

Domingo H. Turner

Tratado fatal!

(tres ensayos y una demanda)



El pensamiento del General Omar Torrijos Herrera







¡Tratado Fatal!



El pensamiento del General
Omar Torrijos Herrera

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

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

Domingo H. Turner
¡Tratado Fatal!



El pensamiento del General
Omar Torrijos Herrera

Biblioteca de la Nacionalidad

AUTORIDAD
DEL CANAL DE PANAMÁ
PANAMÁ 1999



Editor

Autoridad del Canal de Panamá

Coordinación técnica de la edición

Lorena Roquebert V.

Asesoría editorial

*Natalia Ruiz Pino
Juan Torres Mantilla*

Diseño gráfico y diagramación

Pablo Menacho

Impresión y encuadernación

Cargraphics s. A.

P.
000
000

¡Tratado Fatal!, Domingo H. Turner.—Panamá:
Autoridad del Canal, 1999.
386 págs.: 24 cm.—(Colección Biblioteca de la Na-
cionalidad)
Contenido: **El pensamiento del General Omar
Torrijos Herrera**, Textos Recopilados por la Re-
vista Lotería

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

Copyright © 1999 Autoridad del Canal de Panamá.

Reservados todos los derechos.

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

Printed in Colombia - Impreso en Colombia

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



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

BIBLIOTECA DE LA NACIONALIDAD

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

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

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

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

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

Ernesto Pérez Balladares
Presidente de la
República de Panamá



Domingo H. Turner
¡Tratado Fatal!





DEDICATORIA

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





Presentación

En los primeros meses de 1965 circula, en el medio nacional, la obra del Licenciado Domingo H. Turner intitulada: *¡Tratado Fatal!, Tres Ensayos y Una Demanda*. Su motivación inmediata se halla en la repercusión de la lucha por el respeto a la soberanía panameña protagonizada por estudiantes y capas populares los días 9,10,11 y 12 de enero de 1964.

La confrontación violenta fue con los «zonians», con los blancos estadounidenses de la desaparecida Zona del Canal y contra la policía, primero, y el ejército de los EE.UU., después, en virtud del apoyo que estas fuerzas brindaron para que no se cumpliera el acuerdo de izar la bandera panameña conjuntamente con la estadounidense en los establecimientos civiles de la Zona del Canal.

No era la primera vez que nacionales de ambos países se enfrentaban. En efecto, desde el siglo pasado, con la construcción del ferrocarril transístmico, eran frecuentes las confrontaciones entre nacionales de ambos países y el consabido intervencionismo militar estadounidense en Panamá. Sin embargo, los sucesos de enero de 1964 extendieron a todo el país la eclosión nacionalista y no se circunscribió, como en antaño, a la ciudades de Panamá y Colón.

Pasado el fulgor de la lucha, superadas las referencias anecdóticas, se hacía necesario explicar lo acontecido y recurrir al pensamiento analítico en pos de la respuesta al qué hacer.

El aporte de Turner al debate abierto bajo la presión de la fuerza incontrastable de los enfrentamientos, se antepone a la simple acción voluntariosa y expresa la experiencia de un hombre curtido en las luchas y en el estudio de los problemas nacionales. Su participación es destacada, entre otras, en aquella jornada de los trabajadores de 1920 contra la ocupación militar de la isla de Taboga y de cuyas gargantas nació la consigna: “ni una pulgada más (de nuestro territorio) o su vertical conducta con respecto al estallido bélico con Costa Rica por el diferendo limítrofe (1921). Es el coautor, como diputado, de la resolución legislativa, posponiendo la consideración, para no incomodar al imperio con la palabra «rechazo», del mezquino tratado Kellog-Alfaro de 1926, hasta tanto el gobierno de la república consiga soluciones «que satisfagan plenamente las aspiraciones de la nación».

Provocada por las reclamaciones de enero de 1964, Panamá rompe relaciones con los Estados Unidos de América. Nunca antes, un país hispanoamericano se había atrevido a tanto, y ello conduce a los compromisos de abril de ese año. En esos compromisos, ambos, Estados Unidos y Panamá, deben eliminar las causas de conflictos en sus relaciones. Por consiguiente, resultaba imperativo desentrañar cuáles eran, a juicio de los panameños, esas causas. Ésa y no otra fue la tarea del proceso negociador iniciado a partir de la Declaración Conjunta emitida por ambos gobiernos, el 3 de abril de 1964.

Esas negociaciones, a diferencia de las anteriores, nacen de la crisis que desnudó mundialmente enero de 1964. Sin embargo, las clases dominantes pretendieron arrogarse la representatividad de toda la Nación sin haber forjado los consensos necesarios y rehusándose siquiera a develar las causales de los conflictos.

Así es como el opúsculo de Turner intenta orientar la coyuntura abierta. Para él, la causa principal radicaba en el Tratado Hay-Bunau Varilla de noviembre de 1903. La manera en que fue negociado y ratificado por Panamá lo preña de dolo, y esa premisa

¡TRATADO FATAL!

es relevante porque le sirve a sus propósitos de demandarlo jurídicamente, por ilegal.

Acertadamente observa la culminación de la fase revisionista que caracterizó las relaciones de Panamá con los EE.UU. en los primeros sesenta años de vida republicana. Durante ese lapso se trató de armonizar el desarrollo nacional con la presencia colonial extranjera. Se intentó mezclar el agua con el aceite. Pese a las limitadas conquistas obtenidas en los Tratados de 1936, 1942 y 1955 no se resolvió el conflicto ya que la estructura colonial y la ocupación militar extranjera permanecían incólumes y seguirían estrangulando el progreso de Panamá. Desbrozado el camino resultaba incontenible abrogar el Tratado de 1903, y con ello, eliminar la perpetuidad con la que cedimos no solamente la concesión canalera sino que, además cedíamos una parte del territorio, las diez millas de ancho, la llamada Zona del Canal.

¿Podía un pequeño país alcanzar ese objetivo? A juicio de Turner sí era alcanzable y dependía de la capacidad de los panameños en interesar a la comunidad internacional y recabar su apoyo. Para ello, proponía emplearnos a fondo en la ONU. Años después, esta propuesta se hará realidad y en la capital panameña sesionará en 1973, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Las reclamaciones de Panamá tuvieron resonancia mundial y el general Omar Torrijos le avisó al mundo del ineludible propósito descolonizador de la nación panameña. La situación política internacional ayudaba a la causa de Panamá y al desmoronamiento de los dominios coloniales en África y Asia.

La resistencia de los vietnamitas avergonzará a la primera potencia imperial, a los Estados Unidos de América. La victoria panameña dependía de su propia unidad y de la capacidad por sumar el apoyo de otros pueblos, personalidades, gobiernos y organizaciones a nivel internacional.

Consecuente con el propósito abrogacionista incorpora la demanda para que la Asamblea Nacional nulificara el Tratado Hay-Bunau Varilla. Podría parecer quijotesca la propuesta pero no

DOMINGO H. TURNER

tiene nada de ilusa si con ello se apuntalaba la decisión de abrogar el tratado de 1903 y se eliminaban definitivamente las causas de conflicto en las relaciones de ambos países. Ése es el mérito del ensayo de Domingo H. Turner.

El planteamiento se transforma en una fórmula inspiradora de las luchas nacionales. Lo que él demanda, abrogación del tratado de 1903, eliminación de la Zona del Canal, es en primera instancia una petición de principio, luego es la bandera de lucha de toda la Nación durante 96 años. La función intelectual del ensayo es una profecía, una proyección de la utopía que se hace realidad el próximo 31 de diciembre de 1999.

Prólogo

JORGE TURNER.

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 cami-

no 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 en que estuvo detenido el heroico guerrillero Victoriano Lorenzo, 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 de 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.

¡TRATADO FATAL!

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 preliminares.

No conozco en detalle la vida de Domingo Henríquez. 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 car-

pintero –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 asordina– 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 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

¡TRATADO FATAL!

odios personales, sin advertir que el combate se libra, hasta el sacrificio, con alegría de vida.

Pero sí es más difícil negar que D. H. Turner siempre ejerció la política de buena fe 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 liberal-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 debiera 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!

* * *

¡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 desfile 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-Kellogg”(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 elimina-

do, 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 extravasa 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 algunas 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

¡TRATADO FATAL!

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 Órgano 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 Órgano 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 Departament* considere tener derechos adquiridos a base de ese Pacto leonino. Hacer lo contrario sería regalar tantas ventajas adi-

cionales 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 nítidamente 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.

Carece de fundamento racional la afirmación de que el Órgano 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 par-

¡TRATADO FATAL!

ticulares, 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 integridad 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 extraestatal 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 sinnúmero 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 y otro caso, el Ejecutivo tiene que participar. Si la Corte Suprema de Justicia hubiese declarado inconstitucional el Pacto de 1901 nuestro Primer Mandatario, en acatamiento al fallo de quien tiene la guarda de la integridad de la Constitución, habríase 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.

¡TRATADO FATAL!

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 CONSTITUCIÓN 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 si 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 mediasuelas 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 inconmensurables. Obtuvieron *ad perpetuam* lo que se les antojó, además de fabricar un Estado *suigéneris* 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 germen 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 clavaron 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

¡TRATADO FATAL!

comerciales y supermercados yanquis, monopolios yanquis, aeropuertos yanquis, cuerpos del ejército y armas 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, a 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 ULTIMÁTUM, a retirarse de la región disputada de Coto. En esta oportunidad el clamor popular exigió a su gobernante levantase 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 abierta-

mente –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 modificaciones 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 éste 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

¡TRATADO FATAL!

dirige su propio movimiento. Esta fecha tiene su antecedente inmediato en el 3 y el 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, Norteamérica propuso su prórroga. En diciembre de 1947 el Ejército 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 el 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 Sudeste 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 REVISIÓN PARCIAL VS. ANULACIÓN 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 pue-

¡TRATADO FATAL!

blo 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.



Primer ensayo: Historia y planteamiento

A) INTRODUCCIÓN

Demostraré a través de este breve ensayo que la Convención del Canal Ístmico 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 índole 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 sordido, 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 discuten 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 denunciados 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

¡TRATADO FATAL!

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 REPÚBLICA

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

¡TRATADO FATAL!

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. ¿Que 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 alifios 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 co-

municaciones 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 nombres 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 aprestaron 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 más preciado 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 Tomás 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 Méndez; comandante en jefe de la Fuerza Pública a Esteban Huertas y ministros del consejo así: Eusebio A. Morales, de Gobierno; Francisco V. de la Espriella, de Relaciones Ex-

teriores; 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 lega-

les; 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 conegociadores; 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. Éste 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 completas. 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

¡TRATADO FATAL!

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 dio 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 adelante, 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 darles cima a las disposiciones del convenio sobre traspaso 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: “ratifícase”. 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 ratifícase”, de modo que es falso que la ratificación se hubiera hecho de conformidad con el decreto.

D) EL DECRETO DE RATIFICACIÓN

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

¡TRATADO FATAL!

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:

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

2°. 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;

3°. 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

4°. 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 1° 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 legalizara 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 Istmo, 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

¡TRATADO FATAL!

decir, porque ésa 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 comunicadas 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 especiales, 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 de 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 CONSTITUCIÓN 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 anterior 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 secretarios, respectivamente, a Pablo Arosemena; Luis de Roux; Heliodoro Patiño,

¡TRATADO FATAL!

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 aprobar 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 ha 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 plenipoten-

ciario 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 éste (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 ambiguas, 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 Estados 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

¡TRATADO FATAL!

la Constitución, se hacía lo mismo en los Estados Unidos con el Tratado. Por ello dicho diputado agregó a las “imitaciones 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 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: “Ratifícanse expresamente...”.

Los enterados en técnica legislativa saben que un acto se aprueba o ratifica expresamente cuando se reproduce *ad podem 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 tiempo, para cerrarles 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

¡TRATADO FATAL!

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. Éstas 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.

¡TRATADO FATAL!

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 Fallo White. Bajo la dirección personal del Presidente Roosevelt 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 inte-

grada 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 liminó algunas de las injusticias del Convenio original, pero que dejó pendientes de solución muchas cuestiones sustantivas.

¡TRATADO FATAL!

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 consideradas 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, cargado de experiencias, hacia el Nuevo, virgen todavía. Pero también México nos dio 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 dicta-

toriales 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 nacista, 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 institución. 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.

¡TRATADO FATAL!

Puesto que tuvo vida relativamente dilatada, ocupémonos 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 reformativo prescinde de la acción directa del pueblo en la vida del Estado y destruye así la base del 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 éstos 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

¡TRATADO FATAL!

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

H) LA CONSTITUCIÓN 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, convo-

có 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 veintitrés 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.

¡TRATADO FATAL!

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 post-guerra, 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 atenía 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.

¡TRATADO FATAL!

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 Ístmico 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 PÚBLICO

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 diferente, 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. A 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 Alcibíades 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

¡TRATADO FATAL!

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 cuantía 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 zoneña 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.

Tercero. Con motivo de los expresados sucesos los dos gobiernos convinieron, por medio de un canje de notas, izar las dos banderas en un triángulo fronterizo denominado Shaler. Acuerdo que se amplió después.

La administración De la Guardia hizo declaraciones presidenciales y ministeriales afirmativas de soberanía y dominio de Panamá sobre la Zona del Canal, pero no llegó a decidirse a denunciar o abrogar el tratado ante los organismos nacionales e internacionales correspondientes. Como era del deber de la República bajo las nuevas circunstancias en que vive el mundo.

En efecto, bajo la Constitución de 1946, como se ha visto, es obligación de los Jefes de Estado panameños, conscientes de su misión 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. La Constituyente de 1946 sentó precedente a este respecto.

También puede el gobierno, por sí o por intermedio del Procurador General, o cualquier ciudadano, denunciar por inconstitucional cualquier tratado que lo requiera; y la Corte Suprema está obligada a fallar en el fondo la cuestión presentada.

El autor de este ensayo, haciendo uso de sus derechos civiles y políticos, demandó ante el más alto tribunal de Justicia del país la inconstitucionalidad del Decreto del gobierno Provisional por el cual se aprobó definitivamente el Tratado de 1903. La Corte eludió fallar en el fondo la demanda; dijo que su jurisdicción y competencia únicamente se extendían a negocios relativos al Estatuto constitucional vigente y no a los hechos realizados en una época en que no había Constitución. La verdad es que el 2 de diciembre de 1903 regían en Panamá provisionalmente las leyes colombianas, fundamentales y ordinarias, en cuanto no fuesen contrarias al movimiento de independencia. También es verdad que el control constitucional, donde las leyes de orden público y de interés social tienen retroactividad, comprende a todo el or-

¡TRATADO FATAL!

den constitucional, que es continuo y permanente, y no a determinado estatuto. Pero no quisimos hacer de esto una materia inconciliable. Optamos, entonces, por demandar como inconstitucionales los artículos III y V del Tratado, fundados en que los Estados Unidos no tenían el dominio, sino una jurisdicción limitada, sobre la Zona del Canal, en el primer caso; y en que en Panamá los monopolios de cualquier naturaleza están prohibidos, por consiguiente debe estarlo el que otorga a los Estados Unidos la exclusividad para construir vías interoceánicas por el territorio panameño, en el segundo. En el momento en que escribo, la demanda pertinente lleva más de diez meses de presentada y no tiene visos de fallarse.

Obsedida con la idea revisionista, la Administración Chiari inició gestiones directas para una nueva revisión general de nuestras relaciones con los Estados Unidos. El Presidente Kennedy, como anteriormente el Presidente F. D. Roosevelt, se mostró receptivo. Parece que hasta hubo unos entendimientos de que el mundo no se ha enterado. Sin embargo, como el desarrollo de los planes consiguientes demandaba tiempo, se instaló una llamada Comisión de Alto Nivel para tratar sobre asuntos que no requiriesen acción legislativa. La Comisión resultó un fiasco y después de un año de labores clausuró sesiones llena de amargura y desilusión.

La trágica muerte del Presidente Kennedy complicó más aún la situación.

En enero de este año llegó el momento de poner en ejecución el acuerdo sobre izamientos de banderas panameñas en determinados puntos de la Zona del Canal. Aparentando cumplirlo, el gobernador Flemming le dio a este asunto un sesgo que no satisfizo a los panameños ni a los zoneítas. De allí se derivó la batalla de los días 9, 10 y 11 de enero entre la policía y el ejército de los Estados Unidos, de una parte, y el pueblo panameño, encabezado por los estudiantes secundarios y universitarios, de la otra, con un saldo de 21 muertos y más de 500 heridos panameños.

La prensa nacional, las organizaciones cívicas, los partidos políticos, el pueblo en masa, se pusieron en pie como protesta por el monstruoso atentado.

El presidente Chiari rompió relaciones con los Estados Unidos y, por medio de las representaciones pertinentes, presentó ante los organismos internacionales la denuncia de agresión sin provocación, que le valió el aplauso del mundo.

Su posición: eliminación del Tratado de 1903 o nada de relaciones con la Unión norteamericana, fue apoyada unánimemente en el interior y el exterior del país.

Pronto habrían de empezar una serie de maniobras del Departamento de Estado que darían al traste con la posición patriótica de Panamá y conducirían a este país, mal de su grado, a la política revisionista que las exigencias de un mundo pacífico y justo tiene repudiada. Se quiere remoción total de la causa de los conflictos, no paliativos que, más bien, los empeoran o agudizan.

Las elecciones de Panamá nos han dado un nuevo Presidente: Marcos Aurelio Robles. También nos han dado una nueva Asamblea en que el pueblo está representado por diez partidos políticos nacionales. ¿Cumplirán las autoridades públicas con el deber indeclinable que les imponen los nuevos tiempos?

El pueblo panameño debe cooperar con su acción enérgica y patriótica a que así sea. Actuar, no estancarse; abrir las compuertas, no reprimir las aguas. Esto es lo que hay que hacer.

J) LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.

Con arreglo al Derecho Internacional, los tratados se extinguen por diferentes causas. Entre ellas pueden citarse: prescripción, incompatibilidad con el Derecho Internacional posterior, oposición a la independencia o existencia de un Estado, doctrina de *rebus sic stantibus*, obstaculización de la paz y el sosiego entre los Estados y, la más común, incumplimiento de una de las partes.

La República de Panamá podría sustentar su demanda para la cesación del Tratado de 1903 fundándose en todas y cada una de

estas causas. Pero, según la naturaleza de las cosas, nos parece la más indicada la contenida en la doctrina *rebus sic stantibus*. El Convenio del Canal es un instrumento de opresión colonialista y la misma existencia de la Organización de las Naciones Unidas, cuya misión es resolver pacíficamente los conflictos internacionales, está proclamando al mundo que el colonialismo ha dejado de existir y que los nuevos tiempos imponen nuevas soluciones a los pueblos.

La Zona del Canal, enclavada en el corazón mismo de la nación panameña, y el Tratado que la consagra, constituyen un anacronismo en pleno mediodía del siglo XX.

Según Bustamante (*Manual de Derecho Internacional Público*, página 406): “La cláusula *rebus sic stantibus* consiste en estimar ineficaz, inaplicable o nulo un tratado cuando varían de tal modo las circunstancias en cuya virtud se concertó que puede estimarse que, de coincidir las mismas con él, no se hubiera celebrado”.

Y según Fragulis, citado por el mismo autor, “la atenuación del principio de la perpetuidad de los tratados, figura entre los fundamentos racionales de la misma doctrina mencionada”.

Respecto a la perpetuidad de los tratados, dijo un expresidente nuestro, de cuyo nombre, Ernesto de la Guardia, es preciso acordarse: “En la raíz y médula de las controversias que por cincuenta y seis años han sostenido Panamá y los Estados Unidos, está la Convención del Canal Istmico, suscrita el 18 de noviembre de 1903. Este instrumento conlleva la ruda impronta de su tiempo. Es inconfundible expresión de una época en que las potencias mayores se arrogaban misión y poder de gendarme internacional para poner en orden a las trémulas y confusas nacionalidades latinoamericanas. Signo de ella es la cesión a perpetuidad de ciertos derechos jurisdiccionales sobre la faja canalera de uno a otro océano. El alto funcionario estadounidense que aceptó tan desleal oferta del representante de Panamá, pensó sin duda que aseguraba así para siempre los intereses de su país. Pero no pudo

advertir que la perpetuidad no puede ser pactada por los hombres ni por las naciones y que al intentar ponerle uno como sello de eternidad a lo que surgía de circunstancias muy apremiantes, pero transitorias y perecederas, introducía el factor más activo y peligroso de inestabilidad y precariedad en el régimen de relación surgido de aquel instrumento. No tuvo tampoco en mientes que entre las condiciones requeridas de toda nación organizada están la integridad y continuidad de su territorio y que el pueblo panameño, a la medida en que creciera numéricamente y afinara su conciencia nacional, tendría que sentirse más y más incómodo frente a la inserción en medio de su suelo de una jurisdicción y un sistema jurídico distintos de los suyos. No previó, finalmente, en su afán explicable, aunque injustificable, de obtener para su país ventajas desmedidas a costa de una nación en ciernes, que tal situación les sería menos ingrata a los panameños de saber que no les sujetaba a una obligación irredimible, sino de plazo fijo, por dilatado que fuese, y si, de otra parte, se les hubiese atenuado la carga con garantía de una progresiva participación en la administración del Canal y en sus rendimientos. El exceso de precaución ha tenido, pues, en este caso, como suele ocurrir, las consecuencias propias de la inadvertencia”.

Éste es un certero enfoque de la cuestión planteada.

“La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”, establece el artículo 4o. de nuestra Constitución.

La Organización de las Naciones Unidas se ha fundado para obtener por medios pacíficos el arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de paz. También, para fomentar entre los países relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos, al de la libre determinación de los pueblos, y a fin de tomar medidas adecuadas para fortalecer la paz universal.

Los miembros de la Organización están obligados a no recurrir al uso de la fuerza contra la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado. La independencia políti-

¡TRATADO FATAL!

ca de Panamá es precisamente lo que el Tratado de 1903 ha venido violando durante más de sesenta años ininterrumpidos.

No hay duda de que el Organismo internacional apto para resolver el conflicto existente entre Panamá y los Estados Unidos es la Organización de las Naciones Unidas.

Existe el Organismo regional conocido con el nombre de Organización de Estados Americanos, pero su eficacia está reducida a cuestiones relacionadas con el problema económico y social de los países continentales. En materia política es *res nullius*.

Todo el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas está dedicado a disponer sobre el arreglo pacífico de las controversias. Según las disposiciones ahí contenidas, las partes, en una controversia que ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales, tratarán de buscar solución a su problema mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia o situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a conflictos, a fin de determinar si su prolongación puede poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Todo miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquier controversia o situación de la naturaleza expresada, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.

El Consejo de Seguridad podrá recomendar los procedimientos adecuados al arreglo de las controversias.

Al hacer recomendaciones, el Consejo de Seguridad deberá tomar en consideración que las controversias de orden jurídico, por lo general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia.

La interpretación de un tratado y cualquier materia de Derecho Internacional son materia jurídica sobre la cual la Corte Internacional de Justicia tiene jurisdicción y competencia para actuar.

De acuerdo con el Derecho Internacional contemporáneo, las puertas para el arreglo pacífico de las cuestiones suscitadas por el Tratado de 1903 están abiertas de par en par.

Les corresponde a los órganos del poder público, competentes, hacer uso de los medios que el Derecho Público nacional e internacional pone en sus manos.

Todavía no ha habido una Asamblea ni un Presidente de la República que se haya atrevido a ponerle el cascabel al gato. ¿Hasta cuándo?

K) CAMINOS ABIERTOS

A raíz de los infortunados sucesos del próximo pasado enero, el Pdte. Chiari le ofreció al país y al mundo que no reanudaría relaciones diplomáticas con los Estados Unidos si no se eliminaba el Tratado de 1903. Fue ésta una posición vertical, de genuino patriota panameño. El Presidente Johnson lo llamó por el teléfono internacional y le prometió que si se reanudaban las relaciones el Departamento de Estado contemplaría la posibilidad de iniciar conversaciones que eventualmente conducirían a un tratado por el estilo de los celebrados en 1936, 1942 y 1955. El Mandatario panameño se mantuvo aparentemente en sus trece y recurrió a las Naciones Unidas y los Estados Americanos, sin el menor resultado favorable a su punto de vista. Después de algunas maniobras, las cosas regresaron al punto planteado por el Jefe de Estado norteamericano: rendición incondicional. Se cambiaron los diplomáticos conforme al protocolo y estamos actualmente abocados a una negociación directa para la revisión de nuestras relaciones con los Estados Unidos bajo la batuta de este país y su interpretación absurda del Tratado fatal.

Nadie niega que la negociación directa sea un medio por el cual se puede destruir la causa de desasosiego y amenaza de la paz existente entre las dos naciones interesadas. Pero de haber igualdad de derechos y libre determinación, al sentarse a la mesa de la discusión los dos países no debe haber ventaja del uno so-

¡TRATADO FATAL!

bre el otro. Los llamados derechos adquiridos por la Unión nortea en virtud del Tratado de 1903 constituyen ventaja conseguida a la fuerza por la patria de los Roosevelt, inadmisibles en un mundo de libres e iguales.

La negociaci3n directa puede y debe concertarse despu3s de que Panam3 denuncie el Tratado de 1903, por inconstitucional, ante la Asamblea Nacional, y, por contrario al Derecho de Gentes, ante las Naciones Unidas.

El Tratado del Canal es contrario a la Constituci3n Nacional por las siguientes razones principales.

1a. El Tratado de 1903 no ha sido considerado nunca por la Asamblea Nacional, ni en su car3cter de Cuerpo Constituyente, ni en el de Cuerpo Legislativo, requisito constitucional sin el cual no es v3lido.

2a. Los Estados Unidos ejercen soberan3a y dominio sobre una faja de territorio nacional que cubre 1.432 kil3metros cuadrados, con violaci3n manifiesta del art3culo 231 de la Carta Fundamental, que le proh3be.

3a. Los Estados Unidos retienen en lo relativo a carreteras y caminos el monopolio que Panam3 le otorg3 por medio del Tratado de 1903 para construir v3as de comunicaci3n interoce3nicas a trav3s del territorio nacional.

4a. Los Estados Unidos han fortificado, artillado y militarizado en todos los sentidos la Zona del Canal, contrariamente al compromiso varias veces contra3do de construir y mantener un Canal neutral, al servicio del mundo y sin privilegios mercantiles ni estrat3gicos para nadie, y sin concertar con la Rep3blica un tratado especial sobre bases militares y navales, como lo han hecho con otros pa3ses de la tierra.

En cuanto al Derecho Internacional, tenemos abierta la v3a de las Naciones Unidas. Debemos declarar terminado por parte de Panam3 el Convenio de 1903 fundados en una o varias de las causales se3aladas por la costumbre o los c3digos de la materia. Entre 3stas la m3s racional, a nuestro juicio, es la mencionada de *rebus sin*

stantibus, según la cual los tratados de prestaciones sucesivas deben ser revisados periódicamente de acuerdo con la mutación de los tiempos y las circunstancias que dieron lugar a su celebración.

En la memoria de la generación que ya declina está presente todavía el recuerdo de los Catorce Puntos de Wilson, que fueron aceptados por el Eje como condición de su entrega. En ellos estaba comprendido el número 10, que estipulaba: “Los miembros de la Liga de las Naciones (una vez fundada) se comprometen a preservar y respetar contra cualquier agresión exterior la integridad territorial y la independencia política de sus miembros. En caso de agresión o de amenaza o peligro de agresión el Consejo indicará los medios por los cuales la presente obligación será cumplida”.

Esta cláusula consagraba el *statu quo* territorial de los Estados miembros de la Sociedad de Naciones y justificaría una revisión del mismo en los casos flagrantes de conquista o despojo. A este respecto dice el Marqués de Olivart (*Derecho Internacional Público en los Últimos 25 Años*): “Constituye la realidad práctica de la Sociedad de Naciones la garantía que para las posesiones territoriales significa el artículo 10 del Pacto, causa aparente, al menos, de que renegara de ella su propia madre, la nación norteamericana. Prométense en él los miembros de la Sociedad de Naciones respetar y mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los miembros recíprocamente. En casos de amenaza de agresión o de peligro de la misma, el Consejo informará acerca de las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de esta obligación”.

Nada igual existe en la Carta de las Naciones Unidas, pero su primer propósito declarado es: “Mantener la paz y la seguridad internacionales”, y su Consejo de Seguridad “tratará de buscar la solución de cualquier conflicto mediante la negociación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial u otros medios pacíficos de su elección”.

¡TRATADO FATAL!

La interpretación de los tratados ha sido a través de la historia una de las causas principales de amenaza o consumación de agresión de un pueblo a otro. Luego, la interpretación de los tratados debe ser motivo para que la Asamblea General o el Consejo de Seguridad, en su caso, decidan las medidas por tomar para mantener la paz y seguridad entre sus miembros.

En el mes de noviembre de 1903, cuando se firmó el Tratado del Canal, no existían disposiciones jurídicas de tan alto alcance humanitario y beneficioso para la paz mundial como la cláusula número 10 del Pacto de las Naciones y las demás de la Carta de las Naciones Unidas. Por consiguiente, no entraban para nada en la concertación de los tratados disposiciones semejantes. Éstos eran leyes entre las partes, y *pacta sunt servanda*. No había provisiones para la nulidad de los actos internacionales, ni tribunales competentes para conocer de estos casos. Se vivía, en suma, bajo la ley del más fuerte. Hoy la Carta de las Naciones Unidas establece: “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros”. Constitucionalmente, Panamá tiene soberanía territorial y política sobre todo el territorio comprendido entre las Repúblicas de Costa Rica y de Colombia y los mares Atlántico y Pacífico. Con estos linderos, y no con otros, está reconocida como personalidad internacional soberana ante las Naciones Unidas. Por lo mismo los miembros de las Naciones Unidas están obligados a respetarla y hacerla respetar.

En lo relacionado con la doctrina *rebus sic stantibus*, contenida implícitamente en toda convención de prestaciones sucesivas, consiste en estimar ineficaz, inaplicable o nulo un tratado cuando varían de tal modo las circunstancias bajo las cuales se concertó, que, habiendo existido las mismas cuando fue suscrito, no se hubiera celebrado bajo las condiciones que se hizo. Bustamante, en la obra citada, consigna como uno de los fundamentos de la doctrina en cuestión, la inestabilidad y variabilidad del mundo exterior. Es el más objetivo y racional.

En el Pacto de la Sociedad de Naciones existían tres artículos de suma importancia sobre este particular. El 19, que manda que la Asamblea puede invitar de tiempo en tiempo a los miembros de la Sociedad a proceder a un nuevo examen de los tratados que resulten inaplicables y de las situaciones que puedan poner en peligro la paz del mundo. El 20, que los miembros de la Sociedad reconocen, cada uno en lo que les concierne, que el Pacto anula todos los compromisos incompatibles con sus términos. Y el 21, que advierte los compromisos que nunca pueden ser alegados como causa de nulidad o incumplimiento de otros justamente celebrados. Ninguno de ellos, dice el Pacto, son incompatibles con sus disposiciones.

Volviendo al artículo 19, Oppenheim, reproducido por el Marqués de Olivart, en su obra citada, expresa: “Parecería muy bien este artículo, si no fuera condición indispensable para la validez del acuerdo de la Asamblea la unanimidad, que será muy difícil que exista en cuarenta o cincuenta votos de otros tantos Estados. Esto hace que tal entidad sea y resulte muy difícilmente apropiada para el empeño, habría sido preferible fiarlo al Consejo, cuerpo más reducido, si se insistía en la unanimidad. Y habría sido muchísimo mejor dar a todo Estado miembro de la Sociedad el derecho para que estudiara la cuestión y diera su informe acerca de acudir al Tribunal Permanente de Justicia Internacional si en virtud del cambio de circunstancias y de condiciones ha resultado inaplicable un tratado, o de si la prosecución de un estado de cosas dado hace o no peligrar la paz del mundo. Porque no hay que olvidar que tanto la Asamblea como el Consejo son instituciones POLÍTICAS y por esta causa menos apropiadas para intervenir que el Tribunal de Justicia Internacional, que puede dar una solución no influida por prejuicios políticos”.

Sustitúyanse: Asamblea General de la Sociedad de Naciones por Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de la Sociedad por Consejo de Seguridad, y Tribunal Permanente de Justicia Internacional por Corte Internacional de Justicia, y ha-

¡TRATADO FATAL!

hemos actualizado las entidades u organismos que tienen hoy poder para decidir unos e informar otros sobre los cambios que han de sufrir los tratados internacionales para acoplarse a las nuevas circunstancias creadas por imperativo categórico de los tiempos.

En cuanto a votación: el artículo 18 para la Asamblea General y el 27 para el Consejo de Seguridad establecen cómo se realiza. Acerca de opiniones consultivas, el Capítulo IV de la misma excerta determina la forma de hacerlas y evacuarlas.

El sendero está abierto y es luminoso.



Segundo ensayo: Vicios constitucionales del tratado de 1903

Haremos una comparación entre los textos de los artículos del Tratado de 1903 y los de la Constitución Nacional, para demostrar que aquél sufre de vicios insubsanables determinantes de su nulidad absoluta.

A) ARTÍCULO I

El artículo I del Tratado se refiere a la garantía de independencia otorgada por los Estados Unidos a la República de Panamá.

El análisis de este artículo es muy importante para establecer la relación existente en Derecho entre dos partes contratantes cuando una disfruta de plena capacidad y la otra apenas si la tiene disminuida. Tanto en el Derecho público como en el privado esta relación está sometida a legislación especial.

B) ARTÍCULO II

Dice el artículo II del Tratado: “La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento y protección del citado Canal (para buques y comunicación de las aguas del Atlántico con las del Pacífico) de diez millas de ancho, que se extien-

de a una distancia de cinco millas a cada lado de la línea central de la ruta del canal que se va a construir, comenzando dicha zona en el Mar Caribe a tres millas marítimas de la línea media de la bajamar y extendiéndose a través del Istmo de Panamá hacia el Océano Pacífico hasta una distancia de tres millas marítimas de la línea media de la bajamar, con la condición de que las ciudades de Panamá y Colón y las bahías adyacentes a dichas ciudades, que están comprendidas dentro de los límites de la zona arriba descrita, no quedan incluidas en la concesión”.

“La República de Panamá concede, además, a perpetuidad, a los Estados Unidos, el uso, ocupación y control de cualesquiera otras tierras y aguas, fuera de la zona arriba descrita, que puedan ser necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado canal, o de cualesquiera otros canales auxiliares u otras obras necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección de la citada empresa”.

“La República de Panamá concede, además y de igual manera, a perpetuidad, a los Estados Unidos, todas las islas que se hallen dentro de los límites de la zona arriba descrita así como también el grupo de pequeñas islas en la Bahía de Panamá llamadas Perico, Naos, Culebra y Flamenco”.

El objeto de la construcción fue, según se expresa en el preámbulo del Tratado, de un canal para buques a través del territorio nacional y comunicación de las aguas del Atlántico con las del Pacífico.

En el mismo preámbulo se reconoce que la soberanía del territorio concedido reside en la República de Panamá.

Al citar la disposición constitucional violada por la cláusula preinserta, como lo haremos en seguida, dos consideraciones principales invaden el ánimo del autor. Primera, si la concesión se podía hacer *ad eternam*, siendo que las condiciones físicas del territorio y de la obra en proyecto eran variables o susceptibles de cambio con el transcurso del tiempo. Segunda, si el uso,

ocupación y control a perpetuidad significaba algo diferente de dominio en la práctica si por ella el propietario del territorio pasaba o no a la condición de simple testigo del uso ilimitado que el concesionario hiciera de la pertenencia. Porque en este caso, si la concesión implicaba dominio por parte del concesionario, perdía el carácter de tal y lesionaría a fondo los derechos patrimoniales de la República de Panamá.

La primera consideración escapa a las previsiones del Derecho natural y, por consiguiente, del consuetudinario y del constitucional. La segunda está en contradicción con los artículos constitucionales siguientes:

“Artículo 209. Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada: 1° El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables y los puertos y esteros... 2° Las tierras y aguas destinadas a servicios públicos de toda clase de comunicaciones...”.

“Artículo 231. Ningún gobierno extranjero ni ninguna entidad o institución oficial o semioficial extranjera podrán adquirir dominio sobre ninguna parte del territorio nacional”.

Como se sabe, el territorio nacional está comprendido entre Colombia y Costa Rica, de acuerdo con los tratados de límites concertados con estas dos Repúblicas.

C) ARTÍCULO III

El artículo III del Tratado dice: “La República de Panamá concede a los Estados Unidos en la Zona mencionada y descrita en el citado artículo II, todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercerían si ellos fueran soberanos del territorio dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas, con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder y autoridad por la República de Panamá”.

Sea que esta cláusula emanara del Departamento de Estado, de la Oficina *Sullivan and Cromwell* o de Felipe Bunau Varilla, lo

cierto es que su texto tiene en la realidad el carácter de una entrega de soberanía en *bloc*, como lo afirmó el último de los nombrados.

Y está en abierta contradicción con el artículo 3° de la Constitución de 1904; 4° del Acto Legislativo reformativo de la Constitución, de 1941, y 3° de la Constitución vigente. Éste dice:

“Artículo 3° (Último párrafo). Se reconocen las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en tratados públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución”.

Limitaciones jurisdiccionales es algo diferente a soberanía. Ésta reside en el pueblo y sus representantes en el poder no pueden disponer de ella en todo o en parte, sino mediante una reforma de la Constitución. La Asamblea Nacional, a cuyo cargo está la función lógica de hacer las leyes, puede reformar la Constitución mediante los trámites en ella indicados.

Limitaciones jurisdiccionales significa, en este caso, lo que Eusebio A. Morales decía: un poder judicial restringido. No dictar la ley suprema para la Zona del Canal de Panamá desde el escritorio presidencial de la Casa Blanca, por medio de Órdenes Ejecutivas, impuestas por el Departamento de Guerra de los Estados Unidos.

D) ARTÍCULO IV

El artículo IV del Tratado dice: “Como derechos subsidiarios de las concesiones que anteceden, la República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el derecho de usar los ríos, riachuelos y lagos y otras masas de agua dentro de sus límites para la navegación, suministro de aguas o de fuerza motriz o para otros fines, hasta donde el uso de esos ríos, riachuelos y masas de agua pueda ser necesario y conveniente para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado Canal”.

Lo que se dijo de los derechos principales de soberanía y dominio es válido para estos llamados derechos subsidiarios, que, en el fondo, envuelven la enajenación del Río Chagres y el Río

Grande, que desembocan respectivamente en el Caribe y el Pacífico, entre otros. Los ordinales 1º y 2º del artículo 209, citados, rigen también para este caso.

E) ARTÍCULO V

El artículo V del Tratado dice: “La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el monopolio para la construcción, mantenimiento y funcionamiento de cualquier sistema de comunicación por medio de canal o de ferrocarril a través de su territorio, entre el Mar Caribe y el Océano Pacífico”.

Esta cláusula es contraria a la política sobre monopolios establecida por la República desde su fundación. Los artículos correspondientes de la Constitución Nacional son como siguen:

Primer párrafo del artículo 218 de la Constitución: “Podrán establecerse por la ley, como arbitrio rentístico, monopolios oficiales sobre artículos importados o que no se produzcan en el país”.

El 236, *ibidem*: “Es prohibido en el comercio y en la industria toda combinación o acción que tienda a restringir o imposibilitar el libre comercio y la competencia y que tenga efecto de monopolio en perjuicio del público”.

El 239, de la misma excerta: “No habrá monopolios particulares”.

Convendría discutir aquí la naturaleza de los Estados Unidos como empresario y los Estados Unidos como Estado soberano, entidad política y jurídica internacional. En lo que respecta a la administración de la Zona del Canal, los Estados Unidos-Nación se hacen representar por los Estados Unidos Compañía del Canal de Panamá.

F) ARTÍCULO VII

Dice el artículo VII del Tratado: “La República de Panamá concede a los Estados Unidos, dentro de los límites de las ciudades de Panamá y Colón, el derecho de adquirir por compra o en

ejercicio del dominio eminente, las tierras, edificios, derechos de agua u otras propiedades que sean necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento y protección del Canal...”.

Dominio eminente es la facultad de expropiar, para fines generales, que tiene el Estado respecto a los bienes de particulares. De modo que esta concesión rebasa todo lo imaginable en el campo jurídico. ¡Un Estado concede a otro Estado el derecho a expropiar directamente a sus propios connacionales!

En el mismo artículo VII, “la República de Panamá conviene en que las ciudades de Panamá y Colón cumplirán, a perpetuidad, los reglamentos de carácter preventivo o curativo dictados por los Estados Unidos, y en caso de que el gobierno de Panamá no pudiera hacer efectivo o faltase a su obligación de hacer efectivo el cumplimiento de dichos reglamentos sanitarios de los Estados Unidos para las ciudades de Panamá y Colón, la República de Panamá concede a los Estados Unidos el derecho y autoridad de hacerlos efectivos”.

Esta cláusula ha sido modificada por tratados posteriores, lo que indica que el concepto de perpetuidad es a veces acomodaticio para los agentes del Departamento de Estado.

Item mas: en el propio artículo VII, el mismo derecho de hacerlos efectivos se concede a los Estados Unidos para “el mantenimiento del orden público en las ciudades de Panamá y Colón y en los territorios y bahías adyacentes, en caso de que la República de Panamá, a juicio de los Estados Unidos, no estuviera en capacidad de mantenerlo”.

Ésta fue la cláusula que se pretendió constitucionalizar por medio del artículo 136 de la Constitución de 1904. Por lo demás, es reproducción del acápite correspondiente del artículo 35 del Tratado de 1846, celebrado entre los Estados Unidos y la Nueva Granada, por el cual el primer país le garantizaba al segundo su soberanía y propiedad sobre el territorio del Istmo, contra cualquier acometida de poderes extranjeros, pero no contra la posibi-

¡TRATADO FATAL!

lidad de las propias. Ni contra las del mismo gobierno colombiano en perjuicio de su pueblo, que los Estados Unidos toleraban y a veces fomentaban con el objeto de allanar los territorios ocupados y dictar su ley durante todo el tiempo de la ocupación. En otras palabras, contra la perpetración de hechos tendientes a familiarizar a la población nativa con la función de señorío y propiedad ejercida por los Estados Unidos sobre las zonas así protegidas.

G) ARTÍCULO VIII

El artículo VIII del Tratado dice: “La República de Panamá concede a los Estados Unidos los derechos que hoy tiene y que más tarde pueda adquirir sobre los bienes de la Compañía Nueva del Canal de Panamá y de la Compañía del Ferrocarril de Panamá como resultado del traspaso de soberanía de la República de Colombia a la de Panamá, para vender y traspasar a los Estados Unidos sus derechos, privilegios, bienes y concesiones, así como también el Ferrocarril de Panamá y todas las acciones de la Compañía...”.

Es éste el momento de observar la naturaleza de esta concepción de derechos patrimoniales panameños, a los Estados Unidos, y que emanaban de contratos celebrados entre partes ajenas por completo al objeto específico de la construcción sobre el Canal. Tanto en el contrato celebrado entre el gobierno de la Nueva Granada y los constructores del Ferrocarril en 1850, como el ajustado entre los Estados Unidos de Colombia y los concesionarios franceses del Canal de Panamá en 1878, había derechos del Estado, en este caso panameño, sobre los bienes de ambas Compañías, en caso de incumplimiento del contrato respectivo, evaluados por los Estados Unidos en cuarenta mil dólares al obtenerlos por compra a las dos mencionadas empresas.

Si la Constitución Nacional prohíbe vender bienes patrimoniales de la nación a poderes extranjeros, con mucha mayor razón prohíbe regalarlos o asignarles precios simbólicos.

El artículo 209, citado, es también aplicable a este caso.

H) ARTÍCULO XIV

Las dichas son las inconstitucionalidades de mayor bulto que ofrece a vista de pájaro el Tratado de 1903. Enumerar las demás sería prolongar el desarrollo del tema innecesariamente.

Pasemos al artículo XIV, que es el medular.

Dice así: “Como precio o compensación de los derechos, poderes y privilegios otorgados por este Convenio por la República de Panamá a los Estados Unidos, el Gobierno de los Estados Unidos conviene en pagar a la República de Panamá la suma de diez millones de dólares en moneda de oro de los Estados Unidos al efectuarse el canje de las ratificaciones de este convenio, y también una anualidad durante la vida de este Convenio, de doscientos cincuenta mil dólares en la misma moneda de oro, comenzando nueve años después de la fecha arriba expresada...”.

Aquí está lo esencial de la cuestión, dado el caso de que constitucionalmente el traspaso de soberanía y dominio de parte del territorio nacional les estuviera permitido a los representantes del poder público panameño. A este punto de la soberanía y dominio sigue el relacionado con la situación de Panamá respecto de los Estados Unidos en presencia del artículo 1º del Tratado, que dice: “Los Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá”, afortunadamente desaparecido hoy. De este artículo 1º se deduce que las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos, a raíz del 3 de noviembre de 1903, eran las de un Estado que tiene independencia y de otro que se la mantiene a condición de que siga existiendo para su provecho. Eran las de un Estado protegido y un Estado protector.

En estas condiciones el contrato entre las partes estaría sometido a regulaciones especiales, so pena de vicio al no ser tomadas en cuenta o pretermitirlas.

Lo primero que sufre una limitación notable, en esta eventualidad, es el ejercicio de la libre voluntad de una de las partes contratantes, requisito esencial para la validez de lo pactado.

En los caso de contratos entre tutores y pupilos, la causa de

¡TRATADO FATAL!

nulidad por lesión enorme es justa y, por lesión enormísima, mucho más, y da lugar a la nulidad del contrato.

(La lesión enorme se produce cuando el perjuicio no pasa de la mitad del valor de la cosa y la enormísima si excede del mismo).

Aquí se le asignó como precio a la concesión canalera la suma de diez millones de dólares inmediatamente y doscientos cincuenta mil cada año, después de nueve, durante la vida del Convenio, es decir, a perpetuidad.

Exactamente esta misma compensación se le había ofrecido a Colombia y, sin embargo, tuvieron que pagarle más tarde veinticinco millones por el sólo perdón de la ofensa alegada, y a la Compañía francesa cuarenta, por unos derechos y bienes que, por incumplimiento del contrato respectivo, revertirían a la República de Panamá pocos meses después de firmado el susodicho convenio.

Una simple comparación de cifras sirve para demostrar si hubo o no, en el caso de Panamá, lesión enormísima.

Todo esto ha pasado, empero, porque nunca se ha tomado en cuenta el verdadero carácter del documento suscrito en 1903.

Éste fue un Tratado de rendición incondicional. Los Estados Unidos se hallaban en guerra efectiva, aunque no declarada, con Colombia, y habían bloqueado con su flota al Istmo de Panamá, mientras que en las ciudades de Panamá y Colón se producía la Revolución emancipadora. Bajo sitio norteamericano, la Junta Provisional fue abordada por el Cónsul Gudger, en representación de su gobierno, y confrontada al dilema: o se firma el Tratado o levantamos el sitio y los entregamos a ustedes a las fuerzas colombianas de rescate que esperan en Titumate, Darién, las órdenes del general Ortiz. El gobierno optó por firmar, en la esperanza de que “no hay mal que la paz no cure, ni agravio que en su seno no alcance reparación”.

Tales tratados de paz rigen automáticamente, sin necesidad de ratificación ni promulgación previas.

Es sólo bajo esta luz como se puede considerar TRATADO el convenio imperfecto que firmó Bunau Varilla, requerido por John Hay, el 18 de noviembre de 1903, al invadir las sombras de la noche la mansión señorial del Secretario de Estado de los Estados Unidos.

I) ARTÍCULOS DEL TRATADO DE 1903 MODIFICADOS EN 1936

El Tratado de 1936-38, negociado bajo la Constitución de 1904, modificó los siguientes artículos del Tratado original.

El artículo I de la Convención, referente al pacto de garantía, fue eliminado y sustituido por éste: “Habrá perfecta, firme e inviolable paz y sincera amistad entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá y entre sus ciudadanos”.

“En vista de la apertura formal y oficial del Canal de Panamá, 12 de julio de 1920, los Estados Unidos América y la República de Panamá declaran que las estipulaciones de la Convención de 18 de noviembre de 1903 (sólo) tienen en mira el uso, ocupación y control por los Estados Unidos de América de la Zona del Canal y de las tierras y aguas adicionales bajo la jurisdicción de los Estados Unidos de América, para los fines del eficiente mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal y de sus obras auxiliares.

“Los Estados Unidos continuarán manteniendo el Canal de Panamá para fomento y uso del comercio interoceánico, y los dos gobiernos declaran su voluntad de cooperar en cuanto les sea factible al propósito de asegurar el goce pleno y perpetuo de los beneficios de todo orden que el Canal debe proporcionar a las dos naciones que hicieron posible su construcción así como también a todas las naciones interesadas en el comercio universal”.

Por este artículo Panamá y los Estados Unidos convinieron en hacer cesar el pacto de garantía de la independencia de Panamá, y la nación panameña recobró, con su soberanía y dominio plenos sobre el territorio nacional, la capacidad necesaria para contratar en términos iguales con los otros poderes de la tierra.

¡TRATADO FATAL!

Allí expresaron también su voluntad de asegurar el goce pleno y perpetuo de los beneficios de todo orden que el Canal debería proporcionar a los países que lo hicieron posible y a los demás interesados en el comercio nacional e internacional.

En su texto este artículo es una aproximación apreciable a la verdad y la justicia y establece un régimen de igualdad jurídica entre naciones soberanas. Borra rastros de inconstitucionalidad o contradicción con las tres constituciones que han regido el curso de la historia nacional. Los artículos siguientes, sin embargo, mantienen limitaciones sustanciales del Tratado original, como se verá seguidamente.

El artículo II del Tratado de 1936 modifica el II de la Convención, y en reconocimiento de ello los Estados Unidos renuncian a la concesión que Panamá les hiciera a perpetuidad de tierras y aguas fuera de la Zona del Canal, necesarias para los fines del mismo. “En caso de ensanche de las actuales facilidades del Canal que exijan nuevas tierras y aguas, los gobiernos de los Estados Unidos y Panamá tomarán acuerdos especiales”.

Este artículo acaba con la amenaza permanente de que si todo el territorio de la República fuera considerado por los Estados Unidos como necesario para la defensa del Canal, éstos sólo tenían que notificar al Gobierno panameño de tal situación, para entran en posesión del país entero. Es un verdadero respiro para la comunidad istmeña.

Es de advertir también, en este documento, que sin el Tratado de 1903 era Panamá el que cedía, ahora, según este convenio, los Estados Unidos son los que lo hacen; pero ceden o devuelven parte de lo que se nos había quitado en 1903.

Con el objeto de que la República de Panamá pueda beneficiarse de las ventajas comerciales inherentes a su posición geográfica —de que había sido despojada en 1903— los Estados Unidos de América convinieron en el artículo III de este Tratado, siete puntos, que restringen, aunque no eliminan, el comercio norteamericano en la Zona del Canal. Estas son las llamadas cláu-

sulas comerciales tan ponderadas y que no pasan de ser el reemplazo del Convenio Taft, derogado unilateralmente en 1923 por el gobierno de Mr. Coolidge.

La inconstitucionalidad del Tratado de 1903, según la cual el comercio panameño no podía ser ejercido en la Zona del Canal por panameños, sino únicamente por norteamericanos, fue así corregida sólo en parte por este artículo.

El artículo IV, aunque hacer referencia a la materia fiscal y no a la mercantil es complementario del anterior.

El artículo V, *ibidem*, le devuelve expresamente a Panamá su soberanía fiscal sobre el territorio de la Zona del Canal. Le asegura, además, puestos o sitios de inspección aduanera y de inmigración en lugares adecuados de la Zona del Canal y jurisdicción dentro de los mismos.

También por este artículo, los Estados Unidos devuelven a la República derechos fiscales de que fuera despojada en 1903.

El artículo VI, le hace la gracia a Panamá de que los Estados Unidos no continuarán expropiando a los panameños en uso del dominio eminente, de las tierras y aguas necesarias para los fines del Canal.

Igualmente, elimina el párrafo tercero del artículo VII de la convención de 1903, sobre mantenimiento del orden público por los norteamericanos en las ciudades de Panamá y Colón y los territorios y bahías adyacentes.

El artículo 136 de la constitución de 1904 queda así virtualmente abrogado, aunque su eliminación constitucional no se logra sino más tarde por medio del Acto Legislativo de 1941.

Pareciera que el artículo VII del Tratado de 1936 fuese el más sustancioso de todos los contenidos en este Tratado. Da pie para aumentos ulteriores en el canon anual que le pagan los Estados Unidos a la República de Panamá por la ocupación permanente de su territorio. Pero no es así. Empezando porque tal cantidad no se está pagando por el privilegio del Canal, sino por el del ferrocarril que los Estados Unidos está obligado a sufragar hasta

¡TRATADO FATAL!

el vencimiento de esta concesión en 1966. De ahí en adelante sería cuando esta cantidad se convertiría en pago por la concesión canalera, si continúa pagándose.

Por este artículo los Estados Unidos pueden cumplir su obligación mediante cualquier moneda, siempre que la cantidad pagada sea el equivalente de B/ 430,000.00.

Más adelante veremos cómo, por el tratado de 1955, fue aumentada.

El monto de esta parte de la compensación recibida por Panamá o, más bien, que recibirá Panamá dentro de algunos años, no le quita a la transacción de 1903 el carácter de lesión enormísima, suficiente para denunciarla jurídicamente.

J) LAS CONSTITUCIONES DE 1941 y 1946

Entre 1938, que fue ratificado el Tratado Arias-Roosevelt, y 1941, el Partido Panameñista del doctor Arnulfo Arias produjo una verdadera revolución o, más bien, técnicamente hablando, contrarrevolución.

Contrariamente a lo que disponía la Constitución de 1904, en materia de reforma constitucional, el doctor Arias se apropió de un proyecto que estudiaba la comisión nombrada por el Presidente Juan Demóstenes Arosemena, bajo la inspiración del consagrado constitucionalista panameño, doctor José Dolores Moscote; le introdujo algunas cláusulas de corte autocrático y discriminatorio, y lo hizo aprobar por la Asamblea Nacional en tres debates consecutivos. Convocó luego al pueblo a un plebiscito prefabricado para que otorgase la reforma y la promulgó como la Nueva Constitución Nacional.

Este Acto Legislativo sustitutorio de la Constitución anterior, no obstante el derrocamiento del Presidente Arias Madrid por su ministro de gobierno, Ricardo Adolfo de la Guardia, rigió al país, junto con el equipo de leyes que la desarrollaron, durante todo el curso de la II Guerra, hasta que bajo la presión de los partidos políticos militantes, el últimamente nombrado resolvió, por de-

creto, abrogarlo y convocar a elecciones para Asamblea Constituyente, que se realizaron con toda libertad durante el mes de junio de 1945.

Dado el estado de guerra mundial y de revolución interior existente durante todo este lustro, no quedó tiempo para hacer otra cosa que ocuparse de los menesteres bélicos. El gobierno del presidente de la Guardia negoció con los Estados Unidos un tratado o convenio de bases, transitorio, que no obstante contenía algunas cláusulas sobre reconocimiento de la soberanía y dominio panameños en la Zona del Canal, dignas de tenerse en cuenta.

El Acto Constitucional de 1941 daba base firme para un reajuste de relaciones entre Panamá y los Estados Unidos; y no hay duda de que con ese espíritu nacionalista fue en gran parte concebido. La disposición relativa al dominio eminente sobre todo el territorio y los bienes de la nación es muy sugestiva.

Sin embargo, los propósitos tenidos en mientes al dictar esta pieza de legislación constitucional moderna y reivindicadora, fueron detenidos por la guerra y la inestabilidad política de entonces. El 1º de marzo del año siguiente a la terminación de la conflagración mundial, se firmó la auténtica Nueva Constitución de la República que recobró el ritmo institucional interrumpido por la “revolución panameñista”.

La Carta Fundamental vigente amplió las bases positivas de la Constitución transitoria de 1941 y democratizó el régimen jurídico, a tono con las corrientes contemporáneas. Su contenido es rico en preceptos de obligatorio cumplimiento en materia de relaciones económicas, sociales e internacionales. La guarda de la integridad de la Constitución le fue confiada a la Corte Suprema de Justicia, y las leyes de orden público y de interés social fueron ampliadas en cuanto a sus efectos dándoles acción para normar situaciones anteriores a su vigencia. No obstante, el escaso desarrollo legislativo que se le dio a este documento progresista y su conocimiento reservado a las capas más ilustradas de la sociedad,

fueron y continúan siendo causas para que sus disposiciones no entrasen con la urgencia requerida en el terreno de las realidades.

La fuerza de inercia de las instituciones anteriores a 1946 pesaba sobre las espaldas de gobernantes y gobernados como una montaña, al extremo de que, en 1953, el presidente José Antonio Remón Cantera, al iniciar las negociaciones con los Estados Unidos para la revisión de nuestras relaciones con el coloso norteamericano bajo el lema “ni millones, ni limosnas; queremos justicia”, no se diera cuenta de que tenía en su manos el medio adecuado para obtener las justas reivindicaciones que su corazón de patriota anhelaba. De esto, todos los que en una posición u otra compartimos con él las responsabilidades del poder, debemos ser culpados.

K) EL TRATADO REMÓN-EISENHOWER

El Tratado Remón-Eisenhower, de 1955, y el Memorandum de Entendimientos —nueva modalidad ésta en el Derecho Internacional— fueron los primeros instrumentos concertados entre Panamá y los Estados Unidos después de la vigencia de la Constitución de 1946.

Trillando los viejos senderos revisionistas se dirigió a Washington el Presidente Remón Cantera, con el fin de cambiar ideas con su colega militar, Dwight D. Eisenhower, elevado a la primera magistratura de la nación como héroe de la última guerra mundial. Repetía la misma hazaña del Presidente Harmodio Arias Madrid en 1933. El resultado fue algo parecido: revisión somera de algunas disposiciones del Tratado-coyunda.

En la jornada de 1936-38 se habían alterado los artículos I, II, VII y IX; ahora les tocaría el turno a los artículos V, VII, otra vez, X y XIX. A las concesiones de los Estados Unidos a Panamá, en materia comercial; de un corredor a Colón; un corredor a la Represa Madden, y el puente sobre el Canal, que estaba prometido desde 1942, se agregarían ahora, en 1955, el aumento a casi dos millones de la anualidad; liberación sobre el monopolio para cons-

truir carreteras y caminos, reservándose desde luego el monopolio para abrir canales; y la restricción sobre ventas en los Comisariatos. En cambio, Panamá tuvo que comprometerse a reservarles a los Estados Unidos el uso exclusivo, para fines militares, de la base de Río Hato, por quince años, que el pueblo había repudiado en 1947. La Unión del Norte cumplió, además, con algunas promesas contenidas y no cumplidas en los tratados de 1936 y 1942.

La cuestión de salario igual para trabajo igual en la Zona quedó consignada en el memorándum de entendimientos, sujeto a legislación de parte del Congreso de los Estados Unidos. Posteriormente se han hecho aumentos de salario a los trabajadores de nacionalidad no norteamericana, a discreción de la Compañía del Canal.

L) CONCLUSIONES

Con toda esta Legislación la República de Panamá no ha ganado un punto en el sentido de reconocimiento por los Estados Unidos de la soberanía territorial y política que le corresponde sobre la Zona. El despojo se mantiene allí en toda su amplitud y profundidad, como en 1903.

El vicio de inconstitucionalidad de que adolecen los artículos II, III, IV y V del Tratado de 1903 es evidente sin que Jefe de Estado, Corte de Justicia, ni Asamblea Nacional algunos se atrevan a poner manos sobre el asunto, derogando el indigno e injusto instrumento que pesa sobre los hombros y amarra los brazos del sufrido pueblo panameño.

Tercer ensayo: Soberanía y jurisdicción

Soberanía es poder, de mando o de servicio público, pero poder; poder supremo del Estado sobre su territorio y sus habitantes.

Se divide en política y territorial. Ésta equivale a propiedad o dominio; aquélla, a gobierno.

Cuando no se la califica, se presume que las comprende a ambas. La Constitución rige el Gobierno y la Administración y el Código Administrativo desarrolla sus disposiciones en los dos ramos. La Constitución y el Código Civil determinan lo relacionado con la propiedad. Éste, en lo que respecta a los ciudadanos dentro del Estado; en lo concerniente a los Estados entre sí, el Derecho Internacional se encarga de dilucidar sus deberes y derechos.

La soberanía, como gobierno, tiene atributos. Hacer las leyes generales es el atributo principal de la soberanía; aplicar a las personas naturales y morales las leyes formadas por el legislador es, igualmente, un atributo de la soberanía: el poder de juzgar.

De acuerdo con el orden constitucional panameño existente desde que se fundó la República hasta el presente, Panamá le otor-

gó a los Estados Unidos jurisdicción, limitada a los fines del Canal, sobre la zona en que está ubicado. No soberanía absoluta, ni dominio pleno. Los Estados Unidos sostienen, sin embargo, que, de acuerdo con el artículo III del Tratado de 1903, sí lo hizo. En efecto, conforme a su interpretación de esta cláusula, ellos gobiernan soberanamente sobre la Zona del Canal y disponen de ella como bien patrimonial suyo. Hasta se han adueñado del majestuoso Río Chagres y nos venden su agua a precio usurario.

Para tener una idea clara de todo esto, consideremos algunos textos del Tratado Hay-Herrán, antecedente inmediato del convenio Hay-Bunau Varilla.

“Art. IV. Los derechos y privilegios concedidos a los Estados Unidos por los términos de esta Convención no afectarán la soberanía de la República de Colombia sobre el territorio dentro de cuyos linderos habrán de ejercerse tales derechos y privilegios. El Gobierno de los Estados Unidos reconoce en un todo esta soberanía y rechaza toda pretensión de menoscabarla de manera cualquiera o de aumentar su territorio a expensas de Colombia o de cualquiera de las Repúblicas hermanas de Centro y Sur América; pues desea, por el contrario, robustecer el poder de las Repúblicas de este Continente y promover, desarrollar y conservar su prosperidad e independencia”.

“Art. XIII. 2. Salvo la soberanía general que ejerce Colombia en dicha Zona, los Estados Unidos podrán establecer en ella tribunales judiciales que tendrán jurisdicción en ciertas controversias que en adelante se especificarán, y las cuales se determinarán de acuerdo con las leyes y procedimientos judiciales de los Estados Unidos”.

Algo semejante a esta parte del artículo XIII se insertó por el doctor Carlos Martínez Silva en su proyecto y el doctor José Vicente Concha en el suyo, antecedentes de los Tratados Hay-Herrán y Hay-Bunau Varilla.

Según determina este Artículo, las ciertas controversias aludidas eran las suscitadas entre ciudadanos de los Estados Unidos entre sí y entre ciudadanos de los Estados Unidos y de otros países.

¡TRATADO FATAL!

El artículo III del Tratado Hay-Bunau Varilla expresa:

“La República de Panamá concede a los Estados Unidos en la Zona mencionada... todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían si ellos fueran soberanos del territorio... con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá”.

Una interpretación lógica de esta disposición nos lleva a las siguientes conclusiones:

1ª. Panamá tiene soberanía sobre la Zona del Canal, pero no la ejerce; se despojó de la parte relativa a la jurisdicción, para los fines específicos del Canal.

2ª. Los Estados Unidos no son soberanos en la Zona del Canal: ejercen jurisdicción limitada, no soberanía, y posesión simple, no propiedad, sobre ese territorio.

3ª. Ni Panamá ni los Estados Unidos tienen SOBERANÍA JURÍDICA Y REAL sobre la Zona del Canal.

Lo cierto es que el poder público panameño lo ejerce Panamá en todo su territorio, excepto en la Zona del Canal; y los Estados Unidos, exclusivamente, en dicha Zona.

Esto contradice los artículos 3º de la Constitución de 1904, 4º del Acto Constitucional de 1941 y 3º de la Constitución de 1946, que sólo hablan de jurisdicción concedida por tratados públicos: jurisdicción limitada.

Callan por completo en lo relativo a poder legislativo o de hacer las leyes, que es atributo esencial de soberanía, como se ha dicho, y diferente de jurisdicción.

Sin embargo, por encima de la Constitución Nacional, y con base en su interpretación acomodaticia del Tratado, los Estados Unidos legislan y juzgan en la Zona del Canal.

El 8 de abril de 1904 el Congreso de los Estados Unidos expidió la “Ley sobre Gobierno TEMPORAL de la Zona del Canal de Panamá, Sobre Protección de las Obras del Canal y Sobre Otras Materias”, cuyo artículo 2º es del tenor siguiente:

Art. 2º ... todos los poderes civiles, militares y judiciales, así

como también el poder de dictar leyes y disposiciones necesarias para el gobierno de la Zona, y todos los derechos, poder y autoridad concedidos (por los términos de dicho Tratado) a los Estados Unidos, serán investidos en la persona o personas y serán ejercidos de la manera que ordene el Presidente para el gobierno de dicha Zona...”.

No se trata aquí ya del poder de juzgar, sino del poder de hacer leyes y ejecutarlas de acuerdo con la forma ordenada por el Presidente de los Estados Unidos a los funcionarios norteamericanos de la Zona del Canal.

“De acuerdo con las disposiciones de dicha Ley” dice el Secretario Hay al Ministro Obaldía “el Presidente dispuso que todos los poderes gubernamentales en y sobre la Zona del Canal fuesen conferidos a la Comisión del Canal Ístmico, la cual debía ejercerlos bajo la vigilancia y dirección del Secretario de Guerra. El poder de legislar para la Zona del Canal también le fue conferida a dicha Comisión”.

Así pues, el poder de legislar para la Zona del Canal lo asumió el Congreso de los Estados Unidos y lo delega al Presidente de ese país, y éste, a su vez, a la Comisión del Canal Ístmico.

Típico estilo colonialista.

Lo curioso de esta situación es que los gobiernos nacionales no hayan puesto mayor atención a este aspecto esencial de nuestras relaciones con los Estados Unidos. Ocurre, no obstante, que deliberadamente el Departamento de Estado ha hecho la confusión imperdonable entre soberanía y jurisdicción a que aludimos al principio, y que todavía, a estas alturas, no se repara por los funcionarios panameños en la completa diferencia existente, desde el punto de vista técnico, entre legislar y juzgar.

Pasemos, sin embargo, a lo concreto: la jurisdicción.

Expresa el Ministro Obaldía, en su comunicación para el Secretario Hay, del 11 de agosto de 1904: “El Convenio sobre el Canal Ístmico no importa cesión de territorio, ni traspaso absoluto de soberanía. La simple lectura del artículo IV del Tratado

¡TRATADO FATAL!

Hay-Herrán, que es antecedente de inapreciable valor, pues en él se expresa la intención de los Estados Unidos al negociar con Colombia, es suficiente para establecer la verdad de la proposición que acabo de enunciar; pero hay además, para sustentarla, poderosas razones deducidas del Convenio Bunau Varilla-Hay, que, en la mayor parte de sus cláusulas, es idéntico al Hay-Herrán. En efecto, ambos convenios versan sobre la concesión a los Estados Unidos del uso, ocupación y control de ciertas tierras y aguas para facilitar la construcción, conservación, explotación, sanidad y protección de un canal marítimo entre el Atlántico y el Pacífico. Éste es el pensamiento principal y dominante en ambos actos, en ninguno de ellos se ha usado expresión que implique el traspaso del dominio absoluto sobre el territorio, ni mucho menos la transferencia de soberanía”.

“Esa concesión podría haber sido hecha... a cualquier compañía o asociación legal, sin que por el hecho de su otorgamiento pudiera pretender ese derecho al pleno dominio sobre la faja de terreno en que la obra iba a ejecutarse, ni mucho menos al ejercicio de una soberanía absoluta”.

“La relación jurídica en ese supuesto, lo mismo que en el presente caso, sería la que existe entre un arrendador y un arrendatario. Únicamente por ser el arrendatario otra República, puede haber confusión respecto del carácter de las relaciones contractuales creadas por el Convenio”.

“Si la intención de las altas partes contratantes hubiera sido en uno u otro caso a que me he venido refiriendo, la cesión absoluta del dominio y de la soberanía sobre el territorio, ambos tratados podrían haberse reducido a dos artículos, uno en que se especificara la cosa vendida, y otro en que se expresara el precio de la venta. Pero, comprendiendo ambas partes que ése no era el caso, y penetradas de que otra era la intención, viéronse obligadas a fijar en lo posible las relaciones entre el arrendador y el arrendatario, teniendo en cuenta las circunstancias peculiares de aquella negociación trascendental y las necesidades que podrían

surgir por la naturaleza misma de la obra que se iba a emprender”.

“Así, por ejemplo, tratándose de una empresa de indiscutible conveniencia, en la que van a invertirse considerables sumas del tesoro federal de los Estados Unidos, y con motivo de la cual pueden surgir controversias diarias en razón de los trabajos, ¿no hubiera sido cuerdo... exigir la posesión de una jurisdicción absoluta sobre todas esas cuestiones y pretender el poder exclusivo de fallarlas y decidir las cuando una de las partes era una nación extraña?”.

“Era natural, pues, que alguna provisión se estableciera a ese respecto, y de ahí seguramente nació el pensamiento de conferir a los Estados Unidos la facultad de establecer un Poder Judicial RESTRINGIDO en la Zona”.

Párrafos de la respuesta del Secretario Hay al Ministro Obaldía sobre este particular son los siguientes:

“Ya que el gobierno de la República de Panamá ha tenido a bien objetar que los Estados Unidos ejerzan soberanía sobre la Zona del Canal y dentro de ella los poderes ordinarios de la soberanía, este gobierno, aunque no puede admitir que la cuestión está abierta a discusión, ni que la República de Panamá tenga derechos a disputar tal ejercicio de autoridad, considera del caso que la República de Panamá sea INFORMADA de la opinión que sobre el particular abrigan los Estados Unidos y de las razones en que se funda”.

“Los Estados Unidos adquirieron el derecho a ejercer poderes y jurisdicción soberanos sobre la Zona del Canal por el tratado de 18 de noviembre de 1903, celebrado entre la República de Panamá y los Estados Unidos”.

“La naturaleza y extensión de la concesión de poderes gubernamentales a los Estados Unidos y el derecho y autoridad resultantes en el territorio de la Zona están especificados en el artículo III”.

“Sometamos la controversia a prueba conforme a las estipulaciones de este artículo. ¿Si los Estados Unidos fueran el soberano del territorio, tendrían ellos el derecho y la autoridad

¡TRATADO FATAL!

de reglamentar allí el comercio, establecer aduanas y organizar un servicio de correos? Esta pregunta tiene que ser contestada afirmativamente”.

“Si se concediera que la República de Panamá tiene de modo abstracto y nominal los ‘derechos, poder y autoridad’ de la soberanía en y sobre la Zona, quedaría todavía el hecho de que por dicho artículo III los Estados Unidos están autorizados para ejercer los derechos, poder y autoridad ‘con exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder y autoridad por la República de Panamá’ ”.

“Si se pudiera o debiera admitir que el soberano titular de la Zona del Canal es la República de Panamá, tal soberano se ha **MEDIATIZADO** por **ACTO PROPIO** solemnemente declarado y públicamente proclamado en las estipulaciones de un tratado”.

“Conforme a las estipulaciones del artículo III, si han de ejercerse poderes soberanos en y sobre la Zona del Canal estos deben ser ejercidos por los Estados Unidos. El ejercicio de tales poderes debe, de consiguiente, estar sujeto al juicio y discreción de las autoridades constituidas de los Estados Unidos, que es la entidad gubernamental sobre quien reposa la responsabilidad y que por estipulaciones de un tratado conviene en ‘la entera exclusión por parte de ella en el ejercicio de tales derechos soberanos, poder y autoridad’ en y sobre el territorio de que se trata”.

En otra parte de este mismo documento expone:

“El gran propósito que se tuvo en mira realizar con el tratado es poner a los Estados Unidos en capacidad de construir el Canal mediante el desembolso de fondos públicos de los Estados Unidos, fondos creados mediante la recaudación de impuestos y dineros provenientes de medidas fiscales de los Estados Unidos. Por muchos años, después de sancionada nuestra Constitución, imperó la creencia de que los fondos del gobierno nacional no podían emplearse en la construcción de obras materiales exceptuando las destinadas para uso del Gobierno Nacional, como, por ejemplo, el Capitolio, edificios para Oficinas del Gobierno, arsenales, fortalezas, aduanas, oficinas de correos, etc. La cons-

trucción de caminos, ferrocarriles, etc., etc, de obras fluviales y puertos, etc., la protección y mejora de trabajos hidráulicos, la construcción de canales y otras empresas semejantes para uso y conveniencia del público en general y de empresas particulares, se consideraban fuera de la competencia del Gobierno Nacional. Al fin quedó establecido que el Gobierno Nacional tenía la facultad de emprender la construcción de obras públicas como las ya mencionadas; destinando los fondos públicos o de la nación para ello; y las razones que influyeron en esta determinación están apoyadas en el hecho de que todas esas obras públicas han de ser construidas en territorio sujeto a la soberanía nacional. Es muy probable que este aspecto de la cuestión no haya sido tomado en consideración por las autoridades de Panamá y que éstas no distingan la diferencia entre el gobierno de los Estados Unidos y la Compañía Francesa del Canal. La Compañía Francesa era una empresa particular y obtuvo sus fondos de individuos que voluntariamente invirtieron sus recursos privados en promoverla; dichos fondos podían ser desembolsados en cualquier parte y para cualquier objeto aprobado por los accionistas. Pero el gobierno de los Estados Unidos, al construir el Canal de Panamá, no emplea fondos particulares, sino el dinero que se ha recibido por tributación para fines públicos. Dinero recibido así se puede usar para ASUNTOS NACIONALES fuera del territorio sujeto a la SOBERANÍA NACIONAL; por ejemplo, seguir guerras en territorio extranjero, por cuanto en tiempo de guerra las fuerzas bélicas de la nación entran en actividad y se extienden según las necesidades de la Nación, y la dirección de la guerra está encomendada especialmente por nuestra Constitución al Gobierno Nacional; también se puede invertir este dinero en la compra de terrenos para edificar embajadas, carboneras, etc., por cuanto éstos son instrumentos de comercio, una medida para fomentar la paz. El comercio es la vida de una nación pero es ejercido por ciudadanos particulares en su carácter privado y no como institución de gobierno”.

¡TRATADO FATAL!

Cuídase mucho el Secretario de Estado del mandato de la Constitución de su país sobre inversión de fondos públicos: no tiene consideración alguna, sin embargo, para lo que dispone la nuestra acerca de la enajenación de bienes nacionales a gobiernos extranjeros.

En comunicación del doctor Ricardo J. Alfaro, Ministro de Panamá en Washington, para Charles Evans Hughes, Secretario de Estado de los Estados Unidos, de 3 de enero de 1923, aquél expuso:

“El Tratado de 18 de noviembre de 1903 fue negociado y concluido de la manera apresurada que todo el mundo conoce y sin que se esperase la llegada de los comisionados panameños que habían sido enviados por el gobierno de Panamá para negociar y firmar el tratado; y contra la expectación general, se introdujeron varias modificaciones que hicieron el tratado con Panamá menos ventajoso para nuestra nación que el tratado con Colombia.

“La jurisdicción conjunta sobre la Zona del Canal estipulada en el Tratado Hay-Herrán fue reemplazada por la jurisdicción absoluta y exclusiva de los Estados Unidos y el término de noventa y nueve años sustituido por una concesión a perpetuidad...”.

“Ciertamente es que el nuevo Tratado contiene la garantía de la independencia de Panamá y pudiera observarse que esta garantía compensaba muchas de las nuevas concesiones en que había convenido el ministro Bunau Varrilla. Pero esta garantía no fue una concesión estipulada en beneficio exclusivo de la República de Panamá. Ella fue al mismo tiempo una salvaguarda para la construcción del Canal, pues es evidente que los Estados Unidos se habrían visto en la imposibilidad física y legal de construir el Canal y de mantener sobre la Zona del Canal sus derechos jurisdiccionales si le hubiera sido dable a otra potencia destruir la independencia de la República de Panamá”.

“No obstante esta circunstancia, el sentimiento general del pueblo de Panamá era el de que las concesiones y derechos terri-

toriales otorgados por la República eran un sacrificio necesario para que pudiese llevarse a cabo con éxito la obra del Canal y que los panameños se verían plenamente satisfechos por la gran suma de bienestar, progreso y desenvolvimiento general que resultaría de los grandes trabajos del Canal y de la inversión de los millones de dólares necesarios para la obra.

“La misma impresión reinaba entre los hombres de Estado, la prensa y el público americano. Se recuerda que cuando los Comisionados panameños a quienes se encomendó la negociación del Tratado del Canal se quejaron al Secretario Hay por el hecho de que el Tratado había sido firmado cerca de la medianoche del 18 de noviembre en la residencia privada del señor Hay, dos horas antes de la llegada de los Comisionados panameños, como si hubiera empeño en que **NO NEGOCIARAN EL TRATADO LOS PLENIPOTENCIARIOS PANAMEÑOS**, el Secretario Hay observó a los Comisionados Amador y Boyd que los beneficios que resultarían para la República de Panamá de la construcción del Canal serían tan inmensos que las modificaciones introducidas al Tratado Hay-Herrán al estipularse el Tratado Hay-Bunau Vari-lla eran nada en relación con tales beneficios.

De igual opinión fue el Presidente Roosevelt, como puede verse en su carta de 19 de octubre de 1904 para Mr. Taft, la cual dice:

“Los Estados Unidos van a conferir al pueblo de la República de Panamá grandes beneficios mediante el gasto de millones de dólares con la construcción del Canal”.

Pero este hecho no debe cegarnos hasta el Punto de impedirnos ver la importancia de ejercer los derechos que se nos han dado por el Tratado con Panamá en forma que evite que surjan, siquiera sospechas, por infundadas que sean, acerca de nuestras intenciones en el futuro. Nosotros no tenemos la menor intención de **ESTABLECER UNA COLONIA EN EL CENTRO DEL ESTADO DE PANAMÁ** ni de **EJERCER FUNCIONES GUBERNAMENTALES MÁS VASTAS DE LO QUE SON NECESARIAS**

PARA CONSTRUIR, MANTENER Y HACER FUNCIONAR EL CANAL conforme a los derechos que nos da el Tratado. Lo que menos deseamos es estorbar los negocios y la prosperidad del pueblo de Panamá”.

“Se pensaba también en Panamá que los Estados Unidos, que siempre habían mostrado inclinaciones amistosas y liberales hacia las pequeñas nacionalidades, no se colocarían jamás en actitud que pudiera causar alarma a la República de Panamá en lo relativo al Tratado del Canal y su aplicación”.

“Sin embargo, cuando tuvo lugar el traspaso de jurisdicción de la Zona del Canal a los Estados Unidos, el pueblo de Panamá fue presa de grande alarma y agitación con motivo de los puertos de Ancón y Cristóbal, que eran los ‘puertos adyacentes’ a las ciudades de Panamá y Colón de que habla el Tratado, hecho que privó de sus puertos a estas dos ciudades y que las hacía depender de los puertos terminales del Canal para su comercio exterior. Es cierto que con fecha de 19 de enero de 1904 el Ministro Bunau Varilla dirigió al Secretario Hay una nota en que daba cierta explicación que servía para justificar la toma de los dos puertos por los Estados Unidos. Es cierto igualmente que dicha nota, aunque NO FUE PREVIAMENTE AUTORIZADA, ni DEBIDAMENTE CONSULTADA, obtuvo la subsiguiente aprobación del entonces Secretario de Relaciones Exteriores, doctor Espriella. Pero el hecho es que el pueblo de Panamá jamás entendió que, de acuerdo con el Tratado del Canal, la República debía perder los dos puertos por los cuales hacía su comercio de importación y exportación, y que la aguda controversia que siguió a la toma de los dos puertos fue lo que motivó que el Presidente Roosevelt enviase a Panamá a su Secretario de Guerra, Mr. William Howard Taft, quien celebró con el gobierno panameño el convenio que desde entonces lleva su nombre...”.

A esta nítida exposición del Ministro Alfaro contestó el Secretario Hughes en los términos siguientes:

“Usted manifiesta que el Tratado de 1903 fue negociado y concluido precipitadamente, sin esperarse la llegada de los Co-

misionados panameños que habían sido enviados para celebrar y firmar el Tratado, y que contra la expectativa general le fueron introducidas ciertas modificaciones que aminoraron las ventajas de Panamá comparadas con las que hubiera obtenido Colombia según el proyecto de tratado entre aquel país y los Estados Unidos. Me permito llamar la atención de usted hacia un cable dirigido al Departamento de Estado por los señores J. A. Arango, Tomás Arias y Federico Boyd, miembros de la Junta de Gobierno Provisional de Panamá, y refrendado por el señor F. V. de la Espriella, Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno, en que se expresa que el Gobierno Provisional de la República de Panamá había nombrado al señor Philippe Bunau Varilla como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario ante el Gobierno de los Estados Unidos, con plenos poderes para gestionar negociaciones DIPLOMÁTICAS y FINANCIERAS, y se pedía que fuera recibido y oído con tal carácter; y también una CARTA dirigida por los señores Arango, Boyd y Arias al Presidente de los Estados Unidos el 9 de noviembre, informándole que la Junta había resuelto acreditar al señor Philippe Bunau Varilla como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario ante el gobierno de los Estados Unidos, suficientemente autorizado para celebrar TRATADOS PÚBLICOS con este gobierno. En esta carta se pedía al Presidente que diera entera fe y crédito a todo lo que el señor Bunau Varilla manifestara a nombre de Panamá y la Junta en particular. El 3 de diciembre el señor Bunau Varilla transmitió al Departamento de Estado una carta dirigida al Secretario de Estado por el señor Espriella el 9 de noviembre, por la cual confirmaba del señor Bunau Varilla como Agente Confidencial del Gobierno Provisional de Panamá primero y después como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en los Estados Unidos. El cónsul americano en Panamá (Félix Ehrman) cablegrafió al Departamento de Estado el 11 noviembre de 1903: “Tengo informe oficial de que Bunau Varilla es la persona autorizada para CELEBRAR TRATADOS”.

¡TRATADO FATAL!

“Me permito llamar la atención de usted, además, a la nota dirigida al Secretario de Estado por el señor Bunau-Varilla, el 27 de noviembre de 1903, informándole que él había sido autorizado por CABLEGRAMA firmado por los tres miembros que formaban el gobierno y refrendado por el Secretario de Relaciones Exteriores, que el Tratado de 18 de noviembre de 1903 sería RATIFICADO por los miembros de su gobierno y sus firmas estampadas en él tan pronto como el documento llegara al Istmo. Manifestó que ‘el Gobierno de la República de Panamá agrega que esta determinación la ha tomado en vista de la APROBACIÓN del Tratado por los delegados que vinieron a Washington después de la firma del mencionado Tratado, y quienes, por lo tanto, pudieron juzgar sus estipulaciones con espíritu perfectamente independiente’. A este respecto también debo hacer referencia a la nota que el señor Bunau Varilla dirigió al Secretario de Estado, el 3 de diciembre de 1903, en que detalla sus solicitudes a la gerencia de la Compañía de Vapores del Ferrocarril de Panamá para que demorara la salida de Colón del vapor “Yucatán” por treinta y seis horas después de la llegada allá del vapor “City of Washington”, que llevaba el tratado, a fin de que pudiese ser ratificado y devuelto a Washington”.

“El 10 de diciembre de 1903 el señor Bunau Varilla dirigió una nota al Asistente del Secretario de Estado urgiéndole la ratificación del Tratado por los Estados Unidos tan pronto como fuera posible, SIN ESPERAR A QUE PANAMÁ ADOPTARA SU CONSTITUCIÓN, y esto es prueba adicional del deseo de Panamá de activar la conclusión y ratificación del Tratado. Además, el Tratado fue después sometido a las autoridades correspondientes de Panamá para su ratificación, y la ratificación de ellas fue la APROBACIÓN FORMAL Y CONCLUYENTE del Tratado. Finalmente deseo llamar la atención de usted a la nota dirigida al Secretario de Estado por el señor Bunau Varilla, el 6 de enero de 1904, informándole que había recibido de parte de su gobierno un extracto de la *Gaceta Oficial* de 16 de diciembre de 1903,

que decía que las Municipalidades de Buenavista, Portobelo, David, Las Palmas, La Mesa, Taboga, Gatún, Río de Jesús y San Francisco, y los vecinos de la Mesa, Soná y Río de Jesús habían expresado ‘en los más calurosos términos su satisfacción por la firma de la Convención del 18 de noviembre último, relativa al Canal de Panamá’. Agregó el señor Varilla: ‘esto completa la lista de las corporaciones electivas de la República, todas las cuales han expresado su aprobación incondicional del Tratado y de su ratificación por el Gobierno de Panamá. Debo decir que esta expresión de opiniones está en armonía con la satisfacción que experimenta todo el país, que se ha hecho conspicua en elección reciente, por primera vez en la historia del Estado de Panamá, todo ciudadano se ha encontrado en libertad de cumplir con su deber de acuerdo con su conciencia’.

“El Tratado fue así ratificado, después de haber sido aprobado unánimemente, no sólo por los Comisionados, sino por todas las Municipalidades y Corporaciones electivas de la República, así como por el voto de sus conciudadanos y, por lo tanto, las objeciones de usted, en este punto, no parecen bien fundadas”.

Las que no estaban bien fundadas eran las afirmaciones del Secretario Hughes. La aprobación de los Comisionados Amador y Boyd no tenía ningún valor jurídico, porque carecían de facultad para ello, función exclusiva de la Asamblea Nacional, según queda establecido en el anterior ensayo; sólo 10 de las 60 Municipalidades que componían el antiguo Departamento expresaron, a libro cerrado, su asentimiento al convenio y en cuanto a Corporaciones electivas no funcionaba ninguna otra, que sepamos, en todo el territorio de la nueva República. Las elecciones para diputados a la Constituyente se efectuaron casi a dedo y sin mencionar siquiera el Tratado, porque estaba en el ánimo, tanto del Gobierno de Washington como del Gobierno Provisional de Panamá, escatimarle a la Convención Nacional el conocimiento directo del Convenio del Canal, no fuera a reproducirse en Panamá lo ocurrido en el Congreso de Colombia con el Tratado Hay-Herrán.

¡TRATADO FATAL!

La contestación del Secretario Hughes al Ministro Alfaro contiene estos otros párrafos que vale la pena reproducir:

“Con respecto a la aserción de usted de que la impresión general en Panamá fue la de que las concesiones otorgadas a los Estados Unidos según el Tratado del Canal tendrían compensación en forma de bienestar, de progreso y de desarrollo generales, como consecuencia de la construcción del Canal y de la inversión de los millones de dólares necesarios para esa obra y de que Panamá no ha recibido esos beneficios, no puedo menos que expresar sorpresa, porque es un hecho bien conocido que el país ha traído prosperidad enorme a la República de Panamá”.

“Usted cita un párrafo de la carta que el Presidente Roosevelt le dirigió a Mr. Taft el 19 de octubre de 1904’ en que decía: ‘No tenemos la menor intención de establecer una colonia independiente en el centro del Estado de Panamá, ni ejercer funciones gubernamentales más amplias que las necesarias para construir, mantener y hacer funcionar el Canal, de acuerdo con los derechos que nos ha dado el Tratado’ ”.

“Al hacer el Presidente Roosevelt esa declaración indudablemente expresó la política de este gobierno –una política a la cual se ha adherido estrictamente– pero esa declaración no admite significación tan amplia que implique intención alguna de parte del Presidente Roosevelt de limitar los derechos acordados definitivamente a este Gobierno por el Tratado de 1903. En las negociaciones que se aproximan se espera que se encontrará una solución a los problemas que han surgido de la construcción, mantenimiento, funcionamiento y protección del Canal, y este gobierno tendrá mucho gusto en considerar con toda atención cualesquiera proposiciones que sugiera el Gobierno de Panamá para conseguir el objeto deseado”.

“Con respecto a la aserción de usted de que el pueblo de Panamá se alarmó mucho por la ocupación de los puertos de Ancón y de Cristóbal por los Estados Unidos, porque no creyó que el Tratado del Canal causaría la pérdida de esos dos puertos, y que

el motivo del convenio Taft fue ese temor de parte de Panamá, deseo llamar la atención de usted hacia la circunstancia de que el derecho de los Estados Unidos de ocupar esos puertos fue reconocido por el señor Bunau Varilla, Ministro de Panamá en Washington, en nota dirigida al Secretario de Estado el 19 de enero de 1904, y que esto fue confirmado por el Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá. Deseo también manifestar a usted que Ancón y Cristóbal estaban dentro de la Zona del Canal cuando ésta fue ocupada por los Estados Unidos y el gobierno provisional de ella fue asumido por el Mayor General George W. Davis, a nombre de los Estados Unidos, el 19 de mayo de 1904, como lo demuestran los convenios del 15 de junio de 1904, por los cuales se delimitó temporalmente a Panamá, Colón y la Zona del Canal, y por los señores Tomás Arias y Valdés López, Secretario de Estado y Procurador General de la República de Panamá, respectivamente. Además debo recordar a usted que la Convención de límites de 1914, en sus estipulaciones referentes a estos dos puertos, arregla definitivamente esta cuestión. Por lo tanto no hay lugar a discusión sobre este punto”.

“Refiriéndome en términos generales a la aserción de usted, de que si bien el objeto del Tratado fue dar a los Estados Unidos todo lo necesario para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal, Panamá sostiene que la Jurisdicción sobre el comercio exterior de la Zona del Canal no fue traspasada, debo referirme a las explícitas estipulaciones del artículo III del Tratado de 1903”.

“La concesión a los Estados Unidos de todos los derechos, poder y autoridad que poseerían si ellos fueran soberanos del territorio dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas, es terminante con respecto al punto suscitado por usted. La actitud de este gobierno al respecto fue clara y definitivamente –expuesta en la nota de Mr. Hay– para el señor Obaldía de 24 de octubre de 1904.

“Con respecto a lo expuesto por usted de que el Convenio Taft determina el *status* jurídico de la Zona del Canal, me per-

¡TRATADO FATAL!

mito indicar a usted que, como está demostrado en la correspondencia sobre la materia, el Convenio Taft fue un ARREGLO PROVISIONAL para hacer frente a la situación durante el tiempo de la CONSTRUCCIÓN del Canal y que el artículo 12 de la Orden Ejecutiva de 3 de diciembre de 1904, que es la primera de las Órdenes Ejecutivas que forman el Convenio Taft, expresa específicamente que su vigencia y ejecución por funcionarios de los Estados Unidos, por una parte, o el cumplimiento y ejecución de las condiciones de su vigencia por la República de Panamá y por sus funcionarios, por la otra, no debe considerarse como una delimitación, definición, restricción o interpretación restrictiva de los derechos de cada parte de acuerdo con el Tratado celebrado entre los Estados Unidos y la República de Panamá. En virtud del Convenio Taft los Estados Unidos renunciaron VOLUNTARIAMENTE, durante el período de construcción del Canal, el ejercicio de ciertos derechos que le fueron otorgados por el artículo III del Tratado. Esto fue una RENUNCIA TEMPORAL y el artículo 12 de la Orden Ejecutiva, a que se ha hecho referencia, demuestra específicamente que ella no menoscabó en manera alguna los derechos de los Estados Unidos, según el Tratado”.

“Si Panamá goza de privilegios especiales, según este Convenio provisional, además de los que se reservó de acuerdo con el Tratado, como la aserción de usted lo implica claramente, debería recordarse que esas concesiones han continuado en vigor por un período considerable, dentro del cual mi Gobierno tenía el derecho evidente de terminar el Convenio. Esto se menciona únicamente con el objeto de recalcar el hecho de que en todos los tratados de mi gobierno con Panamá no sólo ha aplicado los PRINCIPIOS DE EQUIDAD, sino que ha procedido con ESPÍRITU GENEROSO”.

Conforme a los términos de la comunicación que se acaba de transcribir es equitativo y generoso de parte del Gobierno de los Estados Unidos que el Presidente de esta nación gobierne la Zona

del Canal e interprete el Tratado que se concertó para construirlo por medio de Órdenes Ejecutivas definitivas e inapelables.

Éste es el Derecho Internacional típico del Imperio Americano de principios de siglo, contra el cual Panamá y el mundo han reaccionado y reaccionan al presente.

En 1933, un año después de haberse encargado del gobierno, el Presidente Harmodio Arias Madrid decidió hacer un viaje a los Estados Unidos con el objeto de aprovechar la presencia de Franklin Delano Roosevelt y de su política de Nuevo Trato en la rectoría de la Gran Nación del Norte. Pareció que con la declaración conjunta de los dos Presidentes 7 de octubre de 1933, toda ulterior consideración sobre soberanía de la Zona del Canal carecía de objeto, ya que en ella se reconocían los derechos soberanos de Panamá sobre su territorio y su derecho como tal a aprovechar las ventajas comerciales inherentes a su posición geográfica. Pero no fue así. El Tratado que siguió a la declaración conjunta modificó algunos de los artículos del Tratado de 1903, pero dejó a éste en pie en lo esencial, que es la interpretación norteamericana del artículo III del mismo.

De acuerdo con ella la soberanía de la Zona del Canal reside en la voluntad del Presidente de los Estados Unidos, expresada por medio de Órdenes Ejecutivas, contra las cuales no le queda a Panamá ni a nada ni a nadie recurso alguno.

La soberanía de la República de Panamá sobre su territorio, comprendido entre Costa Rica y Colombia y los mares Atlántico y Pacífico, es un mito, mientras el Tratado de 1903, y sobre todo la interpretación norteamericana de su artículo III, existan.

Tarea de la presente generación es destruir ese templo, donde hoy sólo oficia un sacerdote: el dinero, e impera una deidad: la fuerza.

Una demanda: El pueblo demanda de la Asamblea Nacional

Memorial

SEÑORES DIPUTADOS:

NOSOTROS, EL PUEBLO SOBERANO DE PANAMÁ,
Que el día 3 de noviembre de 1903 se alzó en armas
contra los poderes constituidos de la República de Co-
lombia;

Que dio el grito de independencia en el parque de Santa Ana:

Que por medio del Consejo de la Capital proclamó oficialmente
la separación de Panamá del Gobierno Colombiano e instaura-
ción de la República libre, independiente y soberana, y convocó a
un Cabildo abierto para el día siguiente con el objeto de tomar
resoluciones definitivas sobre el particular; y que el día 4 del
mismo mes y año resolvió irrevocablemente, en dicho Cabildo,
constituir el Estado independiente de Panamá y nombró a los se-
ñores José Agustín Arango, Federico Boyd y Tomás Arias para
que, en función de gobierno provisional, lo organizaran jurídica-
mente.

Por medio de este memorial exponemos y demandamos de
nuestros Representantes en la Asamblea Nacional lo siguiente:

1o. Existe la Convención del Canal Ístmico celebrada entre
Felipe Bunau Varilla, ministro diplomático de Panamá, y John
Hay, secretario de Estado de los Estados Unidos de Norte Amé-
rica, y firmada por ambos el 18 de noviembre de 1903.

2o. Esta Convención no fue sometida a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente, ni a ninguna otra Asamblea Nacional, como lo ordena el Derecho Público Nacional e Internacional, para que tengan validez jurídica los tratados públicos.

3o. No obstante su condición de instrumento imperfecto y jurídicamente nulo, esta Convención ha venido rigiendo relaciones entre Panamá y los Estados Unidos durante más de sesenta años.

4o. Hace poco el presidente saliente, Roberto Chiari, ha iniciado gestiones diplomáticas para que, como en otras ocasiones, se le hagan modificaciones irrelevantes al Tratado original.

Señores Diputados:

Es el caso que Nosotros, el Pueblo panameño, considera que esto no es lo procedente, sino denunciar al mundo, una vez por todas la nulidad de un instrumento írrito, indigno e injusto, como el mencionado.

Es más: ello debió hacerse desde que la Segunda Asamblea Constituyente expidió la Carta Fundamental de 1946, cuyas cláusulas sobre soberanía, dominio y monopolio viola el Convenio de 1903. La Carta de Organización de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea Nacional a fines del año anterior, proveía medios para que Panamá recurriese ante ella en busca de paz y seguridad en sus tratos y contratos con los Estados Unidos. No se hizo así. El Mundo acababa de sufrir los catastróficos efectos de la segunda guerra mundial y todos los gobernantes se entregaron a revisar sus instituciones interiores con el fin de poder ocuparse luego, a todo espacio, en sus asuntos exteriores y haciendo uso de los nuevos modos jurídicos que una civilización depurada de toda violencia ponía al alcance de los estadistas de postguerra.

Las instituciones habían cambiado, pero los hombres no.

Los viejos políticos seguían aferrados a los puestos de mando; y, durante la decena de años que siguieron, en Panamá se contemplaron los hechos más sorprendentes del mundo de entonces. Sólo últimamente, en los Estados Unidos, se ha presenciado algo semejante.

¡TRATADO FATAL!

En 1956 se inauguró en este país un gobierno que empezó a tomar a pecho nuestras relaciones con la Unión del Norte. Pero en el país vecino ejercían el poder público el General Dwight O. Eisenhower y su Secretario de Estado John Foster Dulles, los que, después de haber firmado un tratado de remiendos el año anterior, creyeron haber llegado a lo sumo en lo atinente a “concesiones” a Panamá, y asumieron respecto a este país la misma actitud que Teodoro Roosevelt en 1903 y Calvin Coolidge en las inmediaciones de los años 30. Esto, unido al carácter de violencia contra el Jefe del Estado que adquirió la política doméstica de los años del 58 al 60, dio como resultado la frustración de toda acción reivindicadora efectiva.

Lo ocurrido durante el período gubernativo que acaba de fenecer, no tiene punto de comparación con nada del pasado. La ascensión al solio norteamericano del joven Presidente John F. Kennedy fue presagio de que un mundo de alentadora justicia se abría para Panamá y la América Latina. El Presidente Chiari repitió las escenas de los presidentes Harmodio Arias Madrid y José Antonio Remón Cantera, en que, mediante gestiones personales, consiguieron del gobierno de Washington algunas “gracia”.

Los acontecimientos son tan recientes que los señores diputados están empapados de ellos por completo y, por lo tanto, su relato se puede omitir sin perjuicio de la buena inteligencia de la presente exposición. El viejo pleito de las banderas en la Zona del Canal se recrudeció e hizo crisis durante los días 9, 10 y 11 de enero último.

Tuvo lugar el conflicto trágico del mundo conocido entre parte de la población civil, la policía y el ejército de los Estados Unidos contra el Pueblo panameño. Veintiún muertos y más de quinientos heridos de los nuestros fueron el saldo afrentoso, para los norteamericanos, de aquella batalla desigual.

Bajo presión del Pueblo panameño, que representamos, el Presidente Chiari rompió relaciones diplomáticas con los Estados Unidos y prometió que no las reanudaría mientras de parte de

las autoridades competentes de este país no se hiciera una declaración formal de que el Convenio de 1903 dejaba de existir.

Como esta declaración no se produjo, al Presidente Chiari sólo le quedaba por hacer: abrogar unilateralmente el pacto ominoso y dar cuenta de ello a la Asamblea Nacional y a la Organización de las Naciones Unidas.

Señores Diputados: en vez de cumplir con su deber categórico el Presidente saliente optó por sentarse por la enésima vez con el Mandatario norteamericano en mesa redonda, para conversar sobre la situación creada con motivo de los últimos sucesos de Panamá y los problemas que este momento histórico de transiciones de todo género le plantean a la humanidad. El fin inmediato es revisar de nuevo el Tratado de 1903 y a su base contraer otros compromisos.

Nosotros, el Pueblo panameño, considera que, antes de iniciar formalmente las negociaciones a la vista o en preparación, la convención Hay-Bunau-Varilla debe ser declarada nula y sin valor jurídico por la parte lesionada en sus intereses vitales de soberanía y dominio.

¿Por qué?

Porque de no hacerse esto, el Departamento de Estado de los Estados Unidos partirá siempre de la falsa premisa de que tiene un tratado que le da derechos absolutos a su país sobre la Zona del Canal y el Canal de Panamá, y apoyado en ello exigirá de Panamá concesiones reales a cambio de ilusorios derechos, convirtiendo a los poderosos Estados Unidos en la nación concedente y al débil país panameño en recipiente de sus concesiones o gracias. Lo que no es digno, ni justo, ni alienta relaciones amistosas entre pueblos que existen para servirse y servir por igual al género humano.

Panamá y los Estados Unidos deben ir a la mesa de negociaciones en igualdad de condiciones, sin ventajas para ninguno de los contratantes y con espíritu de igualdad jurídica y de servicio social internacional.

¡TRATADO FATAL!

La era del garrote ha terminado.

Siendo que mientras la Convención del Canal Ístmico exista no habrá igualdad de condiciones para negociar entre Panamá y los Estados Unidos, Nosotros, el Pueblo Panameño, por medio de este memorial demandamos de la Representación Nacional lo siguiente:

Primero. Solicitar al Ejecutivo el envío a la Asamblea Nacional del ejemplar original de la Convención del Canal Ístmico que se conserva en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Segundo. Encomendar el estudio de la Convención mencionada a vuestra Comisión de Relaciones Exteriores; y

Tercero. Resolver lo procedente dentro de la situación creada con esta demanda.

En vuestro seno hay juristas reputados que pueden dilucidar inteligente y patrióticamente la cuestión planteada, y fuera de él disponéis del consejo de la Academia de Derecho Internacional, el Colegio de Abogados, el Consejo Superior de Relaciones Exteriores, la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación, y de los hombres notables de la Cátedra y el Profesionalismo que sabrán ilustraros.

Honorables Diputados: recordad que en el año de 1926 una Asamblea sentó pauta saludable para los intereses de la Nación a este respecto. Si entonces dijo: “Aplácese la consideración de este Tratado hasta que el Ejecutivo gestione, una vez más, condiciones que satisfagan las aspiraciones nacionales”, ahora sencillamente sería necesario establecer: ... *hasta que se hayan llenado las formas constitucionales de las Partes Contratantes y satisfecho el interés Universal.*

Panamá, junio de 1964

