

El 9 de enero de 1964 dejó atrás los tiempos de las solicitudes parciales formuladas a Norteamérica, en virtud de que el pueblo dirige su propio movimiento. Esta fecha tiene su antecedente inmediato en el 3 y 28 de noviembre de 1959 así como para entender dichos días es referencia obligada lo acontecido en 1947.

Ante la inminencia de la Segunda Conflagración Mundial se hizo imperativo que Panamá arrendase, por plazo fijo, a los Estados Unidos, algo más de 100 bases militares, comprometiéndose los segundos a ciertas compensaciones en cambio. Poco antes de vencerse el término de arriendo, Norte-

américa propuso su prórroga. En diciembre de 1947 el Ejecutivo firmó el Convenio del caso. Pero la movilización popular y las olas de protesta levantadas obligaron a la Asamblea Nacional a rechazar el Convenio de prórroga, y los soldados yanquis tuvieron que salir de las bases ocupadas. En esta fecha el pueblo cobra conciencia de su fuerza y orienta su energía hacia sólidas conquistas.

El 3 y 28 de noviembre de 1959 el pueblo toma como suya la iniciativa de la siembra simbólica de banderas en territorio zoneíta para dar a entender a la conciencia del mundo que el emblema que representa posesión y soberanía debe flamear en la Zona. El resultado son 87 heridos panameños y algunos compromisos torpes del imperialismo que sólo ve en nuestra bandera un trapo y no un símbolo de nuestra nacionalidad.

El 9 de enero del presente año el pueblo retorna a las banderas y a manifestaciones patrióticas más potentes y concretas. Tras la enseña está el anhelo claro de reivindicar enseguida la Zona y su Canal. Y se llega a la crisis. Las demostraciones ponen de relieve lo negativo del concepto sobre el "Destino Universal" panameño, que no es otra cosa que una suerte de fatalismo geográfico consistente en un Sino deparado por la Providencia —la explotación de Panamá por otras Naciones— contra el que nada es posible hacer. Destacan lo que ya sabían nuestros habitantes desde siglos anteriores, o sea, que al igual que otros países ven en tal o cual producto la base de su existencia, Panamá considera como riqueza importante su ubicación geográfica, la cual no se utiliza en su beneficio. Perfilan, sin género de duda, que no se trata sólo de un asunto de

orgullo nacional, pues la depauperización de la gran mayoría de los nacionales —empobrecimiento que en nuestros días ha llegado a uno de sus más altos índices— tiene que ver con la dominación norteamericana, alimentada sobre todo por el Tratado de 1903. Y, por último, hacen inconcuso que existe planteada una vía sin regreso —Soberanía o Muerte—, la cual no se soslayaría mucho tiempo mediante concesiones parciales en lo económico, en lo político y en lo social.

El resultado del 9 de enero son 21 muertos y 500 heridos panameños, una movilización yanqui de guerra sin paralelo en nuestra historia —señal de debilidad y no de fuerza—, la ruptura de relaciones diplomáticas con Estados Unidos, la vuelta a las reverencias por parte de nuestro gobierno y la instalación de comisiones negociadoras.

Pero cualquier remiendo a nuestros derechos en lo que respecta a la zona y el canal será inútil. Al día siguiente de concesiones relativas estaremos peleando por nuestras más sustanciales metas. Únicamente se podría detener nuestra conciencia de hoy pasando a los panameños a sangre y fuego. Por fortuna, las condiciones políticas y morales del mundo actual no permiten semejante crimen colectivo.

Ni siquiera puede admitirse la devolución de la Zona a cambio de conceder a Norteamérica la posibilidad de construir un nuevo canal por el Darién, cerca de nuestros límites, en una región despoblada. Quien permite la colonización en sus fronteras termina por perder su territorio. Por experiencia viva Panamá lo sabe bien, sin necesidad de que le recuerden el caso de México ni lo ocurrido en el Sudete checoslovaco.



*De los anteriores planteamientos es fácil desprender que las conclusiones del libro de D. H. T. se ajustan a los ideales populares. En la pugna entre REVISION PARCIAL VS. ANULACION DEL TRATADO está por la segunda. Su trabajo constituye un limpio afluente que desemboca en el gran caudal liberador.*

*Durante cierta época, a cada impulso heroico de nuestro pueblo se sucedían apremios norteamericanos para que no quedara ningún testimonio escrito o en forma de estatua o piedra de sus actos felones; apremios para que el panameño que ahora ha plantado sus pies sobre nuestra querida tierra no pudiese conocer minuciosamente su historia. En parte lo lograron durante algún tiempo. Pero esos momentos han llegado a su término. Porque apoyada en el recuerdo y en los estudios de nuestros primeros historiógrafos, la bibliografía panameña sobre el tema se abre valientemente un anchuroso campo, desde hace rato, sin temor al sabotaje. A lo mejor de estos trabajos patrióticos pertenece el libro de Domingo H. Turner —resumen de lo expuesto por otros autores y síntesis de sus meditaciones—, al punto que debe ser de conocimiento forzoso para universitarios y no universitarios; para panameños y extranjeros que deben adentrarse más concienzudamente en nuestra realidad.*

*Con obras como ésta el panameño de las nuevas generaciones que no obstante desconocer muchos meandros de nuestra historia sabe cuáles son las ataduras que lo ligan, pronto advertirá cómo romperlas.*

*Para terminar, invito al lector a suscribir la "DEMANDA A LA ASAMBLEA NACIONAL", primero, y a movilizarse hacia el Palacio Legislativo, después, durante los*

*días que los diputados conozcan de la solicitud y debatan el Pacto de 1903.*

*Y a Domingo H. Turner, un aplauso vehemente. Las circunstancias lo llevaron a ser casi siempre un hombre de acción, y ahora cierra su ciclo sentando doctrina. El recio peleador, en total madurez, vive el más hermoso momento de su existencia obsesionado por la idea de dar todo el aporte que pueda a la causa de nuestra auténtica independencia.*

*Panamá, Agosto de 1964.*

JORGE TURNER.

# PRIMER ENSAYO



## HISTORIA Y PLANTEAMIENTO

### A) INTRODUCCION

Demostraré a través de este breve ensayo que la Convención del Canal Istmico es inconstitucional y, por lo mismo, nula. No me será difícil conseguirlo si se tienen en cuenta las siguientes premisas.

El Estado se compone de gobernantes y gobernados. Estos le confieren poder a aquéllos para que dirijan y administren los negocios públicos en beneficio de la comunidad. Poder susceptible de revestir tres formas: revolucionario, constituyente o constitucional. Es de la primera indole cuando emana de la Revolución; de la segunda, cuando, mediante elección o plebiscito, asume la soberanía o expide la Constitución; y, de la tercera, cuando ésta le marca las normas a que ha de sujetarse su acción.

El poder revolucionario no es absoluto, como el de los monarcas de origen divino. Siendo producto del pueblo en armas, sus agentes son responsables ante este mismo pueblo por el uso que hacen del mandato otorgado.

La Constitución es la ley superior del Estado y fuente de las leyes ordinarias, incluso de las que aprueban tratados.

La soberanía o poder público reside en el pueblo, que lo ejerce por medio de estos órganos: legislativo, ejecutivo y judicial.

La personería jurídica internacional de un nuevo Estado se adquiere por el reconocimiento que de él hacen los demás miembros de la Comunidad internacional. Cuando se concede antes de constituirse jurídicamente la nueva nación es prematuro. Cuando se hace deliberadamente como medio de enriquecimiento sórdido, doloso.

Las leyes nacionales son ordinarias o reformatorias de la Constitución. Cuando modifican la forma de ejercer el poder público o el dominio territorial del Estado, devienen constitucionales y deben discutirse como toda reforma de este género: en dos Asambleas distintas y aprobadas mediante el voto de una mayoría determinada en el Reglamento.

Los Tratados se conciertan entre Estados independientes y soberanos, de acuerdo con las normas del Derecho Público.

El Jefe del Ejecutivo nombra los plenipotenciarios y les da instrucciones precisas mientras que la Asamblea vigila, pide cuenta y aprueba o modifica los proyectos antes de autorizar su ratificación y promulgación como tratados definitivos.

Las leyes por las cuales se aprueban los tratados se dis-

cuten como las leyes ordinarias y se publican en la *Gaceta Oficial* para conocimiento del público.

Los tratados entre naciones, como los contratos entre particulares, obligan a las partes cuando llenan determinados requisitos: capacidad, consentimiento, objeto, causa y forma. Cuando no los cumplen, se hacen acreedores a sanciones. Entre otras, la de nulidad, que se alega conforme a Derecho y se discierne por los tribunales competentes.

Los tratados son denunciables por las partes si son contrarios a la Constitución y el Derecho Internacional.

Los órganos del poder público tienen la obligación de anular o abrogar los tratados que no responden a los requerimientos del Derecho, la Justicia o la acción progresiva de los tiempos.

En capítulos sucesivos haré historia sucinta de la proclamación de la República de Panamá, el nombramiento del Gobierno Provisional, el Decreto de ratificación del Tratado del Canal, la procedencia de los artículos 3, 136 y 145 de la Constitución de 1904, el Gobierno Constitucional desde 1904 hasta 1941, el Acto Legislativo de 1941 y la Constitución de 1946, además de insistir sobre las obligaciones de los órganos del poder público respecto a la existencia de un tratado antijurídico, injusto y obsoleto como el del Canal, que se yergue sobre las espaldas del pequeño, pero altivo pueblo de Panamá: cuna de héroes y de mártires.

El Tratado de 1903: he ahí el enemigo.

## B) LA REPUBLICA

Panamá es un país natural, limitado por mares y montañas y poblado por gente digna y laboriosa. Desde la Co-

lonia su organización política correspondió a las necesidades de su situación geográfica. La Audiencia, gobierno y tribunal a un mismo tiempo, llegó a extenderse desde Nicaragua hasta las márgenes del Plata. En 1821 entró a formar parte de la confederación de naciones prevista en la Constitución de la Villa del Rosario de Cúcuta, suscrita por Simón Bolívar: Nueva Granada, Venezuela, Panamá y Ecuador. Cuando esta unión de Estados se disolvió, Panamá dispuso agregarse a la República de la Nueva Granada en 1832, para separarse de ella ocho años más tarde. El ínclito general Tomás Herrera forjó el Estado Libre del Istmo, que vivió un año y tres meses regulado por instituciones progresistas. En 1855, don Justo Arosemena, cumbre de la intelectualidad colombiana de la época, logró para el Istmo la condición de Estado Federal Soberano, que le mantuvo la Constitución de 1858 y consagró, aunque nominalmente, durante veintidos años, la de 1863. En 1885, el "Tigre del Cabrero" arrojó este documento a los pies de una muchedumbre enloquecida, exclamando: "La Constitución de Río Negro deja de existir".

En 1899 se desató en Colombia la Revolución de los Mil Días. El Departamento de Panamá sufrió como el que más los rigores de la violencia y la miseria. El partido liberal triunfante en el Istmo se vio precisado, por la presión norteamericana, a firmar el tratado de Wisconsin, que le puso fin a la conflagración. Se asegura que el fusilamiento del general indígena Victoriano Lorenzo se debió a compromiso no escrito de este convenio. Los gringos necesitaban de una paz dilatada para el desarrollo de sus proyectos canaleros y la inmolación del implacable guerrillero era necesaria para obtener este designio.



Sólo una ilusión acariciaban los panameños en medio de tanta desventura: el Canal de Panamá. Los franceses habían fracasado en su empeño de construirlo por exceso de corrupción y no por falta de ciencia. El gobierno de los Estados Unidos y el mundo entero llegaron a la conclusión de que, a principios del presente siglo, únicamente este país disponía de los recursos suficientes para la realización de una obra que, además, demandaba con urgencia el comercio universal.

Tres ministros plenipotenciarios destacó el gobierno colombiano de José Manuel Marroquín ante el Departamento de Estado norteamericano en busca del tratado para la apertura de la vía interoceánica: Carlos Martínez Silva, José Vicente Concha y Tomás Herrán. El escollo de la soberanía de Colombia sobre el Istmo y el precio del traspaso de la concesión al gobierno de los Estados Unidos se alzaban como obstáculo para la realización del proyecto. Por fin, el último de los nombrados consintió en una declaración romántica sobre soberanía y el precio de diez millones de dólares al contado y doscientos cincuenta mil anuales, después de nueve años, como renta anual. El convenio se firmó *ad referendum* porque en los sistemas constitucionales el Congreso Nacional es el único facultado para expedir la correspondiente ley aprobatoria.

Una comisión del Senado colombiano informó contrariamente al proyecto Herrán y éste fue desechado *sine die*. El senador José Domingo de Obaldía no tuvo oportunidad de votar.

Los historiadores coinciden en afirmar que el rechazo del Tratado Hay-Herrán fue el motivo inmediato de la secesión de Panamá en 1903.

La independencia de un país jamás fue resultado de un acto simple y subitáneo. Siempre constituyó el término fatal de un proceso largo y complejo. Entre la separación de España y la fundación de la República de Panamá nuestros libertadores tuvieron que hacer un recorrido de ochenta y dos años. No es cierto, por lo mismo, que Teodoro Roosevelt nos diera un Estado independiente como legado divino. Los hijos del Istmo hicieron su propia revolución emancipista ¿Qué fue apoyada por los Estados Unidos? Es verdad; no es la primera vez que ello ocurre.

“Las revoluciones aceptan cualquiera ayuda, venga de donde viniere”; dice el dilecto profesor de historia, Ricardo J. Alfaro. Agrega: “En los anales de las independencias de todos los países de América abundan los nombres de próceres originarios de otras tierras, Resplandecen en la historia de la emancipación norteamericana los nombres de Lafayette, de Rochambeau, de Kociusku y Von Stuben. Organizador de la marina argentina fue el irlandés Brown, como lo fue de la colombiana el curazaleño Brión y la de la chilena el inglés Lord Cochrane. En los ejércitos libertadores de la Gran Colombia hubo una Legión Británica y una Legión Irlandesa. Edecanes dilectos de Bolívar fueron Daniel O’Leary y Bedford Wilson. En la historia de las luchas cubanas descuellan el caraqueño Narciso López y el dominicano Máximo Gómez. El realista Iturbide consumó la obra de independencia de México, que no pudo consolidar el heroísmo de Hidalgo y de Morelos. Y en los levantamientos de toda la América tropezamos continuamente con los nombres de héroes extranjeros que venían a ayudar revoluciones en las nuevas tierras donde se abrían para la humanidad claros

horizontes de libertad y de esperanza”.

Sin alíños retóricos Arango y Huertas describen en sus memorias las tribulaciones que confrontó el movimiento separatista para llegar al establecimiento de la República. El nombramiento de Obaldía para gobernador del departamento fue, sin duda, la clave. Obaldía, jefe departamental, y Amador Guerrero, conjurado, vivían bajo un mismo techo y compartían el servicio de comunicaciones indispensable para este linaje de empresas. El contacto entre el gobernador Obaldía y el comandante Huertas, por otra parte, fue también, factor de positiva importancia.

El hecho de que la Revolución se hubiese realizado bajo la vigilancia de la armada yanqui no le quita sustancia al movimiento; menos justificaba la absurda actitud del gobierno que cooperó a la creación del nuevo Estado de cobrar, pistola en mano, el precio de su ayuda. Las páginas de la historia americana de la Conquista, la Colonia y la Independencia están llenas de actos de abnegación y denuedo de los panameños. Sólo las circunstancias particulares bajo las cuales se desarrollaron los sucesos del Tres, evitaron el derramamiento copioso de sangre. Los miembros de diestros militares como Domingo Díaz, Manuel Quintero Villarreal y Pedro Juan Icaza Martínez y de civiles como Carlos A. Mendoza, Pedro A. Díaz, Carlos Clement, Guillermo Andreve, Enrique A. Jiménez y tantos más, que forman legión, están inscritos en la lista de los que tomaron las armas y se prestaron a defender a sangre y fuego la integridad nacional.

Contra lo que no pudieron los istmeños de la generación republicana, fue contra la voracidad del Imperio que nos

despojó del girón máspreciado de nuestro suelo, para asegurar sus fronteras y llenar sus arcas insaciables.

### C) EL GOBIERNO PROVISIONAL

Proclamada la República el 3 de noviembre de 1903, el 4 se reunió un Cabildo popular que aprobó el hecho cumplido y designó una junta de gobierno para que organizara la nueva nación: José Agustín Arango, Federico Boyd y Tomas Arias. Protestaron éstos el juramento de rigor y se dirigieron al palacio de la Gobernación, donde inmediatamente se entregaron al cumplimiento de su mandato. Nombraron secretario particular de la junta a Juan José Mendez; comandante en jefe de la Fuerza Pública a Estebán Huertas y ministros del consejo así: Eusebio A. Morales, de Gobierno; Francisco V. de la Espriella, de Relaciones Exteriores; Carlos A. Mendoza, de Justicia; Manuel E. Amador, de Hacienda; Nicanor A. de Obarrio, de Guerra, y Julio J. Fábrega, de Instrucción Pública.

Constituido el gobierno *de facto*, dictó el mismo día 4 el decreto número 4 "sobre organización provisional de la República", por el cual se ponían en vigencia las anteriores leyes colombianas con las modificaciones que el gobierno fuere haciéndoles de acuerdo con la nueva situación creada. Dictó otros decretos administrativos, como el número 5, sobre interinidad de los empleados públicos; otros, sobre organización de la hacienda pública; otros, sobre organización judicial, y otros, en fin, sobre nombramientos en diferentes ramos; en suma: treinta y cuatro de ellos.

Poco antes de la revolución de independencia, el cónsul

general de los Estados Unidos, H. A. Gudger, había sido llamado a Washington por el Departamento de Estado con fines que no es difícil concebir. Lo reemplazó el vicecónsul Félix Ehrman, pariente, por afinidad, de Amador Guerrero. Tal funcionario recibió instrucciones del Capitolio de que tan pronto se organizara en el Istmo un gobierno de corte republicano entrara en relaciones con él como si fuera el gobierno legítimo.

El Gobierno de la Revolución acreditó al francés Felipe Bunau Varilla como agente confidencial ante la cancillería de Washington con el objeto de que gestionara el reconocimiento. Parece que Amador Guerrero en su visita anterior a los Estados Unidos le había ofrecido el nombramiento de ministro diplomático de Panamá a Bunau Varilla, sin tener en consideración las normas legales que limitaban a los nacionales el ejercicio de aquella posición. Bunau Varilla presionó al gobierno, sin embargo, y obtuvo el nombramiento con "facultades políticas y financieras". Nombramiento comunicado por cable al favorecido y al Departamento de Estado, pero que nada expresaba sobre poder para celebrar el tratado del Canal. Meditando los hombres del gobierno sobre esta delicada tarea, encontraron una manera de conciliar el nombramiento de Bunau Varilla con los intereses nacionales y legales; y resolvieron nombrar una comisión negociadora del Tratado, de la que formaría parte el astuto francés y que integrarían Manuel Amador Guerrero y Federico Boyd como connegociadores; Pablo Arosemena, como asesor jurídico, y Carlos Constantino Arosemena como secretario. La Comisión fue munida de instrucciones y de las credenciales de rigor, incluso la de Bunau Varilla. Este había sido recibido

como ministro en la Casa Blanca sin otra credencial que el cablegrama de nombramiento.

El proyecto del tratado del canal tiene varios padres putativos y uno solo verdadero: el Departamento de Estado. La oficina legal de *Sullivan & Cromwell* contaba entre sus auxiliares técnicos con Frank D. Pavey y parece que éste fue encargado de elaborar un borrador. Antes, en la misma oficina, se le había proporcionado uno al Ministro Concha, sobre el cual se estructuró el Tratado Hay-Herrán.

También reclama la paternidad del proyecto Bunau Varilla, diciendo que Hay preparó uno y él otro que al escoger definitivamente el Secretario de Estado prefirió el del accionista de la Compañía Nueva del Canal. Empero, el legítimo autor del documento atentatorio es el mismísimo John Hay. Lo atestigua así la siguiente carta de padre a hija, que traducida del inglés, dice:

Washington, D. C., Noviembre 19, 1903.  
Mrs. Helen Hay Whitney:

Por lo que respecta a tu viejo y pobre padre, lo están haciendo trabajar noches y domingos. Creo no haber estado antes tan constante y activamente empleado como la última noche. Ayer en la mañana las negociaciones con Panamá se hallaban lejos de estar completa. Pero poniéndoles todo el vapor posible y reuniendo a Root, Knox y Shaw en un almuerzo, recorrí mi proyecto línea por línea y defendí todas sus secciones; acepté algunas sugerencias; me dirigí al Departamento de Estado, puse a todo mundo a trabajar sobre los textos finales; mandé buscar a Bunau Varilla, repasé con él todo el tratado, le expliqué los cambios efectuados;

obtuve su asentimiento y a las 7 de la noche firmamos el trascendental documento en el pequeño cuarto azul mojando en el tintero de Lincoln la pluma de C. Varilla no tenía consigo ningún sello, de modo que se vio obligado a usar uno que le proporcioné. ¿Te había dicho alguna vez que sellé el tratado Hay-Herbert con el anillo de Lord Byron, no teniendo otro recurso en la casa?

Así, pues, esta gran tarea ha terminado; por lo menos, la presente etapa de la misma. No tengo nada más que decir; iré antes del Día de Gracias. (*Vida de John Hay*, página 318 de William Roscoe Thayer).

El mismo día de la firma del Tratado, a primeras horas de la noche, llegaron a Washington los comisionados Amador y Boyd y a la estación de ferrocarril se fue a recibirlos el flamante ministro panameño, de nacionalidad francesa. No bien cruzados los saludos protocolares les dió la noticia de la firma del convenio ocurrida horas antes. La consternación de los negociadores no tuvo límites, e inmediatamente le pidieron al diplomático les consiguiera una entrevista con el Secretario de Estado para el día siguiente. Se llevó a cabo y durante ella los embajadores panameños fueron convencidos de que la existencia del tratado era un hecho fatal e irrevocable y que, en vez de su pretensión de reabrir conversaciones sobre el particular, parecía mejor que lo ratificasen a nombre del gobierno de la revolución. Amador y Boyd no se consideraron autorizados para usurpar las funciones de la Convención Constituyente, pero, bajo la promesa de que en tratados adicionales se tomarían en cuenta sus aspiraciones e intereses, se convirtieron de ahí en ade-

lante, junto con Bunau Varilla, en grupo de presión sobre el gobierno de Arango, Arias y Espinosa, éste último suplente de Boyd, para la ratificación incondicional del tratado. Instalados en las oficinas de Cromwell, en Nueva York, en los días siguientes, se entregaron febrilmente a darle cima a las disposiciones del convenio sobre trapaso de la concesión de la Compañía Nueva del Canal al gobierno de los Estados Unidos y otros negocios relacionados con la vía interoceánica.

El Tratado fue enviado al gobierno de Panamá, para su ratificación, bajo custodia del cónsul Gudger, quien, como se dijo, se hallaba en Washington en servicio activo. Al llegar a Colón fue entregado personalmente al Ministro De la Espriella y éste lo trasladó al Palacio de la Gobernación. Estaba encerrado en una caja de hierro propia para el caso, la cual fue abierta con toda solemnidad. En el despacho de Relaciones Exteriores se hizo una traducción informal del documento para publicarlo en la "Gaceta Oficial" y se dictó el decreto por el cual se aprobó. Ni siquiera dice: "ratificase". Fue en el ejemplar original del tratado donde se estampó una diligencia del siguiente tenor: "De conformidad con el Decreto Legislativo número 24 dictado en esta misma fecha, y que en un ejemplar original se acompaña, se aprueba y *ratifica* el tratado que antecede". El Decreto expresa textualmente: "Apruébase el Tratado celebrado en Washington, distrito capital de los Estados Unidos de América, el día 18 de noviembre del presente año".

No dice: "apruébase y ratificase". de modo que es falso que la ratificación se hubiera hecho de conformidad con el decreto.



## D) EL DECRETO DE RATIFICACION

Investido de poderes discrecionales para negociar la reintegración del Departamento de Panamá a la soberanía de Colombia, Rafael Reyes le ofreció al Presidente Roosevelt suspender las garantías constitucionales en su país y aprobar por decreto el tratado Hay-Herrán u otro semejante. Probablemente este procedimiento le indicó al Departamento de Estado que uno igual era aceptable para el convenio Hay-Bunau Varilla, a fin de evitar su sometimiento a la consideración de la Asamblea Nacional de Panamá. Lo cierto es que el Secretario Hay tenía ideas muy personales sobre la ratificación de los tratados, puesto que, con tal de que el tratado no saliese de Washington, pretendió que los negociadores Amador y Boyd lo ratificaran, a nombre del Gobierno de la Revolución, en la misma capital estadounidense.

La diferencia existente entre la propuesta del general Reyes y lo hecho en Panamá es que en el primer caso el plenipotenciario colombiano proponía suspender primero las garantías constitucionales y aprobar después el convenio. En lo de Panamá se resolvió prescindir completamente de la formalidad de intervención del cuerpo legislativo.

He aquí el Decreto número 24, de 2 de diciembre de 1903: "La Junta de gobierno Provisional de la República, por cuanto se ha celebrado entre el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República acreditado ante el Presidente de los Estados Unidos de América y el señor Secretario de Estado de aquella nación un contrato que copiado a la letra dice así: (*Reproducido en la "Gaceta Oficial" Número 6, de 15 de diciembre, página*

1; traducción informal del Ministerio de Relaciones Exteriores).

Considerando:

1o.—Que en ese tratado se ha obtenido para la República la garantía de su independencia;

2o.—Que por razones de seguridad interior es necesario 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;

3o.—Que con el tratado se realiza la aspiración de los pueblos del Istmo, cual es la apertura del Canal y su servicio en favor del comercio de todas las naciones y;

4o.—Que la Junta de Gobierno Provisional, formada por voluntad unánime de los pueblos de la República, posee todos los poderes del soberano del territorio,

Decreta:

Artículo único. *Apruébase* el Tratado celebrado en Washington, distrito capital de los Estados Unidos de América, el día 18 de noviembre del presente año.

“Publíquese”.

(Está firmando por los miembros de la Junta de Gobierno y su Gabinete).

Este Decreto encierra tantas falsedades formales y sustanciales como considerandos tiene.

Es verdad que el artículo 1o. del Tratado establece: “Los Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia

de la República de Panamá". Pero esta disposición no era necesaria para que los Estados Unidos mantuvieran de hecho la independencia de Panamá contra terceras potencias, porque así lo estaban haciendo mediante el bloqueo de las costas istmeñas por su flota de guerra, establecido desde el 2 de noviembre, y podían continuar manteniéndolo hasta que se legalizará el tratado, de acuerdo con las formas constitucionales del nuevo Estado. El *State Department*, por medio de sus embajadas acreditadas en Europa, había gestionado con la debida antelación el reconocimiento de la nueva República, de modo que nada tenía ésta que temer de otra nación que no fuera Colombia.

La seguridad exterior no exigía, por lo tanto, ninguna celeridad para la consideración del tratado, ya que a renglón seguido el gobierno dictó el decreto por el cual se convocó a elecciones para Convención Nacional Constituyente a reunirse el mes siguiente.

Mediante una interpretación generosa, el tratado sí habría realizado satisfactoriamente los anhelos del Itsmo, pero para ello necesitaba de una depuración de sus términos en debate abierto en la Asamblea Nacional. Por la forma en que lo impusieron los Estados Unidos resultó dogal y no liberación.

Finalmente, en el cuarto considerando está consignada una mentira colosal:

"La Junta de Gobierno, formada por voluntad unánime de los pueblos de la República, posee todos los poderes del soberano del territorio". Tolerada por los pueblos de la República debió decir, porque esa era la verdad. Ninguno se había levantado contra el grito de independencia. La junta de

Gobierno era provisional, sin embargo; preconstitucional, de hecho, no de derecho, que gobernaba por la fuerza militar a su alcance.

Los poderes del soberano político y territorial los tendría la Convención Nacional por el gobierno convocada. Como lo reconocería el mismo gobierno en su mensaje de saludo a la Asamblea el mismo día de su inauguración. He aquí las palabras textuales:

“El hecho actual, elocuente y de consecuencias irrevocables es que la República de Panamá existe, que para constituirla definitivamente en forma que garantice los bienes del orden y de la libertad habéis sido elegidos por el pueblo istmeño en elecciones realizadas con la mayor pureza y con absoluta libertad. Sois los representantes genuinos de la voluntad popular, y poseéis los poderes del soberano, sin más limitaciones que las que la opinión pública os ha impuesto al elegiros”.

Respecto del Tratado se dijo en el mismo documento: “El Ministerio Plenipotenciario de la República en los Estados Unidos de América ajustó con el gobierno ante el cual estaba acreditado una convención para la construcción de aquella obra, que lleva fecha 18 de noviembre de 1903 y que el Gobierno Provisional ratificó por decreto de fecha 2 de diciembre del mismo año. Para ratificar ese tratado el gobierno tuvo en cuenta razones poderosas especiales que os serán comunicados por el Ministro del Ramo, en caso de que juzguéis indispensable conocerlas”.

Significa esa afirmación que, además de las razones expresadas en los considerandos, había otras poderosas y es-

peciales, no dignas de un documento público como el mensaje, sino de comunicación secreta o íntima. No hay constancia en los anales de la Asamblea Nacional de que tales razones se hubiesen expuesto al Cuerpo soberano.

Se ha dicho que, unida a la aprobación del gobierno, el tratado obtuvo la confirmación de las Municipalidades. Es otra gran mentira.

Consta en el Archivo Nacional que el Ministro de Justicia, doctor Carlos A. Mendoza, dirigió a los prefectos de provincia, con fecha 2 de diciembre, el mismo día que se expidió el decreto aprobatorio, una circular del tenor siguiente:

“Recibido tratado original sobre Canal, Junta de Gobierno y Ministros aprobáronlo hoy, a fin cortar pretensiones Colombia negociar gratis excavación mediante apoyo Estados Unidos para someternos a poder de que nos independizamos. Paréceme conveniente concejos municipales den voto de aprobación y confianza por este motivo a Junta de Gobierno”.

De los sesenta y tres distritos que integraban entonces el Departamento de Panamá, sólo diez respondieron al reclamo y cincuenta lo pasaron por alto.

Conste que las aprobaciones se hicieron a libro cerrado, ya que puede decirse que ni la Junta de Gobierno tuvo tiempo de leerlo durante las pocas horas que reposó en sus manos.

Para terminar, queda diáfano establecido que el Gobierno de la Revolución aprobó y ratificó, todo en uno, por su cuenta, el Tratado; y que la Convención Constituyente, ni en este carácter, ni en el de Asamblea Legislativa,

en que se convirtió después, conoció oficial y específicamente del Tratado de 1903. Por lo mismo, no le consideró ni le impartió su aprobación.

## E) LA CONSTITUCION DE 1904

El primer deber del Estado moderno es dictar su Constitución o Ley de Leyes, que ya desde Aristóteles: “designa la autoridad en el Estado, define la división de los poderes políticos, determina en quién reside la soberanía y, por último, fija el fin de la sociedad civil”. La Constitución de un pueblo rige tanto su relación interior como la exterior. La de 1904 no escapó a esta regla y comprendió disposiciones de carácter nacional e internacional.

La Asamblea Nacional Constituyente se reunió el 2 de enero de 1904. Eligió presidente, vicepresidente y secretario, respectivamente, a Pablo Arosemena; Luis de Roux; Heliodoro Patiño, y Juan Brin. El mismo día de su instalación adoptó como reglamento interior para sus deliberaciones el de la Cámara de Representantes de Colombia y, poco después, expidió un Acto Legislativo por el cual asumía la soberanía nacional en nombre del pueblo; mantenía al Gobierno Provisional en función ejecutiva, y delegaba la administración de justicia en los tribunales y juzgados existentes. Nombró luego la Comisión de Constitución, la que entró inmediatamente en el desempeño de sus atribuciones.

De acuerdo con la Constitución de los próceres, la soberanía reside en el pueblo, el que la ejerce por medio de sus representantes. Entre éstos figuran los diputados a la Asamblea Nacional, cuyo encargo es hacer las leyes.

Una de las funciones legislativas de la Asamblea es apro-

bar o improbar los tratados públicos, “requisito sin el cual no podrán ser ratificados ni canjeados”.

Como poder constituyente, la convención pudo aprobar o improbar el Tratado de 1903 por un acto legislativo y de acuerdo con su reglamento interior, que, por coincidencia, fue el mismo bajo el cual se discutió el Tratado Hay-Herrán en el Congreso colombiano. Como poder legislativo, en que se convirtió después, debió hacerlo por ley discutida en tres debates, sancionada por el ejecutivo y promulgada en la “Gaceta Oficial”. Sólo después de efectuado todo esto procedía llevar a cabo el canje de ratificaciones, para que de ahí en adelante empezara a surtir efectos jurídicos.

Sin embargo, aleccionado por la experiencia de lo ocurrido en el Senado colombiano, el Departamento de Estado se ha opuesto durante más de medio siglo a que la Asamblea Nacional discuta el Tratado de 1903, y el gobierno panameño, desde Manuel Amador Guerrero hasta Roberto F. Chiari, lo han tolerado. La Asamblea, por su parte, no se ha dado por notificada de esta situación inestable.

No satisfecho el Departamento de Estado con la ratificación por decreto del gobierno *de facto*, envió al Istmo un plenipotenciario con el encargo específico de constitucionalizar el tratado del Canal: William I. Buchanan. La República no contaba aún ni con himno patrio para recibir al enviado de Washington, y Santos Jorge, maestro de música de las escuelas públicas, tuvo que improvisar con tal fin la marcha que, con letra de Jerónimo de la Ossa, constituyó posteriormente la canción nacional. Nos hallábamos todavía en estado de plasma.

En lo referente a la Constitución de 1904, el doctor Eusebio A. Morales apunta en sus "Ensayos": "En este (de la soberanía), como en muchos otros puntos, nuestros convencionales erraron por falta de estudio. Quisieron improvisar una Constitución Política en quince días y para realizar este propósito tuvieron que copiar y copiar otras Constituciones, sin aplicarle una crítica severa al uso de los vocablos y a la adopción de los principios. El autor de ese estudio tuvo también parte no pequeña en las deliberaciones de la Convención Constituyente, y a propuesta suya se incluyeron en la Carta Fundamental varias disposiciones de trascendencia; pero el trabajo de analizar cuidadosamente cada una de las bases de aquel documento para evitar el empleo de términos o de expresiones ambíguas, y de armonizar la obra para que sus diversos elementos quedaran debidamente ligados y formando una estructura sólida, no podía ser cuestión de horas ni de días".

Tres artículos de la Constitución de 1904 tienen que hacer con el Tratado. El 3o., el 136 y el 145. El 3o., define el área constitutiva del territorio de la nación y, a moción del diputado Pablo Arosemena, estableció: "El territorio de la República queda sujeto a las limitaciones jurisdiccionales estipuladas o que se estipulen en los tratados públicos celebrados con los Estado Unidos de Norte América para la construcción, mantenimiento o sanidad de cualquier medio de tránsito interoceánico".

Veterano en las lides legislativas, el diputado Arosemena sabía exactamente lo que expresaba. Cuando se discutía en Panamá la Constitución, se hacía lo mismo en los Estados Unidos con el Tratado. Por ello dicho diputado agregó a



“las limitaciones jurisdiccionales estipuladas” (en el proyecto) las “que se estipulen” (en el tratado).

Saber con exactitud en qué consisten las limitaciones jurisdiccionales que Panamá y los Estados Unidos pactaron, es el gran problema existente desde hace más de sesenta años. Conforme a la interpretación norteamericana, por jurisdicción debe entenderse todo lo que el dueño de una cosa puede hacer con ella, es decir, debe entenderse, incluso, dominio.

Y, como en el Tratado no existe una cláusula que autorice el arbitraje o la justicia internacional para resolver los conflictos surgidos con motivo de su aplicación, todo se resuelve como lo dispone la parte poderosa.

El artículo 136 es del tenor siguiente: “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 la República”.

La redacción de este artículo es consecuente con la del párrafo del artículo 3o., por las mismas razones. “Asumiere o no hubiere asumido”. Claro, el Congreso no había dispuesto todavía de la suerte del Tratado. ¿Qué tal si lo hubiera rechazado o encomendado? Nos habríamos quedado con un palmo de narices ante una situación tan embarazosa.

La redacción del artículo 136 se atribuye al Ministro Buchanan, que lo hizo llegar a manos del diputado Amador Guerrero por conducto del triunviro Tomás Arias. En las actas pertinentes consta que lo presentó el diputado Amador

Guerrero y lo combatió el Ministro de Justicia, Carlos A. Mendoza, a la cabeza de la fracción liberal de la Convención. Perdió éste la partida por tres votos, entre los cuales se contaba el del diputado Pablo Arosemena, que, al ser aprobado el artículo, exclamó jubiloso: "hemos renunciado valerosamente al derecho de matarnos".

En cuanto al artículo 145, es necesario decir que éste tuvo por objeto refrendar los actos ejecutados por el Gobierno Provisional, a excepción del Tratado de 1903, que no había sido sometido al juicio de la Convención, y que, por otra parte, de acuerdo con el reglamento de la Cámara, debía discutirse como acto constitucional.

La Comisión de Constitución propuso un artículo de este tenor: "Apruébanse todos los actos expedidos por la Junta de Gobierno". El diputado Amador Guerrero sustituyó: "Ratificanse expresamente. . ."

Los enterados en técnica legislativa saben que un acto se aprueba o ratifica expresamente cuando se reproduce *adudem literae*. Tal vez el diputado Amador ignoró siempre que su procedimiento carecía de eficacia jurídica.

Además, esta forma de ratificación era contraria a la consignada en el artículo 65, ordinal 4o., de la misma Constitución, que es especial.

## F) EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL

Treinta y siete años de vida tuvo la Carta Fundamental de 1904. Diecisiete compatriotas desfilaron por la Presidencia de la República durante este lapso.

Los Estados Unidos se las arreglaron en los congresos y conferencias internacionales, por todo este tiem-

po, para cerrarle las puertas del arbitraje y la justicia a las reclamaciones panameñas sobre el Tratado. Fundábanse en que ninguna providencia había en él sobre el particular y que la materia política o vital para los intereses de los Estados no es justiciable.

Durante la Administración Amador, el hecho más notable de las relaciones panameño-estadounidenses fue el Convenio Taft. Cuatro meses después de que se aprobó el Tratado por el Congreso norteamericano y de traspasada a la Zona no solamente la jurisdicción, sino el gobierno militar, como dependencia de la Secretaría de Guerra, dictóse una orden ejecutiva por la cual se declaraba la Zona abierta al comercio del mundo. El estupor del gobierno, el comercio y el pueblo panameño fue indecible. Inmediatamente la Legación de Panamá en Washington, debidamente instruida por la Secretaría de Gobierno y Relaciones Exteriores, dirigió la primera protesta formal panameña por tan absurda interpretación de los derechos norteamericanos emanados del Convenio del Canal. Le correspondió pergeñarla al eminente ciudadano que anteriormente había actuado como Ministro de Gobierno de la Junta Provisional y que conocía entonces más que ningún otro compatriota aquel documento: Eusebio A. Morales. Lo suscribió como ministro plenipotenciario el que fuera último gobernador de Colombia en el Istmo: José de Obaldía.

Las comunicaciones del Secretario Hay para el General Rafael Reyes, ministro colombiano, primero, y para el señor Obaldía, como respuesta a la suya, después, constituyen dos documentos básicos para penetrar la interpretación norteamericana del Tratado del Canal.

La protesta del ministro Obaldía hizo reflexionar, sin embargo, al Presidente Roosevelt. Decidió enviar a Panamá a su Secretario de Guerra, no al de Estado ni al de Comercio, para que les diera seguridad a los panameños de que no era su propósito instalar una colonia comercial en el seno mismo de la recién creada nación. Consecuencia de esta visita fue el Convenio Taft.

Técnicamente, éste no fue un convenio o tratado sino una serie de acuerdos consignados en órdenes ejecutivas de los Estados Unidos y decretos correspondientes de Panamá; pero constituía un pacto bilateral, que no podía desconocerse sino por voluntad de las dos partes.

Presionado por grandes intereses económicos, que tenían el proyecto de establecer el negocio de almacenes de depósito en la indicada región, el gobierno de la Zona pedía la eliminación del acuerdo. También el gobernador decía que lo dispuesto en el instrumento sobre sellos postales era una contribución injusta de los Estados Unidos a favor de Panamá. El gobierno panameño se oponía a que Washington accediera a la solicitud de estos intereses económicos sin antes celebrar un tratado formal mediante el que se echaran las bases permanentes y justas de las relaciones panameño-estadounidenses motivadas por la existencia del Canal. Veinte años transcurrieron en este regateo hasta que, bajo la Administración Porras, en 1920, se iniciaron conversaciones para negociar el tratado en cuestión, sin resultado favorable alguno.

En la Administración Obaldía se concluyeron negociaciones para un tratado tripartito: norteamericano-colombiano-panameño, para el arreglo de las cuestiones pendientes.

La Asamblea de Panamá lo aprobó, pero el Congreso de Colombia se abstuvo de hacerlo hasta años más tarde.

En la Administración Arosemena (Pablo) tuvo lugar, a petición suya, la primera intervención electoral norteamericana. Actuó con relativa discreción.

En la primera Administración Porras se abrió al comercio universal el Canal de Panamá.

En la Administración Valdés, Panamá entró en la guerra europea a favor de las Naciones Aliadas y contra el Eje.

En la Administración Urriola ocurrió la primera ocupación militar yanqui del territorio nacional, so pretexto de mantener el orden constitucional quebrantado por la expedición de un decreto ejecutivo sobre suspensión de las elecciones para diputados. Estas tuvieron lugar bajo vigilancia norteamericana y los escrutinios fueron practicados en *Balboa Heights* por un tribunal zoneíta. Las credenciales se expidieron en número suficiente a fin de que sus dueños pudieran elegir Primer Designado, para ejercer el Poder Ejecutivo, al doctor Belisario Porras. Su contendor fue don Ricardo Arias.

La ocupación que, so pretextos banales, se había extendido a la provincia de Chiriquí, duró dos años.

En la Administración Lefevre se produjo el incidente de Taboga. También la pedrea del generalísimo Pershing, motivados aquél y ésta por el designio del gobierno de Washington de fortificar la Isla de Taboga, de acuerdo, a su juicio, con disposición del Tratado.

En la segunda Administración Porras tuvo lugar el conflicto bélico entre Costa Rica y Panamá con motivo del Falso White. Bajo la dirección personal del Presidente Roose-

vult se nos había despojado de la Zona del Canal; por medio del tratado de límites con Colombia, se nos arrebató una apreciable extensión territorial al sur, y ahora, a través del Fallo White, se nos quitarían trescientas mil hectáreas al norte. Estaba el Istmo destinado a desaparecer del mapa, hecho jirones, por disposición de la política del *big stick*.

En la Administración Chiari (Rodolfo), el exdiplomático norteamericano Richard O. Marsh, de ingrata memoria en el país por haber acuñado el dilema "Lewis o la anexión", en 1910, fomentó entre los indígenas de San Blas la República de Tule. Hubo en el archipiélago un alzamiento con este motivo, debelado a sangre y fuego por el gobierno panameño, y el aventurero gringo, causante del sangriento episodio, escapó por encima de las barbas del Secretario de Gobierno y del Juez Superior de la República bajo la protección de un acorazado del Tío Sam.

El 10 de octubre de 1925, durante la misma Administración Chiari, hubo un choque sangriento entre los asistentes a una manifestación organizada por la Liga de Inquilinos y la Policía. Considerándose impotente el gobierno panameño para mantener el orden, le pidió ayuda al de la Zona con este fin. Las ciudades de Panamá y Colón fueron ocupadas por fuerzas militares zoneítas, las que se mantuvieron en pie de guerra hasta que se restableció la paz.

El Convenio Taft debía expirar el 1o. de julio de 1924 por disposición unilateral de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos. En ese mismo año el gobierno panameño acreditó una misión integrada por Ricardo J. Alfaro, Eusebio A. Morales y Eduardo Chiari con el objeto de celebrar un tratado para sustituirlo. Esta misión duró en ejercicio de

marzo de 1924 a julio de 1926, fecha en que se firmó el Convenio Kellog-Alfaro. El gobierno panameño pretendió imponerlo al país como lo mejor que se había podido conseguir; pero, bajo presión popular, la Asamblea Nacional resolvió devolverlo al Ejecutivo hasta que éste pudiese obtener soluciones que "satisfagan las aspiraciones de la nación".

El 2 de enero de 1931 el Presidente Arosemena (Florencio Harmodio) fue derrocado por "Acción Comunal". Interpretaciones legales conjuntas de Panamá y Washington dieron como resultado la presidencia del doctor Ricardo J. Alfaro. El orden constitucional no pareció sufrir quebranto alguno con motivo de este movimiento armado.

En 1932 ascendió al poder el doctor Harmodio Arias Madrid, quien como diputado había dirigido el movimiento para el rechazo del proyecto de tratado anterior. La espantosa depresión económica de 1929 llegó a su pico en Panamá para el tiempo en que el presidente F. D. Roosevelt desarrollaba en los Estados Unidos su niveladora política del "nuevo trato". Decidió el gobernante panameño hacer un viaje a la capital de los Estados Unidos con el fin de exponer personalmente al mandatario norteamericano la necesidad de evitar que su gobierno siguiera afectando la vida económica de Panamá en la Zona. Resultado de esta entrevista fue que, después de una declaración conjunta de los dos presidentes, el Departamento de Estado manifestó a la Legación panameña en Washington su disposición de efectuar una revisión general de todas las cuestiones pendientes entre las dos naciones, a fin de hallar la manera de celebrar un nuevo tratado general que las superase.

El Tratado se firmó en 1936 y fue ratificado en Panamá

en 1939. Es fama que eliminó algunas de las injusticias del Convenio original, pero que dejó pendientes de solución muchas cuestiones sustantivas.

En la Asamblea Nacional de Panamá el Tratado de 1936 fue adversado patrióticamente por el entonces parlamentario doctor Demetrio A. Porras. La enemiga de éste se basaba especialmente en la existencia del artículo XI, según el cual "las estipulaciones de este tratado no afectarán los derechos y obligaciones de ninguna de las dos altas partes contratantes de conformidad con los tratados vigentes hoy entre los dos países, ni serán considerados como limitación, definición, restricción o interpretación restrictiva de tales derechos y obligaciones".

Este Tratado General de 1936 sería el último que se firmaría bajo el orden constitucional de 1904.

## G) EL ACTO LEGISLATIVO DE 1941

La República como forma de gobierno, nació en América, con la Independencia de los Estados Unidos. Después de ésta, las otras grandes transformaciones institucionales emigraron del Viejo Mundo, cargada de experiencias, hacia el Nuevo, virgen todavía. Pero también México nos dió una lección de originalidad en 1917, con su Revolución Agraria y su Constitución de Querétaro, de tipo moderno, que debió servirnos especialmente a los países centroamericanos para la reforma de nuestro Estatuto Fundamental.

No fue así, sin embargo, y tuvimos que continuar con la clásica Constitución individualista de 1904, desde 1931, en que se produjo la revolución traicionada de este año, hasta



1941, cuando la contrarrevolución hitlerista hizo estragos doctrinarios en Panamá.

José Dolores Moscote, pedagogo y jurista, había venido preocupándose desde poco después de la guerra europea por la reforma constitucional panameña. En el segundo año de su administración, el Presidente Juan Demóstenes Arosemena nombró una comisión para elaborarla, integrada por discípulos del profesor Moscote. Advino al Poder el Presidente Arnulfo Arias Madrid, en 1940, tomó en sus manos el proyecto o embrión preparado por aquéllos, le introdujo media docena de artículos dictatoriales y discriminatorios y lo lanzó al público con el nombre de Constitución panameñista. No obstante su origen espurio, y durante la guerra mundial de 1939 a 1945, rigió al país sin mayores trastornos doctrinarios porque, mediante un golpe de Estado victorioso, el presidente Arias Madrid, de ideología casi nacistista fue reemplazado por el Presidente Ricardo de la Guardia, de principios políticos diferentes. Al cabo de este lustro, las corrientes constitucionalistas habían enriquecido su calidad con el aporte de la segunda guerra internacional que conmovió los cimientos de la historia.

Según Eusebio A. Morales, nuestra Asamblea tiene un doble carácter. En ella reside el Estado, la autoridad soberana que puede cambiar o reformar la Constitución. Cuando la Asamblea asume ese carácter (constituyente) no legisla, propone una reforma cuya aprobación depende de la voluntad de los dos tercios de la misma Corporación en la reunión ordinaria subsiguiente. Un acto de esta clase —dice— no está sujeto, en su primera etapa, a resistencia ni objeciones del Ejecutivo; y en su etapa final, pasa a ser obligatorio sin

sanción de aquél, pues tal requisito es innecesario. Pero la Asamblea tiene también otro carácter —agrega— el carácter de parte del gobierno, en el cual la vemos actuando ordinariamente. Es entonces uno de los elementos de acción que, con poderes limitados, están encargados de la dirección y gestión de los negocios públicos.

De modo que cuando el Presidente Arias Madrid le sometió a la Asamblea Nacional en 1941 su proyecto de acto legislativo reformatorio de la Constitución de 1904, nada hizo de pecaminoso. En lo que se desvió fue en no esperar hasta las sesiones ordinarias subsiguientes para aprobarlo en su segunda etapa. Jefe del Partido Nacional Revolucionario, sus métodos participaban de esta condición y por ello no esperó dos años más para completar la reforma del estatuto de los próceres. Dictó un decreto por el cual el Acto reformatorio se aprobaría mediante plebiscito a la hitleriana.

Puesto que tuvo vida relativamente dilatada, ocupémosnos de este instrumento jurídico de moderna factura.

Una lectura detenida de su artículo primero, cuando sustituye la idea de soberanía por la de autoridad pública, induce a pensar que este acto reformatorio prescinde de la acción directa del pueblo en la vida del Estado y destruye así la base de gobierno representativo.

Esta reforma sigue reconociendo las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en tratados públicos, pero le atribuye a la nación el derecho de dominio eminente sobre todo su territorio: tierra, aire, aguas territoriales, buques de guerra y mercantes y demás lugares comprendidos dentro de sus límites. El dominio eminente atañe más a la propiedad que al gobierno y conduce derechamente a la nacionalización

de los bienes particulares. No estarían excluidos de ella ni el Canal ni las tierras y aguas adyacentes.

Otros preceptos de la reforma de 1941:

Es función legislativa de la Asamblea Nacional aprobar o improbar los tratados, "requisito sin el cual no tendrán valor ni efecto alguno".

Consecuente con el Tratado de 1936, elimina el artículo 136 de la Constitución de 1904.

Mantiene la disposición de ésta según la cual las leyes en general no tienen efecto retroactivo.

Establece que ningún extranjero, ni ninguna entidad o institución oficial o semioficial extranjera podrá adquirir el dominio, posesión, uso o usufructo sobre ninguna parte del territorio nacional, pero salva lo estipulado en convenios y tratados.

Le confía a la Corte Suprema de Justicia la integridad de la Constitución y la decisión sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, ordenanzas y resoluciones dictadas por agentes de la autoridad pública.

En lo referente a reforma constitucional, hace imperativo que dos Asambleas con personal diferente intervengan en su discusión.

No obstante las circunstancias precarias en que nació, este acto reformativo encierra disposiciones de tipo económico y social muy positivo.

A nuestro juicio, todo cambio de Constitución en un país afecta las relaciones internacionales del mismo contraídas por medio de tratados, e induce a la busca de conciliación de los términos de éstos con aquélla.

Un gobierno revolucionario, como el existente en 1941, tenía base en el acto reformativo indicado para demandar una revisión completa del Tratado del Canal. Pero fueron esos tiempos de guerra y la guerra tiene exigencias diferentes a las de tiempos normales.

En cambio, por las mismas circunstancias bélicas, el gobierno panameño se vio precisado a celebrar con los Estados Unidos un convenio "sobre arrendamiento de bases", el 18 de mayo de 1942.

Este convenio de bases fue temporal; pero es rico en disposiciones que, expedidas hace veinte años, hoy todavía serían útiles para la celebración de un nuevo Convenio. Por ejemplo:

Tenía plazo determinado: cesaría un año después de la fecha en que hubiese entrado en vigor el Tratado definitivo de paz.

Daba derecho al uso de tierras y aguas necesarias para el objeto del Convenio y su mejoramiento, pero no a la explotación comercial del suelo y el subsuelo o las playas adyacentes.

Los reglamentos necesarios para la eficacia del instrumento serían elaborados conjuntamente por los dos gobiernos.

Panamá retendría, como retuvo su soberanía sobre las áreas de terrenos y agua concedidas, y plena jurisdicción, no militar, sobre las mismas.

En compensación por el uso concedido, los Estados Unidos construirían carreteras y caminos por territorio nacional, que estarían bajo la jurisdicción panameña durante la guerra y pasarían a la nación una vez cesada ésta.

Para entrar en vigor este Convenio necesitó de la aprobación del Ejecutivo y de la Asamblea Nacional. Diferenciábase sustancialmente del Tratado de 1903 según el cual únicamente se exigió el requisito de ser "ratificado por los respectivos gobiernos".

Por el Convenio de bases militares mencionado, los Estados Unidos traspasaron a la nación el sistema de acueducto y albañales de las ciudades de Panamá y Colón, los lotes de la Compañía del Ferrocarril en ambas ciudades y la exoneró de pago de la parte de la construcción de las carreteras de Río Hato y Boyd - Roosevelt. Con los bienes adquiridos por este motivo el gobierno creó el Banco de Urbanización y Rehabilitación.

Bajo la vigencia del Acto de 1941 se registraron varios sucesos nacionales de importancia. Llegó el mes de enero de 1943, siendo presidente Ricardo Adolfo de la Guardia, y era necesario elegir Designados para el Período siguiente pero los diputados se abstuvieron de hacerlo y De la Guardia siguió en el poder. Pasados dos años se volvió a presentar el caso. El presidente pretendió que se repitiese la maniobra, pero esta vez la Cámara no quiso prestarse para ello. En diciembre de 1944 dispusieron elegir con independencia al candidato de su devoción, y en una reunión clandestina escogieron al licenciado Jephthe B. Duncan. Con este motivo y para impedir el conflicto que amenazaba con hacer crisis, los partidos políticos existentes le pidieron al presidente que disolviera la Asamblea y convocara un Cuerpo Constituyente. En mayo de 1945 se realizaron las elecciones populares en ambiente de libertad y honradez. El voto de los diputados no favoreció a De la Guardia, sino a En-

rique A. Jiménez, quien tomó posesión de su cargo el 1o. de septiembre de 1945.

## H) LA CONSTITUCION DE 1946

El Acto Legislativo de 1941 feneció como había nacido: por Decreto. A solicitud de los partidos políticos entonces existentes: Liberal Nacional, Liberal Doctrinario, Liberal Renovador, Liberal Demócrata, Nacional Revolucionario y Socialista, el Presidente De la Guardia constituyó un gobierno de Gabinete, convocó a elecciones para Constituyente y designó una Comisión para que redactase el anteproyecto de Constitución. Entre las disposiciones del decreto mencionado se insertó una por la cual la mujer quedaba dotada de derechos civiles y políticos como el hombre.

La Asamblea Constituyente se instaló el 15 de junio de 1945 y eligió dignatarios: Rosendo Jurado Venero, Presidente; Harmodio Arosemena Forte, primer Vicepresidente; Gumersinda Páez, segunda Vicepresidenta, y Domingo Henrique Turner, Secretario General.

La Constituyente escogió como presidente provisional de la República a Enrique A. Jiménez, primer Vicepresidente a Ernesto de la Guardia, hijo, y segundo Vicepresidente a Raúl Jiménez.

Por medio del Ministro de Gobierno, Alfonso Correa García, el presidente de la Guardia presentó a la consideración de la Asamblea Constituyente el anteproyecto de la comisión especial: Alfaro, Moscote y Chiari (Eduardo), y un pliego de modificaciones del Ejecutivo. El Presidente de la Cámara nombró una comisión de estudio de ambos documentos, compuesta de miembros de los partidos políticos

representados en ella y decretó un receso de treinta días para preparar el informe correspondiente.

El 1o. de marzo de 1946, exactamente a filo de medianoche, fue aprobada y suscrita la tercera Constitución Nacional. Además de ésta la Asamblea expidió veintitres decretos legislativos y sesenta y nueve resoluciones. Entre las últimas figura la número 5, por la cual se solicita al Poder Ejecutivo remitir a la Asamblea los tratados, convenciones y demás instrumentos internacionales celebrados por la administración anterior. Ha debido solicitar todos los que estaban pendientes de tramitación. No se hizo, pero se estableció precedente

Para el propósito de este ensayo, citaremos las siguientes disposiciones de la Constitución de 1946:

El poder público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los órganos legislativos, ejecutivo y judicial. Los tres actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

La República está constituida sobre el territorio continental e insular comprendido entre Colombia y Costa Rica, de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá con esas Repúblicas.

Se reconocen las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en tratados públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución.

La República acata las normas del Derecho Internacional.

Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o interés social.

Es función legislativa de la Asamblea Nacional aprobar o improbar los tratados públicos que celebre el Ejecutivo.

Es atribución, que debe ejercer el Presidente de la República, con la cooperación del Ministro de Relaciones Exteriores, celebrar tratados públicos y convenios, los cuales han de ser sometidos a la consideración de la Asamblea Nacional.

Es atribución constitucional y legal de la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución y, con audiencia del Procurador General, decidir sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos.

No habrá monopolios particulares. Los oficiales sólo existirán como arbitrio fiscal.

Ningún gobierno extranjero, ni ninguna entidad o institución oficial o semioficial extranjera podrá adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional.

Esta disposición es contraria a la aplicación que le da el Departamento de Estado norteamericano al artículo III del Tratado del Canal, y la referente a monopolios al artículo V.

Es opinión unánime, por lo menos en la América meridional, que ningún tratado tiene validez si repugna a la Constitución del país o países afectados y mucho menos a una regla admitida definitivamente por la costumbre.

El artículo 61 de la Constitución del Ecuador establece: "La Constitución es la ley suprema de la República; por lo tanto no tendrán valor alguno las leyes, decretos, reglamentos, órdenes, disposiciones, pactos o tratados públicos que de cualquier modo estuvieren en contradicción con ella o se aparten de su texto".



El artículo 27 de la Constitución de la Argentina, antes de Perón, prescribía que los tratados deben ser conformes a los principios del Derecho público establecidos en la Constitución.

Los Estados Unidos de América ponen en primer término la Constitución y después a los tratados; pero ambos son leyes supremas de la nación.

Ahora, como se ha visto, en el Derecho público moderno las leyes tienen efecto retroactivo cuando son de orden público o de interés social.

En México la aplicación retroactiva del artículo 27 de la Constitución Nacional le devolvió al hermano país la posesión y explotación de gran parte de su patrimonio, injustamente detentado hasta entonces por empresas extranjeras protegidas por sus gobiernos.

Más recientemente, en Egipto, el Canal de Suez fue nacionalizado por encima de tratados y contratos internacionales existentes.

La Constitución de 1946 está considerada como uno de los aportes más importantes del Derecho Nuevo surgido a consecuencia de las tremendas transformaciones del mundo de postguerra, de las Naciones Unidas y de los átomos para la paz. En que el hombre es hermano y no lobo del hombre.

En 1903 el Derecho Internacional, aunque estaba basado en la costumbre y se atenia a los tratados como normas internacionales, no había sido establecido como precepto obligatorio, ni codificado, ni existían organismos internacionales encargados de procurar soluciones jurídicas a los conflictos entre Estados. Los estadistas, por ello, se pagaban menos que ahora del alcance de sus dictados. El provecho de los Estados

por encima del interés vital de los débiles. Lo cual explica pactos de la naturaleza del que aquí nos ocupa.

Cuando nuestra Constitución dispone que acata las normas del Derecho Internacional, es porque sus autores sabían que ellas, en fuerza de ser justas, favorecían sus intereses.

Además, la Constitución vigente abre un nuevo cauce a la Justicia. Al encomendarle a la Corte Suprema la facultad de decidir sobre la inconstitucionalidad de los actos públicos, y siendo la acción popular viable en estos casos, debe ejercerse sin vacilación por los interesados, para que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de celebrarse el Tratado de 1903.

Para legalizar el *modus vivendi* existente durante más de sesenta años entre Panamá y los Estados Unidos, deben abrirse negociaciones tendientes a enmendar la plana por lo que falta para que el Canal de Panamá rebase su capacidad de servicio.

La Convención del Canal Istmico pugna con la Constitución de 1946 y, en consecuencia, debe ser eliminada del panorama internacional. Sustituida por una más igualitaria y justa.

## I) OBLIGACIONES DEL PODER PUBLICO

Desde la expedición del Acto reformativo de la Constitución de 1941, el Ejecutivo y la Asamblea tuvieron razones suficientes para abrogar el Tratado fatal. Pero la excusa del estado de guerra bajo el cual vivió el país durante un lustro largo, es valedera para no enderezar contra ellos comentario adverso alguno. No existió la misma, ni otra di-

ferente, para que el gobierno de Enrique A. Jiménez dejara las cosas en el pie que tenían, sobre todo estando al frente de la cancillería el insigne repúblico doctor Ricardo J. Alfaro.

¿Por qué entonces no se iniciaron negociaciones de ninguna naturaleza para rectificar una situación que lo demandaba perentoriamente?

Creemos entenderlo.

Terminada la guerra mundial con la firma del armisticio a bordo del "Missouri", el 1o. de septiembre de 1945, y con la aprobación de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, por la República de Panamá, a fines del mismo año, empezó para todo el mundo un nuevo sistema jurídico internacional deslumbrador, y durante mucho tiempo los espíritus de todos los calibres estuvieron perplejos, sin atinar de momento a encontrar con certeza la ruta recién trazada.

Por otra parte, la fuerza de inercia es una de las influencias más poderosas y difíciles de sacudir. Las prácticas del medio siglo que dejábamos atrás pesaban mucho todavía sobre gobernantes y gobernados. Tanto es así que el gobierno del Presidente Jiménez, lejos de presentar la consideración de nuestro caso a las Naciones Unidas, se ocupó, más bien, en la concertación de un nuevo Tratado con Washington a objeto de cederle bases militares en Río Hato, en tiempos de paz, lo que en realidad equivalía a una ampliación de las concesiones militares que se habían estado haciendo en tiempos de guerra.

Bajo la presión del estudiantado y del pueblo, el Presidente y la Asamblea Nacional se vieron obligados a aplazar *sine die* el llamado Convenio Filós-Hines.

A fines de su ejercicio, el Presidente Jiménez se ocupó más de la sucesión presidencial que de las cuestiones internacionales. Al él le sucedieron en el mando a poco trecho el uno del otro, rápidamente, Domingo Díaz Arosemena, Daniel Chanis, hijo, Roberto F. Chiari, Arnulfo Arias y Alcibiades Arosemena.

El 1o. de octubre de 1952 ascendió al poder el entonces coronel José Antonio Remón Cantera. Nombró Ministro de Relaciones Exteriores al culto jurista Octavio Fábrega; pero la mentalidad revisionista de antaño no había decaído. A ninguno de los hombres públicos de la presente generación le ha impresionado al parecer, que el mundo cambiara después de las dos grandes guerras peleadas con inusitado salvajismo. De ahí que el Presidente Remón, en vez de la anulación del tratado, abriera negociaciones para la celebración de otro convenio de mutuo entendimiento entre las partes sobre cuestiones que continuaban perturbando nuestras relaciones con el poderoso vecino. La consigna del Coronel-Presidente, no obstante ser ambiciosa: "Ni millones ni limosnas, queremos justicia", apenas consiguió el aumento de la anualidad del Canal a casi dos millones de balboas, el pago del impuesto sobre la renta por los trabajadores panameños en la Zona, la modificación del monopolio para la construcción de vías interoceánicas por territorio panameño, la devolución de algunas tierras consideradas como innecesarias para el funcionamiento del Canal, el uso de la carretera por Madden Dam y otras concesiones de menor cuan-

tía favorables al comercio universal. En retribución, el Departamento de Estado recibió una concesión Filós-Hines aderezada.

Se hizo presente en este tratado que estaría sujeto a ratificación, esto es, que sería discutido en el Congreso y la Asamblea de los dos países contratantes. Lo que no se hizo en 1903.

Las cuestiones de soberanía, perpetuidad, etc., permanecieron intocadas.

El asesinato del Presidente Remón dio lugar a que este convenio se perfeccionase bajo la administración de Ricardo Arias Espinosa.

En la de Ernesto de la Guardia, hijo, se produjeron algunos sucesos que vale la pena mencionar.

Primero. Bien entrado el año de 1959, una buena mañana amanecieron sembradas en el césped de la Plaza de Balboa numerosas banderitas panameñas simbólicas de soberanía, sembradas ahí, según se supo, por estudiantes universitarios panameños.

Segundo. El 3 de noviembre de este mismo año una manifestación, encabezada por un prominente diputado a la Asamblea y figuras señeras de nuestro mundo intelectual, penetraron en la Zona del Canal y pasearon en alto la bandera panameña. Casi al terminarse el acto, algunos de los manifestantes colidieron con agentes de la policía zoneíta dejando un saldo apreciable de heridos. Los estudiantes panameños trataron de asaltar la Embajada de los Estados Unidos; el Departamento de Estado presentó la protesta de rigor.