

## **MEMORANDUM MOORE**

### **(2 de agosto de 1903)**

1. Cuando se establecieron negociaciones hace algunos años con los gobiernos locales soberanos para permitir a los EE.UU la construcción de un canal interoceánico, la única ruta considerada fue la de Nicaragua. Por consiguiente, las negociaciones se llevaron a cabo en este país y Costa Rica. A falta de suficientes estipulaciones sobre la materia con el gobierno nicaragüense, y la falta total de ellas con el gobierno de Costa Rica, los proyectos de tratados lógicamente adquirieron una forma muy detallada. El gobierno de Colombia quedó involucrado en las negociaciones cuando, al cabo del tiempo, se contempló la ruta por Panamá y se consideró a ésta como la más favorable. Aún así se continuaron tomando en consideración los proyectos anteriores. Es más, la ley del 28 de junio de 1902 se redactó teniendo en mente un tratado en términos semejantes.

2. Como Resultado tenemos un tratado detallado con la República de Colombia, a cuya ratificación se opone el Congreso de dicho país. Es importante considerar cuál será la situación de la gestión canalera si el Congreso colombiano rechaza dicho tratado.

3. El que los EE.UU. desista de la ruta por Panamá y llegue a un acuerdo con Nicaragua y Costa Rica es algo que puede servir a los presentes móviles diplomáticos, pero ciertamente no a los de una política permanente. Sí la vía por Panamá es, como estamos informados, la mejor y la más práctica para la construcción y operación del canal, entonces, ésa es, por lo tanto, la ruta que debemos escoger.

4. Los EE.UU. al emprender la construcción del canal, proporcionarán al mundo una obra que no sólo será de beneficio propio sino de provecho para todo el mundo. La experiencia de cien años ha demostrado que la empresa privada no puede asegurar la construcción de un canal si no se cuenta con el respaldo de un gobierno poderoso. En Panamá esto quedó demostrado

singularmente. Ahora por primera vez los EE.UU. ofrecen al mundo, una cierta perspectiva para la realización de un canal. ¿Podemos, acaso, permitir que Colombia se interponga?

5. En primer lugar, contestemos esta pregunta desde un punto de vista general. Las siguientes palabras de un estadista norteamericano, nos presentan, por sí mismas, el extracto de nuestra respuesta: “El desarrollo de los acontecimientos ha hecho que las rutas interoceánicas a través de una de las fajas más angostas de la América Central adquieran gran importancia para el mundo comercial. Muy en particular, esto es cierto, en el caso de los EE.UU. cuyas posesiones a lo largo de las costas del Atlántico y el Pacífico requieren los más rápidos y cómodos medios de comunicación. Mientras que los derechos legítimos de soberanía de los Gobiernos que rigen esta región siempre deben ser respetados, los EE.UU. esperan que estos Gobiernos ejerzan en todo momento tales derechos con un espíritu que corresponda a la ocasión, a las necesidades y circunstancias que se presentan. La soberanía conlleva tanto obligaciones como derechos. No se le podría permitir a ninguno de estos gobiernos soberanos, así sean dirigidos con un espíritu que se caracteriza por una mayor sensibilidad hacia las legítimas y justas demandas hechas por otras naciones, que, animadas por un aislamiento de tipo oriental, cierren estas compuertas de comunicación localizadas en las grandes vías de paso del mundo y justifiquen su actuación pretendiendo que estas rutas de comercio y transporte sean de su pertenencia exclusiva y que decidan cerrarlas, o, lo que es lo mismo, gravarlas con reglamentaciones injustas que impedirían su utilización general”. (Del Secretario de Estado. Sr. Cass, al Ministro para la América Central, Sr. Lamar, con fecha del 25 de julio de 1858. Correspondencia en relación al propuesto Canal Interoceánico (1855),281.)

6. Responderemos ahora a la pregunta en términos particulares, en lo que se refiere a los derechos nacionales de los EE.UU. en este asunto. En 1846, los EE.UU. celebraron un tratado con la Nueva Granada (Colombia).

En virtud del Artículo 35º de este tratado, la Nueva Granada garantizó “que el derecho de vía o tránsito a través del Istmo de Panamá, por cualesquiera medios de comunicación que ahora existen o en lo sucesivo pueden abrirse, estará franco y expedito para los ciudadanos y el Gobierno de los EE.UU.”.

A su vez, los EE.UU. como “una compensación especial” a cambio de estas ventajas, garantiza “positiva y eficazmente a la Nueva Granada, por la presente estipulación, la perfecta neutralidad del ya mencionado Istmo, con la mira de que en ningún tiempo, existiendo este Tratado, sea interrumpido ni embarazado el libre tránsito de uno a otro mar; y por consiguiente, garantizan de la misma manera los derechos de soberanía y propiedad que la Nueva Granada tiene y posee sobre dicho territorio”.

7. El Presidente Polk en su mensaje al senado para la ratificación del tratado demostró de manera evidente que estos compromisos de carácter defensivo y ofensivo, asumidos por los EE.UU. al aliarse con Colombia y establecer así una especie de consorcio protector de la soberanía de ese país, tenían como objetivo primordial asegurar para los EE.UU. los derechos sobre un canal. El Presidente Polk decía en su mensaje: “No podríamos exagerar la importancia que tiene esta concesión para los intereses comerciales y políticos de los EE.UU. la ruta por el Istmo de Panamá es la más corta entre los dos océanos, y, al parecer, según la información que adjuntamos, además, resulta ser, la más factible para la construcción de un ferrocarril o un canal. Las enormes ventajas para nuestro comercio que resultarían de tal medio de comunicación, no solamente con relación a la costa occidental de América sino con el Asia y las Islas del Pacífico, son demasiado obvias para requerir más información. Esta ruta nos ahorraría una larga y peligrosa navegación de más de 9,000 millas alrededor del Cabo de Hornos. Con esta vía obtendríamos vínculos relativamente cómodos y rápidos con nuestras posesiones en la costa noroeste de América...”

El tratado no pretende darle la garantía sobre el cual los EE.UU. no tienen intereses en común con dicho país. Por el contrario, nosotros tenemos un interés más profundo y directo, en lo que

respecta a la garantía, que el que tiene la misma Nueva Granada, o cualquier otro país.

Nuestra reciente adquisición de las Filipinas y Hawai no les resta importancia alguna a estas razones, cuya validez está en pie.

8. Desde la fecha en que se ratificó el tratado, los EE.UU. han cumplido fielmente con sus obligaciones contractuales. Ya a principios de 1853, el Sr. Everett le insinuaba al Ministro de Perú que su país mantendría la neutralidad del Istmo en caso de guerra entre aquella República y Colombia. (Del Secretario de Estado, Sr. Everett, al Ministro peruano, Sr. Osma, el 22 de febrero de 1853, MS., Inst. Perú 1.79)

En 1864, el gobierno colombiano manifestó sus deseos de que los EE.UU. cumplieran su garantía de neutralidad en caso de una guerra entre Perú y España. (Del Sec. del Estado, Sr. Seward al Procurador General de los EE.UU., el 16 de agosto de 1864, MS., Dom. Let. 523).

En 1871 Mr. Fish expuso que el Departamento de Estado "tenía razones para creer" que un ataque contra la soberanía colombiana en el Istmo se había evitado en varias ocasiones gracias a advertencias por parte de este país. (For. Rel. 1871, 247, 246.).

Cuando en 1886, en el caso Cerruti, Colombia fue amenazada por Italia con actos de guerra, Mr. Bayard expresó que "si una potencia europea recurría a la fuerza en contra de una hermana república de este hemisferio, los EE.UU. no podían menos que sentir honda preocupación puesto que bajo la columna promesa de

9. Es así como los EE.UU. han librado a Colombia de ataques foráneos en el Istmo. También en numerosas ocasiones, los EE.UU. han impedido disturbios internos en la ruta. Huelga enumerar aquí casos específicos ya que muchos han ocurrido recientemente. Debemos notar además que los EE.UU. al proteger de tal manera la ruta, lo han hecho generalmente con el consentimiento expreso del gobierno colombiano. A menudo, nuestras intervenciones han estado precedidas de una apelación al tratado de 1846, de parte del gobierno colombiano. En realidad, Colombia alegó, una y otra vez, que era nuestro DEBER proteger la ruta contra cualquier ataque o interrupción interna. De esta manera, le ha dado al tratado, una interpretación más amplia que la nuestra y a su vez una menos favorable para su propia soberanía. Nosotros mantenemos que según el tratado tenemos el DERECHO a intervenir para mantener abierto el libre tránsito. Colombia, a su vez, mantiene que tenemos la OBLIGACION de intervenir para apoyar la autoridad de sus gobiernos nominales.

En realidad la posición de Colombia ha llegado hasta el punto de considerarnos soberanos responsables del Istmo.

Mr. Seward ha expresado con exactitud la posición de los EE.UU. de la siguiente manera:

“Los EE.UU. no han tomado, ni tomarán interés alguno en asuntos de revolución interna en el Estado de Panamá o en cualquier otro Estado de los Estados Unidos de Colombia. Los EE.UU. mantendrán una neutralidad absoluta en tales controversias internas. Sin embargo estarán listos a proteger el tránsito comercial a través del Istmo en contra de la perturbación de la paz en el Departamento de Panamá por parte de agitadores nacionales o extranjeros.

10. Como se ha visto, el artículo 35° del Tratado de 1846 garantiza el tránsito franco y expedito para los ciudadanos y además para el “gobierno de los EE.UU. lo cual significa para el uso del Gobierno en sí, es decir, para sus propiedades y para aquellos que esten en su servicio militar y civil. Ya desde julio de 1852 los EE.UU., sin solicitar la autorización previa del gobierno colombiano, enviaron varios cientos de tropas a través del Istmo. Tal privilegio

se ejerció desde entonces de acuerdo con la ocasión, y se hizo extensivo al tránsito de fugitivos de la justicia bajo custodia de funcionarios norteamericanos. Que este derecho al tránsito de tropas y a la extradición de fugitivos era prerrogativa de los EE.UU. fue reconocido explícitamente en un protocolo firmado en Bogotá el 22 de febrero de 1879 y posteriormente aprobado por el Senado colombiano. Se declaró que éste era “un derecho que se establece como compensación por la garantía de soberanía y propiedad del Istmo a la cual se obliga dicho gobierno”. (Moore sobre extradición, 1.714,718.)

11. Puesto que por más de 50 años los EE.UU. han asegurado a Colombia su soberanía sobre el Istmo según el mutuo propósito declarado de mantener un tránsito franco y expedito en dicho Istmo, los EE.UU. están en posición de exigir que les sea permitido construir el gran medio de comunicación que el tratado propicia como una finalidad principal. En verdad, la construcción del Canal, hasta la fecha se ha llevado a cabo bajo esta garantía. Los que emprendieron su construcción han fallado en terminar la obra. Se justificaría que los EE.UU. ejercieran y mantuvieran un derecho a terminarla.

Supongamos que algunos insurgentes destruyan una sección del ferrocarril de Panamá. Supongamos que el mismo gobierno colombiano hiciese lo mismo. ¿Podríamos decir acaso que los EE.UU. tienen el derecho legítimo de impedir la destrucción de la vía pero que no gozan del derecho a reconstruir la misma? Francamente, no.

Es cierto que el Canal de Panamá no se ha terminado y por lo tanto nunca ha llegado a constituirse en uno de esos “medios de comunicación” en los cuales los EE.UU. gozan de acceso franco y expedito. Sin embargo, se debe notar que el tratado se refiere específicamente a medios de comunicación “que ahora existan”, o “en lo sucesivo puedan abrirse”. El tratado contempla tanto el futuro como el presente y, ante todo la realización de un canal. Ciertamente el gobierno y los ciudadanos de los EE.UU., aún no han disfrutado del pleno beneficio, ni siquiera el principal de ellos que se esperaba

obtener mediante el tratado. Tal sería realidad sólo cuando las naves de los EE.UU. y de sus ciudadanos puedan cruzar de un océano a otro a través del Istmo.

Pero Colombia, por su parte, ha disfrutado desde el principio del pleno beneficio que se concedió; es decir, la garantía de su soberanía. Por lo tanto no está en posición de obstaculizar la construcción del Canal.

De sugerirse que el tratado no se refiere a la posible construcción del canal por parte de los EE.UU. podríamos contestar, fácilmente, que en 1846 el gobierno de los EE.UU., no pudo haber propuesto tal cosa, no tanto porque la propuesta hubiese sido considerada derogatoria para la soberanía de Colombia, sino porque en ese entonces difícilmente se hubiesen podido encontrar en el Congreso norteamericano, doce hombres que sancionaran el hecho de que el gobierno de los EE.UU., tenía el derecho constitucional de construir un canal en territorio extranjero o de formar una compañía con tal fin.

Es más, en 1853, Mr. Clayton al defender en el Senado la garantía conjunta de la inversión de capital privado del tratado Clayton-Bulwer, desafió a cualquier oponente a decir si los EE.UU. podían, dentro de sus poderes constitucionales, construir el canal. Nadie respondió.

Nuestros puntos de vista sobre poderes constitucionales han sufrido un cambio a través de la evolución de opiniones.

12. Todo lo que los EE.UU. necesitan y tienen derecho a solicitar es el consentimiento de Colombia para el traspaso de los derechos de posesión (diferenciados en sí de los que son derechos concesionarios) de la Compañía del Canal de Panamá y una licencia sin restricción alguna para construir y operar el canal, o quizás solamente para operarlo. Estipulaciones detalladas para el futuro estarían de más. Al construir el canal, los EE.UU. serán propietarios del mismo, y tendrían el derecho de operarlo después de su construcción. Por ende su control y propiedad serían a perpetuidad. Se podría alegar que los términos de tratado de 1846 no son a perpetuidad. Pero los derechos de propiedad, una vez adquiridos, y

la licencia para excavar, una vez obtenida, no dependerían del tratado.

Antes que se pueda terminar el canal transcurrirán varios años. Es de suponer que en este lapso los EE.UU. podrán arreglar todos los detalles pertinentes. Los EE.UU. no tendrán mayor dificultad en resolver los problemas, a medida que estos se presenten, una vez que estemos sobre el terreno y debidamente instalados.

Así lo hemos hecho bajo el tratado de 1846. La garantía de Colombia de concedernos un tránsito franco y expedito no la ha hecho realidad ni la ha garantizado. En general hemos encontrado, al surgir las emergencias, que sólo nuestros propios recursos nos hacen efectivo al goce de los privilegios que el tratado debería otorgarnos.

La posición de los EE.UU es completamente distinta a la de los capitalistas privados, quienes están sujetos a jurisdicción local a menos de que estén explícitamente exonerados al respecto.

Antes de solicitar la protección de sus gobiernos, ellos tienen que seguir las vías de litigio normal y hacer prevalecer sus derechos ante los tribunales contra quienes litigan. Bajo tales condiciones, el capitalista privado tiene que tener, de antemano, todo lo estipulado en el pacto. Los EE.UU. no se encuentran sujetos a tales desventajas y pueden atender a las eventualidades que se presentan en el futuro.

**J.B.M.**

---

Miles P., Duval (Jr.), Cádiz a Catay. **La Historia de la larga lucha Diplomática por el Canal de Panamá.** Editorial Universitaria, Panamá. 1973, pp. 609-617.

**CONVENCION DEL CANAL ISTMICO**  
**(Tratado Hay-Bunau Varilla)**  
**(18 de noviembre de 1903)**  
**(Para la construcción del canal interoceánico)**  
**DECRETO NUMERO 24 DE 1903**  
**(de 2 de Diciembre)**

Por el cual se aprueba un Tratado con los Estados Unidos de Norte América.

**La Junta de Gobierno Provisional de la República.**

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

**Convención del Canal Istmico**

Deseando los Estados Unidos de América y la República de Panamá asegurar la construcción de un canal para buques a través del Istmo de Panamá para comunicar los Océanos Atlántico y Pacífico; habiendo expedido el Congreso de los Estados Unidos de América una ley aprobada el 28 de junio de 1902 con tal fin, por la cual se autoriza al Presidente de los Estados Unidos para adquirir de la República de Colombia dentro de un plazo razonable el control del territorio necesario, y residiendo efectivamente el control del territorio en la República de Panamá, las Altas Partes contratantes han resuelto celebrar una Convención con tal objeto, y por consiguiente, han nombrado como sus Plenipotenciarios:

El Presidente de los Estados Unidos de América, a John Hay, Secretario de Estado y el Gobierno de la República de Panamá, a Phillipe Bunau Varilla, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República de Panamá, especialmente

facultado para tal objeto por ese Gobierno, quienes después de haberse comunicado sus respectivos plenos poderes, y de haberlos hallado en buena y debida forma, han convencido y concertado los siguientes artículos:

## **ARTICULO I**

Los Estados Unidos garantizan y mantendrá la independencia de la República de Panamá.

## **ARTICULO II**

La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una zona de tierra y tierra de cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado canal, de diez millas de ancho que se extienden a una distancia de cinco millas a cada lado de la línea central de la ruta del canal que se va a construir, comenzando dicha Zona en el Mar Caribe a través del Istmo de Panamá hacia el Océano Pacífico hasta una distancia de tres millas marítimas de la Línea media de la bajamar, con la condición de que las ciudades de Panamá y Colón y las bahías adyacentes a dichas ciudades, que están comprendidas dentro de los límites de la Zona arriba descrita, no quedan incluidas, en esta concesión. La República de Panamá concede, además, a perpetuidad a los Estados Unidos, el uso, ocupación y control de cualesquiera otras tierras y aguas fuera de la zona arriba descrita, que puedan ser necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, saneamiento y protección del mencionado Canal, o de cualesquiera canales auxiliares u otras obras necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección de la citada empresa.

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

### **ARTICULO III**

La República de Panamá concede a los Estados Unidos en la Zona mencionada y descrita en el artículo II de este Convenio y dentro de los límites de todas las tierras y aguas auxiliares mencionadas y descritas en el citado artículo II, todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercitarían si ellos fueran soberanos del territorio dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas, con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá.

### **ARTICULO IV**

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, lagos y otras masas de agua dentro de sus límites para la navegación, suministro de agua o de riachuelos, lagos, y masas de aguas pueda ser necesario y conveniente para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado Canal.

### **ARTICULO V**

La República de Panamá concede a los Estados Unidos 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.

### **ARTICULO VI**

Las concesiones que aquí se expresan de ningún modo invalidarán los títulos o derechos de los ocupantes o dueños de tierras o propiedades particulares en la mencionada Zona o en cualquiera de las tierras y aguas concedidas a los Estados Unidos

según las estipulaciones de cualquier Artículo de este Tratado, ni tampoco perjudicarán los derechos de tránsito por las Vías públicas que atraviesen la mencionada zona o cualesquiera de dichas tierras o aguas, a menos que tales derechos de tránsito o derechos particulares estén en conflicto con los derechos de los Estados Unidos caso en el cual los derechos de los Estados Unidos prevalecerán. Todos los daños causados a los propietarios de tierras o de propiedades particulares de cualquier clase con motivo de los trabajos que ejecuten los Estados Unidos, sus agentes o empleados, o con motivo de la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado Canal o de las obras de saneamiento y protección aquí estipuladas, serán avaluadas y ajustados por una Comisión Mixta nombrada por los gobiernos de los Estados Unidos y la República de Panamá cuyas decisiones con respecto a esos daños serán definitivas y cuyos fallos por tales daños serán pagados únicamente por los Estados Unidos. No se impedirá o estorbará parte alguna del mencionado Canal o del Ferrocarril de Panamá o de cualquiera de las obras auxiliares relacionadas con uno y otro y autorizadas por los términos de este Tratado mientras estén pendientes los procedimientos en averiguación de esos daños. Los avalúos de esas tierras y de las propiedades particulares y de los daños causados a éstas, tendrán por base el valor que tenían los bienes antes de la fecha de esta Convención.

## ARTICULO VII

La República de Panamá concede a los Estados Unidos dentro de los límites de las ciudades de Panamá y Colón y sus bahías adyacentes y dentro del territorio adyacente a ellos, el derecho de adquirir por compra o en ejercicio del derecho de dominio eminente, las tierras, edificios, derechos de agua u otras propiedades que sean necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento y protección del Canal y para cualesquiera obras de saneamiento, tales como la recogida y desague de inmundicias y la distribución de agua en las citadas ciudades de Panamá y Colón y que a juicio de los EE.UU. pueden ser necesarias y convenientes

para la construcción, mantenimiento, funcionamiento y protección del mencionado Canal y Ferrocarril. Todos los trabajos de saneamiento, de recogida y desague de inmundicias y de distribución de agua de las ciudades de Panamá y Colón serán ejecutados por cuenta de los Estados Unidos y el gobierno de los Estados Unidos, sus agentes y representantes tendrán facultad para establecer y cobrar las contribuciones de agua y de albañales que sean suficientes para proveer al pago de los intereses y a la amortización del capital invertido en esas obras en un período de cincuenta años, y a la expiración de ese período de cincuenta años el sistema de albañales y el acueducto vendrán a ser de propiedad de las ciudades de Panamá y Colón respectivamente, y el uso de agua será libre para los habitantes de Panamá y Colón, salvo la contribución de agua que sea necesario establecer para el funcionamiento y mantenimiento del mencionado sistema de albañales y del acueducto.

La República de Panamá conviene en que las ciudades de Panamá y Colón cumplirán a perpetuidad, los reglamentos de carácter preventivo o curativo dictados por los Estados Unidos y en caso de que el Gobierno de Panamá no pudiere hacer efectivo el cumplimiento de dichos reglamentos sanitarios de los Estados Unidos por las ciudades de Panamá y Colón, la República de Panamá concede a los Estados Unidos el derecho y autoridad de hacerlos efectivos.

El mismo derecho y autoridad se concede a los Estados Unidos para el 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 estuviere en capacidad de mantenerlo.

## **ARTICULO VIII**

La República de Panamá concede a los Estados Unidos los derechos que hoy tiene y que más tarde pueda adquirir sobre los bienes de la Compañía Nueva del Canal de Panamá y de la Compañía del Ferrocarril de Panamá como resultado del traspaso de soberanía de la República de Colombia a la República de Panamá

y autoriza a la Compañía nueva del Canal de Panamá para vender y traspasar a los EE.UU. sus derechos, privilegios, bienes y concesiones así como también el Ferrocarril de Panamá y todas las acciones o parte de las acciones de esa compañía; pero las tierras públicas situadas fuera de la Zona descrita en el Artículo II de este Tratado y que están actualmente incluidas en las concesiones hechas a ambas empresas y que no sean necesarias para la construcción y funcionamiento del Canal volverán a poder de la República de Panamá, con excepción de cualesquiera bienes de que en la actualidad sean dueñas o poseedoras las mencionadas compañías dentro de Panamá y Colón o dentro de sus puertos o terminales.

## ARTICULO IX

Los Estados Unidos respecto de los puertos en ambas entradas del Canal y sus aguas y la República de Panamá respecto de las ciudades de Panamá y Colón convienen en que ellos serán libres en todo tiempo de modo que en ellos no se impondrán ni cobrarán peajes aduaneros, derechos de tonelaje, anclaje, faros, muellaje, pilotaje, o cuarentena ni ninguna otra contribución o impuestos sobre las naves que usen el Canal o que pasen por él o que pertenezcan a los EE.UU: o sean empleadas por éstos, directa o indirectamente, en la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal principal u obras auxiliares, ni sobre la carga, oficiales, tripulación o pasajeros de dichas naves, con excepción de los peajes y cargas que puedan ser establecidos por los Estados Unidos por el uso del Canal u otras obras, y con excepción de los impuestos y contribuciones establecidas por la República de Panamá sobre las mercaderías introducidas para su uso y consumo en el resto de la República de Panamá, y sobre las naves que toquen en los puertos de Colón y Panamá sin pasar por el Canal.

El Gobierno de la República de Panamá tendrá el derecho de establecer en esos puertos en las ciudades de Panamá y Colón los edificios y resguardos que sean necesarios para la recaudación de

impuestos sobre las importaciones destinadas a otras partes de Panamá y para prevenir el contrabando. Los Estados Unidos tendrán derecho a usar las ciudades y bahías de Panamá y Colón como lugares de anclaje, para hacer reparaciones, para cargar, descargar, depositar, o trasbordar cargamentos, ya sean en tránsito ya sean destinadas al servicio del Canal o de otras obras relacionadas con éste.

## **ARTICULO X**

La República de Panamá conviene en que no se impondrán contribuciones, ya sean nacionales, municipales, departamentales o de cualquiera otra clase sobre el Canal, los ferrocarriles y obras auxiliares, remolcadores y otras naves empleadas en el servicio del Canal, depósitos, talleres, oficinas, habitaciones para obreros, fábricas de todas clases, almacenes, muelles, maquinarias y otras obras, propiedades y efectos pertenecientes al Canal o al Ferrocarril y obras auxiliares, o a sus jefes y empleados, situados dentro de la ciudad de Panamá y Colón; y que no se impondrán contribuciones o impuestos de carácter personal de ninguna naturaleza a los jefes, empleados, obreros y otros individuos en el servicio del Canal, del Ferrocarril y obras auxiliares.

## **ARTICULO XI**

Los Estados Unidos convienen en que los Despachos oficiales del Gobierno de la República de Panamá serán transmitidos por las líneas telegráficas y telefónicas establecidas por el Canal y usadas para negocios públicos y privados, a ratas no mayores que las que se cobren a los funcionarios en el servicio de los Estados Unidos.

## **ARTICULO XII**

El Gobierno de la República de Panamá permitirá la inmigración y libre acceso a las tierras y talleres del Canal y a sus obras auxiliares a todos los empleados y obreros de cualquiera nacionalidad que

estén contratados para trabajar en el Canal o que busquen empleo en él o que de cualquier manera estén relacionados con el mencionado Canal y sus obras auxiliares con sus respectivas familias, y todas esas personas estarán exentas del servicio militar de la República de Panamá.

### **ARTICULO XIII**

Los Estados Unidos podrán importar en todo tiempo a la mencionada Zona y tierras auxiliares, libres de derechos de aduana, impuestos, contribuciones u otros gravámenes, y sin restricción, buques, dragas, locomotoras, carros, maquinaria, herramientas, explosivos, materiales, abastos y otros artículos necesarios y convenientes para los jefes, empleados, trabajadores y obreros al servicio y en el empleo de los Estados Unidos y para sus familias. Si tales artículos fueren enajenados para ser usados fuera de la Zona y tierras auxiliares concedidas a los Estados Unidos y dentro del territorio de la República de Panamá, quedarán sujetos a los mismos derechos de importación y otros impuestos que graven iguales artículos importados bajo las leyes de la República de Panamá.

### **ARTICULO XIV**

Como precio o compensación de los derechos, poderes y privilegios otorgados por este Convenio por la República de Panamá a los Estados Unidos, el gobierno de los Estados Unidos conviene en pagar a la República de Panamá la suma de diez millones de dólares (10,000,000) en moneda de oro de los Estados Unidos al efectuarse el canje de las ratificaciones de este Convenio y también una anualidad durante la vida de este Convenio de Doscientos cincuenta mil dólares (250,000) en la misma moneda de oro, comenzando nueve años después de la fecha arriba expresada.

Las estipulaciones de este Artículo serán en adicción a todos los demás beneficios que obtiene la República de Panamá de acuerdo con esta Convención.

Pero ninguna demora o diferencia de opinión con motivo de este artículo o de cualquiera otra estipulación de este Tratado afectará o interrumpirá la completa ejecución y efecto de esta Convención en las demás partes.

## **ARTICULO XV**

La Comisión Mixta a que se refiere el Artículo VI será constituida de la manera siguiente:

El Presidente de los Estados Unidos nombrará dos personas y el Presidente de la República de Panamá nombrará dos personas, quienes procederán a dictar su fallo; pero en caso de discordia de la Comisión (con motivo de estar igualmente dividida en sus conclusiones) se nombrará un dirimente por los Gobiernos, quien dictará el fallo. En caso de muerte, ausencia o incapacidad de un Miembro de la Comisión o del Dirimente, o en caso de omisión, excusa o cesación en el desempeño de sus funciones, su puesto será llenado mediante el nombramiento de otra persona del modo antes indicado. Los fallos dictados por la mayoría de la Comisión por el Dirimente serán definitivos.

## **ARTICULO XVI**

Los dos Gobiernos tomarán las medidas necesarias, mediante arreglos futuros, para la persecución, captura, prisión, detención y entrega a las autoridades de la República de Panamá, dentro de la mencionada Zona y tierras auxiliares de las personas acusadas de haber cometido crímenes, delitos o faltas fuera de la citada zona para la persecución, captura, prisión, detención y entrega a las autoridades de los Estados Unidos, fuera de la mencionada Zona, de las personas acusadas de haber cometido crímenes, delitos y faltas dentro de dicha Zona y tierras auxiliares.

## **ARTICULO XVII**

La República de Panamá concede a los Estados Unidos el uso de todos los puertos de la República abiertos al comercio, como lugares de refugios para cualesquiera naves empleadas en la empresa del Canal y para todas las naves que pasen o intenten pasar por el Canal, que hallándose en peligro se vean forzadas a arribar a dichos puertos. Tales naves estarán exentas de los impuestos de anclaje y tonelaje por parte de la República de Panamá.

## **ARTICULO XVIII**

El Canal una vez construido, y sus entradas, serán neutrales a perpetuidad y estarán abiertas a la navegación en las condiciones establecidas en la Sección Ia del artículo III del Tratado celebrado entre los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, el 18 de noviembre de 1901 y de conformidad con las demás estipulaciones del mismo.

## **ARTICULO XIX**

El gobierno de la República de Panamá tendrá derecho a transportar por el Canal sus naves y sus tropas y elementos de guerra en esas naves en todo el tiempo y sin pagar derechos de ninguna clase. Esta exención se extenderá al Ferrocarril auxiliar para el transporte de personas al servicio de la República de Panamá, o de la fuerza de policía encargada de guardar el orden público fuera de la expresada zona, así como sus equipajes, elementos de guerra y provisiones.

## **ARTICULO XX**

Si en virtud de cualquier tratado vigente que se relacione con el territorio del Istmo de Panamá y cuyas obligaciones recaigan sobre la República de Panamá o sean asumidas por ésta, hubiere privilegios o concesiones en favor del Gobierno o de los ciudadanos

o súbditos de una tercera potencia relativos a una vía de comunicación interoceánica, que en cualquiera de sus estipulaciones pueda ser incompatible con los términos de la presente Convención, la República de Panamá conviene en abrogar o modificar ese tratado en debida forma, para lo cual hará a la expresada tercera potencia la notificación necesaria dentro del término de cuatro meses a contar de la fecha de esta Convención; y en caso de que el Tratado existente no contuviere cláusula alguna que permitiera su modificación o abrogación, la República de Panamá conviene en procurar su modificación o abrogación en forma tal que no haya conflicto alguno con las estipulaciones de la presente Convención.

### **ARTICULO XXI**

Es entendido que los derechos y privilegios concedidos por la República de Panamá a los Estados Unidos en los artículos que preceden están libres de toda deuda, gravamen, fideicomiso o responsabilidad anterior o de anteriores concesiones o privilegios a otros Gobiernos, compañías anónimas, sindicatos o individuos, y en consecuencia, si sugieren reclamaciones a causa de las actuales concesiones y privilegios o por otra causa cualquiera, los reclamantes ocurrirán al gobierno de la República de Panamá, y no a los Estados Unidos en demanda de cualquiera indemnización o transacción que sea necesaria.

### **ARTICULO XXII**

La República de Panamá renuncia y concede a los Estados Unidos la participación a que pueda tener derecho en las futuras utilidades del Canal de acuerdo con el Artículo XV del Contrato de concesión celebrado con Lucién N.B. Wyse, del cual es dueño hoy la compañía Nueva del Canal de Panamá, y todos los derechos o acciones de carácter pecunario que emanen de dicha concesión o tengan relación con ella y los que emanen de las concesiones a las compañías del Ferrocarril de Panamá o de cualesquiera extensiones o modificaciones de las mismas o que en ellas se relacionen; y de

igual manera renuncia, confirma y concede a los Estados Unidos, ahora y para siempre, todos los derechos y bienes reservados en las citadas concesiones que de otra manera pertenecían a Panamá antes de expirar el término de noventa y nueve años de las concesiones otorgadas a la persona y compañías arriba mencionadas, y todos los derechos, títulos y acciones que en la actualidad tenga o que pueda tener en lo futuro en las tierras, canal, obras, bienes y derechos que tengan las citadas compañías en virtud de dichas concesiones o de cualquier otra manera y adquiridas o que adquieran los Estados Unidos de la Compañía Nueva del Canal de Panamá, o por su conducto, incluyendo cualesquiera bienes y derechos que pudiera volver en lo futuro al dominio de la República de Panamá, por caducidad, decomiso o cualesquiera otra causa, en virtud de cualesquiera Contratos o concesiones con el citado Wyse, la Compañía del Ferrocarril de Panamá y la Compañía Nueva del Canal de Panamá.

Los derechos y bienes arriba citados estarán y quedan desde ahora libres y relevados de todo interés o reclamación actual o reversionaria a que Panamá tenga derecho, y el título de los Estados Unidos sobre ellos, cuando se efectúe la proyectada compra, será absoluto en cuanto concierne a la República de Panamá, con excepción siempre de los derechos de la República de Panamá específicamente asegurados por este Tratado.

### **ARTICULO XXIII**

Si en cualquier tiempo fuere necesario emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del Canal o de las naves que lo usen o de ferrocarriles y obras auxiliares, los Estados Unidos tendrán derecho, en todo tiempo y a su juicio, para usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y para establecer fortificaciones con ese objeto.

## **ARTICULO XXIV**

Ningún cambio de Gobierno o en la leyes y tratados de la República de Panamá afectará, sin el consentimiento de los Estados Unidos, derecho alguno de los Estados Unidos de acuerdo con esta Convención, o de acuerdo con cualesquiera estipulaciones de Tratado entre los dos países que en la actualidad existan o que en lo futuro puedan existir sobre la materia de esta Convención.

Si la República de Panamá llegare a formar parte en lo futuro de algún otro Gobierno o de alguna unión o confederación de Estados, de manera que amalgamare su soberanía o independencia en ese Gobierno, unión o confederación, los derechos de los Estados Unidos, según esta Convención, no serán en manera alguna menoscabados o perjudicados.

## **ARTICULO XXV**

Para mejor cumplimiento de las obligaciones de esta Convención y para la eficiente protección del Canal y el mantenimiento de su neutralidad, el Gobierno de la República de Panamá venderá o arrendará a los Estados Unidos las tierras adecuadas y necesarias para estaciones navales o carboneras en la Costa del Pacífico y en la Costa del Pacífico y en la Costa Occidental de la República sobre el Caribe, en ciertos lugares que serán convenidos con el Presidente de los Estados Unidos.

## **ARTICULO XXVI**

Una vez firmada esta convención por los plenipotenciarios de las Partes Contratantes, será ratificada por los respectivos Gobiernos y las ratificaciones serán canjeadas en Washington a la mayor brevedad posible.

En fe de lo cual los respectivos plenipotenciarios han firmado y sellado con su respectivos sellos la presente Convención en dos ejemplares.

Hecha en la ciudad de Washington, a 18 de noviembre del año de Nuestro Señor mil novecientos tres.

P. Bunau Varilla  
(Hay un sello)  
John Hay  
(Hay un sello).

**Considerando:**

1. Que en ese Tratado se ha obtenido para la República de Panamá la garantía de su independencia.
2. Que por razones de seguridad exterior es indispensable proceder con la mayor celeridad a la consideración del Tratado, a efecto de que esa obligación principal por parte de los Estados Unidos de América principie a ser cumplida con eficiencia;
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 territorio

**Decreta:**

Artículo único: Apruébase el Tratado celebrado en Washington, Distrito capital de la República de los Estados Unidos de América, el día 18 de Noviembre del presente año entre su Excelencia Phillipe Bunau Varilla, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de esta República, y Su Excelencia John Hay, Secretario de Estado de la República de los Estados Unidos de América.

Publíquese

Dado en Panamá a dos de diciembre de mil novecientos tres.

J.A. Arango, Tomás Arias

Manuel Espinosa B.

|  |                                       |
|--|---------------------------------------|
| El Ministro de Gobierno,                 | Eusebio A. Morales                    |
| El Ministro de Relaciones Exteriores     | F.V. De la Espriella                  |
| El Ministro de Justicia                  | Carlos A. Mendoza                     |
| El Ministro de Hacienda                  | Manuel E. Amador                      |
| El Ministro de Guerra y Marina           | Nicanor A. de Obarrio                 |
| Por el Ministerio de Instrucción Pública | El Sub-Secretario Francisco A. Facio. |

---

\* Gaceta Oficial N°. 6, Panamá, 15 de diciembre de 1903.



**EXPOSICION PRESENTADA AL SECRETARIO DE  
ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA  
POR EL ENVIADO EXTRAORDINARIO Y  
MINISTRO PLENIPOTENCIARIO DE LA  
REPUBLICA DE PANAMA, JOSE DOMINGO DE  
OBALDIA  
(Washington, 11 de agosto de 1904)**

Legación de Panamá.-Número 6- Washington, 11 de Agosto de 1904

Excelencia:

He recibido instrucciones de mi Gobierno para hacer ante el ilustrado Gobierno de Vuestra Excelencia las gestiones conducentes á obtener una solución satisfactoria de las dificultades que, inesperadamente, han surgido entre las autoridades de la República y el señor Gobernador de la Zona del Canal, con motivo de la interpretación que este último le ha dado á algunas de las cláusulas del convenio sobre Canal Istmico celebrado entre los dos países, el día 18 de Noviembre último.

Varios son los puntos en que tal discrepancia ha ocurrido y es indispensable desde luego hacer apreciaciones generales sobre el convenio en su conjunto, para poder aplicar en cada caso la interpretación más conforme con la armonía entre sus diversas cláusulas; más en consonancia con declaraciones anteriores hechas por el ilustrado Gobierno de Vuestra Excelencia, y más convenientes para mantener la cordialidad que entre los dos países ha existido desde que el mío entró á formar parte de las familias de las naciones.

Como antecedente imprescindible de la convención Varilla-Hay es necesario tener presente el Tratado Hay-Herrán, celebrado el 22 de Enero de 1903, aprobado por el Senado de los Estados Unidos, y rechazado por la República de Colombia.

Ambos tratados fueron celebrados con el mismo objeto principal: facilitar a los Estados Unidos la construcción de un canal para naves entre los mares Atlántico y Pacífico. Ni en uno ni en otro caso

fue el pensamiento de las altas partes contratantes celebrar un convenio de cesión de territorio ni de renuncia absoluta de soberanía por parte de alguna de ellas. El ilustrado Gobierno de Vuestra Excelencia, para poner en claro ante el mundo, y muy especialmente ante las naciones de Centro y Sur América, el objeto real de las negociaciones que dieron por resultado la celebración del Tratado Hay-Herirán, hizo en la declaración formal y categórica contenida en el artículo IV que dice así:

Los derechos y privilegios concederá á los Estados Unidos por los términos de esta Convención no afectarán la soberanía de la República de Colombia sobre el territorio dentro de cuyos límites habrán de ejercerse tales derechos y privilegios. El Gobierno de los Estados Unidos reconoce en un todo esta soberanía y rechaza toda pretensión de menoscabarla de manera cualquiera ó de aumentar su territorio á expensas de Colombia ó de cualquiera de las Repúblicas hermanas de Centro y Sur América, pues desea, por el contrario, robustecer el poder de las Repúblicas en este continente y promover, desarrollar y conservar su prosperidad é independencia.”

Esa declaración solemne, hecha en documento público del más elevado carácter, cual es un tratado entre naciones, envuelve en concepto de mi Gobierno la promesa perpetua de una línea de conducta generosa y noble por parte de los Estados Unidos, promesa que no ha quedado destruida por el hecho de no existir el Tratado Hay-Herrán; pues la declaración en que está incorporado expresa el propósito de seguir política franca y leal, aceptada y confirmada después por el Senado de los Estados Unidos, que es la más lata corporación legislativa de este país. Esa declaración, como Vuestra Excelencia sabe, tuvo por objeto hacer desaparecer el temor que en las Repúblicas americanas existe de una absorción más ó menos remota por parte de esta Nación, tan poderosa en todos sentidos; y ella influyó de modo decisivo en el Gobierno de mi país para aprobar sin reservas y sin modificaciones la Convención Varilla-Hay.

Considerando mi Gobierno que esa declaración tan solemne como espontánea tiene el carácter de perpetua y definitiva, confía en que el ilustrado Gobierno de Vuestra Excelencia interpretará el Convenio sobre el Canal Istmico del modo más armónico y

consecuente con ella, y en esa convicción paso á exponer á Vuestra Excelencia otras observaciones más específicas.

## I

El Convenio sobre Canal Istmico *importa cesión de territorio ni traspaso absoluto de soberanía.*

La simple lectura del artículo IV del tratado Hay-Herirán, 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 anunciar; pero hay, además, para sustentarla, poderosas razones deducidas del Convenio Varilla-Hay que en la mayor parte de sus cláusulas es idéntico al Hay-Herrán. En efecto, como antes he tenido el honor de observar á Vuestra Excelencia, en esta misma nota, ambos convenios versan sobre la concesión á 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. Este es el pensamiento principal y dominante en ambos actos; en ninguno de ellos se ha usado expresión alguna que implique traspaso del dominio absoluto sobre el territorio, ni mucho menos la transferencia de la Soberanía.

Esa concesión podría haber sido hecha por Colombia, antes del 3 de Noviembre de 1903, y por la República de Panamá, después de esa fecha, á cualquiera compañía ó asociación legal, sin que por el hecho de su otorgamiento pudiera pretenderse derecho al pleno dominio sobre la faja de terreno en que la obra iba á ejecutarse, ni mucho menos al ejercicio de una soberanía absoluta.

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

Si la intención de las altas partes contratantes hubiera sido en uno ó en otro de los dos casos á 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 ese no era el caso, y penetrados de que otra era la intención, vieron obligados 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 las 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; ¿hubiera sido cuerdo por parte de Colombia primero, y de Panamá, después, exigir la posesión de una jurisdicción absoluta sobre todas esas cuestiones y pretender el poder exclusivo de fallarlas y de cederlas cuando una de las partes era una nación extraña?

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

En el tratado Varilla-Hay esa concesión fue más amplia que en el tratado Hay-Herirán; pero tampoco es absoluta.

El artículo III del Tratado Varilla-Hay, único en que se trata de derechos de soberanía, establece que los Estados Unidos poseerían y ejercerían los *derechos*, poder, y autoridad que la República de Panamá les concedió sobre la Zona, *como si ellos fueran soberanos* en el territorio; pero esa expresión lleva implícita la idea de que no lo son, y aunque en la parte final del artículo se agrega “con entera exclusión del ejercicio por la República de Panamá de tales derechos soberanos, poder y autoridad, tales palabras, que se encuentran en evidente contradicción con las que les preceden, deben ser interpretadas de acuerdo con otros artículos posteriores del convenio que demuestra la intención real de los contratantes.

En el artículo VI, por ejemplo, se trata de los derechos de propiedad de particulares en la Zona y se ha convenido que todo

daño causado con motivo de las concesiones hechas á los Estados Unidos, ó por razón de la construcción, conservación, explotación, sanidad y protección del Canal y de sus obras auxiliares sean investigadas, apreciadas y decididas por una comisión mixta nombrada por los dos países y cuyas decisiones serán finales. Si los Estados Unidos poseyeran la soberanía sobre la Zona, con exclusión absoluta de la República de Panamá, esta cláusula sería inexplicable.

Por el artículo X la República de Panamá se obliga á no imponer ni á permitir que se impongan contribuciones ó impuestos de ningún género, ya sean nacionales, departamentales ó municipales sobre el Canal mismo ó sobre el Ferrocarril ú obras auxiliares ó sobre sus remolcadores y buques como tampoco sobre los empleados, obreros y otros individuos al servicio del Canal, del ferrocarril y obras auxiliares; pero de esa estipulación se deduce que sí conserva la facultad de imponer esas contribuciones sobre propiedades y personas no comprendidas en la excepción.

Según el artículo XII la República de Panamá está obligada á permitir la inmigración y el libre acceso á las tierras y talleres del Canal y de sus obras auxiliares de todos los empleados y obreros de cualesquiera nacionalidades que lleguen contratados ya, ó en busca de trabajo, y se obliga á considerarlos como exentos del servicio militar.

De conformidad con el artículo XIII los Estados Unidos pueden importar á la Zona, y á las tierras auxiliares del Canal, libres de derechos por parte de la República de Panamá, toda clase de naves, dragas, máquinas etc., etc., necesarias y convenientes para la construcción, explotación, sanidad y protección del Canal y de todo lo necesario para los obreros, empleados y sus familias. Cabe observar acerca de este artículo, lo mismo que he observado sobre el artículo X.

Y por último fue convenido entre las partes, según el artículo XXIII, que los Estados Unidos disfrutarían del derecho de emplear para la protección del ferrocarril, del Canal y de sus obras auxiliares, sus propias fuerzas de mar y de tierra y podrían construir fortificaciones con este objeto.

Como de deduce de esas estipulaciones contenidas en cláusulas posteriores al artículo III y todas en términos claros, precisos y perentorios, la República de Panamá conserva aún parte del Poder Judicial de la Zona del Canal; se ha comprometido á permitir la entrada á la Zona del Canal de ciertos inmigrantes, lo cual implica que si la cláusula no existiera, ella podía impedirlo; se ha obligado á no poner contribuciones al Canal ni á sus obras auxiliares etc. lo cual demuestra que si no fuera por la renuncia especial contenida en el artículo, conservaría su derecho soberano para imponerlas; ha convenido en admitir la introducción á la Zona, libres de derechos de importación en ellas, obligación que no puede contraer sino quien tiene la facultad y el derecho de poner tales gravámenes, y por último á los Estados Unidos para usar sus fuerzas de mar y tierra en el caso de que fuesen indispensables para la protección del canal, lo cual necesariamente supone que, si esta cláusula no existiera, los Estados Unidos no tendrían tal facultad.

Ninguna de las estipulaciones que he enumerado tendría razón de ser si la República de Panamá hubiera renunciado al dominio de la Zona y á sus derechos de soberanía en absoluto; pero su intención no fue nunca renunciar á esos derechos, ni los Estados Unidos han tenido el propósito de adquirirlos, pues ellos, muy al contrario, han declarado que no pretenden aumentar su territorio á expensas de Colombia ni de ninguna otra República de Centro y Sud América y nada hay que justifique la más remota sospecha de que tal declaración no es sincera.

En los tratados públicos no puede admitirse la existencia de cláusulas inútiles ni contradictorias; las que aparecen como inútiles, deben ser interpretadas de modo que produzcan algún efecto; y las que son contradictorias, deben interpretarse teniendo en cuenta el tenor de las últimas, porque es de suponerse, como dice Woolsey, que ellas expresan la última idea ó pensamiento de las partes.

Si existiera alguna contradicción entre las cláusulas sobre las cuales acabo de llamar la atención de Vuestra Excelencia y la III del Convenio Bunau-Varilla Hay, es claro que las últimas deben prevalecer, porque son más específicas y más claras y porque están más conformes que aquella con las demás cláusulas del mismo

Convenio y con la política externa de los Estados Unidos en relación con las naciones sur y centro americanas.

Mi Gobierno estima que el pensamiento de las partes contratantes está obscuro en todo cuanto se refiere á estas delicadas cuestiones del dominio y de la soberanía; pero después de un estudio cuidadoso puede llegarse á la conclusión de que los dos países ejercen conjuntamente la soberanía sobre el territorio de la Zona del Canal y que en los casos expresamente especificados en el Convenio Bunau-Varilla-Hay el uso de tal derecho le corresponde á los Estados Unidos, en virtud de delegación de la República de Panamá; pero en toda aquello en que el Convenio guarda silencio, los derechos de la República de Panamá permanecen inalterables y completos.

Tal situación que daría á lugar a constantes conflictos si se prolongora, requiere la celebración de un convenio aclaratorio discutido por las partes con el espíritu conciliador que ha prevalecido hasta ahora en las relaciones de los dos países y á ello está dispuesto el Gobierno del mío.

Pasando ahora á las cuestiones especiales que se han suscitado, permítame Vuestra Excelencia que las trate separadamente.

## II

### *Puertos*

En la Zona del Canal, tal como está descrita en el artículo II del Convenio Bunau-Varilla-Hay, no se comprenden las ciudades de Panamá y Colón ni sus puertos adyacentes; las unas y los otros han sido expresamente excluidos de dicha Zona y por consiguiente, aún aceptando por concesión el supuesto de que los Estados Unidos poseyeran el derecho de soberanía sobre ella, tal derecho no podría extenderse á lo que por el mismo convenio se considera excluido de su jurisdicción.

Restaría en relación con este asunto considerar dos cosas:

1°. Si los Estados Unidos tienen facultad según el Convenio Bunau-Varilla-Hay, para habilitar como puertos propios de él,

cualquier lugar comprendido dentro de la Zona y abrir al comercio del mundo aún con detrimento de los intereses de la República de Panamá.

2°. Si en el supuesto de existir esa facultad, los Estados Unidos pueden extenderla hasta declarar puertos propios de él y sometidos á su jurisdicción, cualquiera ó parte de cualquiera de los que actualmente existen pertenecientes á la República de Panamá, aún incluyendo los mismos exceptuados por el artículo II del Convenio.

Desde luego es de rigor observar que el establecimiento de un puerto y su habitación para el comercio del mundo, es, una facultad inherente al soberano del territorio; y, como ya he demostrado en la primera parte de esta nota que los Estados Unidos no disfrutan de la soberanía absoluta de la Zona, sino de los derechos especiales concedidos por el Convenio Bunau-Varilla-Hay, es claro que no reside en los Estados Unidos tal facultad.

En previsión, sin duda, de la necesidad que los Estados Unidos pudieran llegar á tener de puertos durante la época de la construcción del Canal y después de estar éste al servicio del comercio, la República de Panamá conviene en ceder á los Estados Unidos, según se ve en la parte final del artículo IX, el derecho de usar los puertos y ciudades de Panamá y Colón como lugares de anclaje, de reparación de naves, de carga y descarga, depósito y trasbordo de cargamentos, ya en tránsito, ya con destino al servicio del Canal.

Los puertos de Panamá y Colón son por la naturaleza del terreno, las entradas mismas del Canal. Siendo así, la idea de otros puertos para el mismo uso ó destino no debió presentarse á la consideración de los negociadores; y como por el Convenio los Estados Unidos tienen derecho á usarlos, reconociéndolos como pertenecientes á la República de Panamá, es claro que no están facultados para declararlos como puertos propios y sujetos á su jurisdicción exclusiva. Obvio es que tampoco puedan los Estados Unidos según el convenio declarar que una porción mayor ó menor de esos puertos, está bajo su autoridad, sólo porque se emplee la ficción de un nombre diverso, como ó puerto de Ancón ó puerto Cristóbal.

El Puerto de Panamá es uno solo, que comprende todas las costas que rodean á la ciudad, las islas cercanas, y todas las aguas que bañan esa porción del territorio Nacional. A ese Puerto en toda su amplitud se refiere el artículo II del Convenio Varilla-Hay, y dentro de sus límites queda comprendido el lugar que se conoce con el nombre de La Boca. Como parte del puerto de Panamá. *La Boca queda excluida de la Zona del Canal*; pero, por la misma circunstancia, ese lugar puede ser usado por los Estados Unidos para cargar, descargar, depositar y trasbordar cargamentos en virtud del derecho que se les ha otorgado para ello.

Lo mismo acontece con el puerto de Colón. El lugar llamado Cristóbal no es sino un barrio de la ciudad; allí no hay duda que pueda considerarse, ni abusando de las palabras, como un puerto distinto; y por consiguiente, todo él está bajo la jurisdicción exclusiva de la República de Panamá; pero los Estados Unidos tienen el derecho de usarlo como lo estipula el tantas veces mencionado artículo IX del Convenio.

Si al uso de ese derecho de hubieran limitado las autoridades de la Zona, su posición sería inobjetable y mi Gobierno habría cumplido con el mayor empeño las obligaciones que le incumben; pero las cosas han ocurrido de diverso modo. El señor General G. E. Davis ha dictado una disposición, sin duda de carácter legislativo, por la cual convierte en puertos de la Zona, los lugares de La Boca, en Panamá, y de Cristóbal, en Colón; los declara abiertos al comercio universal y sometidos á la jurisdicción exclusiva, con prescindencia absoluta de la República de Panamá y sin tener en cuenta la cláusula que excluye de la á las ciudades de Panamá y Colón, junto con sus puertos adyacentes.

Mi Gobierno no puede aceptar tal situación por considerarla contraria al espíritu y á la letra del Convenio Varilla-Hay, y tiene la convicción de que el procedimiento adoptado por las autoridades de la Zona no ha obedecido á instrucciones que recaigan precisamente sobre el punto que ha originado esta penosa controversia, sino que ha tenido origen en sugerencias locales.

### III

#### *Aduanas*

También ha dispuesto el señor General Davis, en su carácter de autoridad superior de la Zona del Canal, el establecimiento de Aduanas en los mismos lugares que ha habilitado como puertos, y ha puesto en vigor la tarifa de importación que actualmente rige en esta República.

No hay ninguna cláusula de la Convención Varilla-Hay; que permita á los Estados Unidos el establecimiento de aduanas en los puertos de Panamá y Colón, ni el cobro de derechos de importación en ningún lugar de la Zona del Canal. Tal facultad lo mismo que la referente á los puertos, reside en el soberano del territorio y los Estados Unidos no poseen la soberanía absoluta que podría darles derecho al establecimiento de un sistema fiscal propio.

La parte de sus derechos de soberanía que la República de Panamá ha concedido á los Estados Unidos por consideraciones de orden elevado, se ha referido á todo lo necesario y conveniente para dar al Canal eficaz protección en paz ó en guerra; para mantener libre y abierto al comercio universal, y para impedir el uso indebido por una potencia extranjera. También ha concedido la República de Panamá el uso de sus derechos para establecer una administración pública que mantenga el orden interno de la Zona del Canal, á efecto de que los trabajos no se interrumpan y el servicio no sufra cuando el Canal esté concluído; pero no ha sido el pensamiento de ninguna de las partes que los Estados Unidos convirtieran la Zona del Canal en fuente de recursos fiscales, estableciendo altas tarifas aduaneras aun en contra de la República de Panamá, que es la dueña del territorio, y quien aún posee sobre éste derechos que no ha renunciado.

Muy al contrario de so, en varios artículos del Convenio Varilla-Hay se encuentra consignada la voluntad de las partes en el sentido de que la Zona del canal fuera un territorio enteramente abierto y libre la comercio, y en ese concepto la República de Panamá contrajo obligaciones que de otro modo no se explicarían.

El artículo IX Convenio consagra el principio de la franquicia de las entradas del Canal y de las ciudades de Panamá y Colón (ciudades y entradas que son las mismas como antes he dicho) á efecto de que ni en una ni en otra se exigieran derechos de peaje, tonelaje, anclaje, fano, muelle, etc., etc, sobre las naves que pasarán el Canal, con excepción de los derechos que los Estados Unidos impusieran por el uso del Canal y otras, ó que la República de Panamá estableciera sobre las mercaderías destinadas al consumo del resto de la República.

Si á esa estipulación se agrega la contenida en el artículo XIII, en virtud de la cual la República de Panamá permite á los Estados Unidos la introducción á la Zona libre de impuesto de Aduana y de cualquiera otros, de todo lo necesario para la construcción, servicio, explotación, sanidad y protección del Canal y de sus obras auxiliares, es evidente que los Estados Unidos antes de obtener la aceptación de esa cláusula, no se consideraban con derecho para introducir á la Zona sus propias máquinas, amateriales, provisiones, etc., etc., sin pagar á la República de Panamá los impuestos establecidos; y si tal es el caso, mucho más claro es que no pueden establecer una tarifa propia que, en definitiva, viene á ser contra la República de Panamá y especialmente contra sus principales ciudades.

Interpretando esa cláusulas de modo que se armonicen unas con otras, puede llegarse á la conclusión de que si alguna tarifa de aduanas puede establecerse en los puertos de Panamá y Colón, ó sean las entradas del Canal sobre la importación de artículos

abastos y otras cosas necesarias y convenientes para los oficiales, empleados, obreros y jornaleros al servicio ó en el empleo en los Estados Unidos y para sus familias;” de modo que toda introducción haecha á la Zona, de mercaderías ó efectos no comprendidos en la excepción que el artículo establece en términos claros y categóricos, es decir, toda introducción que no sea hecha por los Estados Unidos sino por particulares´ nó empleados en el Canal, puede ser gravada por la República de Panamá.

Esa es la interpretacíon más conforme con el carácter general de la Convención sobre el canal Istmico, pues no debe perderse de vista que, el objeto de ella no es ceder por una parte ni adquirir por otra extensiones territoriales ni recursos fiscales ó rentísticos; el fin contemplado es la construcción de una canal y todo cuanto se estipula en el Convenio tiene por objeto facilitar esa contrucción esa construcción, no entorpecerla.

#### IV *Correos*

En la Zona del Canal se han establecido oficinas de correos y se usan en ellas para el exterior, estampillas de valores diversos á los que actualmente usa la República de Panamá. Como los valores de esas estampillas son menores en la Zona, y no se ha puesto ninguna restricción en su venta, el público ocurre á comprarlas y á portear allá su correspondencia, ocasionándole á la República un quebranto muy considerable en esa renta nacional.

Mi Gobierno considera que los Estados Unidos pueden tener un servicio doméstico de correos dentro de la Zona; pero no pueden despachar correos para exterior del país, pues tal derecho le corresponde á la República de Panamá.

Hechas las observaciones que anteceden en las cuales me he esforzado en presentar la cuestión por su lado jurídico, ciñéndome á las cláusulas del Convenio Varilla-Hay, creo oportuno exponer al ilustrado Gobierno de Vuestra Excelencia, otras facés del asunto que son no menos dignas de consideración.

Aun suponiendo que el Convenio Varilla-Hay pudiera interpretarse en el sentido de conceder á los Estados Unidos el derecho de establecer puertos, aduanas y correos en la Zona del Canal; aun dando por claro y definitivamente reconocido en favor de Estados Unidos el derecho absoluto al dominio y á la soberanía sobre el territorio; si el ejercicio de esos derechos redundara en daño grave é irreparable para la República de Panamá, y produjera un estado de ruina comercial y económico que las partes no tuvieron en mira ocasionar, pues nadie contrata para hacerse á sabiendas un perjuicio incalculable y sin remedio, debería ser motivo de grave meditación para el Gobierno de Vuestra Excelencia y para este país en donde prevalecen un profundo espíritu de justicia y un elevado sentimiento de equidad, el poner en vigor medidas como las de que me ocupo, que producirían aquellos resultados y que darían golpe de muerte á mi país, sin producir ningún beneficio para los Estados Unidos.

Bien sé que el sentimiento no debe entrar para nada en negociaciones de este género; pero aun viendo el asunto por el lado de las conveniencias más egoistas ¿que interés pueden tener los Estados Unidos en que la República de Panamá se arruine económicamente, en que su posición financiera sea insostenible, por la desaparición de sus recursos fiscales, y que al fin se vea incapacitada de cumplir ante el mundo las obligaciones inherentes á una nación libre y soberana? ¿No está por el contrario en el interés de los Estados Unidos propender el desarrollo de la República de Panamá y contribuir á su prosperidad y engrandecimiento?

Si las disposiciones dictadas sobre puertos, aduanas y correos continuaran en vigor, las ciudades principales de la República de Panamá perderían la importancia que siempre ha tenido como lugares de tránsito, y todo el comercio se desviaría de ellas para centralizarse en los puntos que los Estados Unidos escogieran para ello, en forma de puertos. Las rentas que por tal motivo percibe hoy la República y las que de modo indirecto recibe por el tráfico, desaparecerían por completo. Hoy mismo sucede yá que las compañías de vapores del Pacífico no quieren despachar sus naves sino para el llamado puerto Ancón, y se niegan á recibir carga para

el llamado puerto de Panamá; de modo que, si las cosas siguen así, las ciudades dichas quedarán pronto convertidas en lugares inhabitados, aislados de todo contacto comercial directo con el mundo, es decir, quedarían en condición inferior á la que tenían antes de celebrarse el tratado en que cifraban la esperanza de su mejoramiento y progreso

Si en la Zona del Canal siguiera en vigor la tarifa establecida contra toda introducción de mercaderías que no proceda de los Estados Unidos, la industria del comercio que hasta ha florecido, desaparecería por completo, ó quedaría reducida, acaso, á la importación de lo necesario para los empobrecidos pueblos del Interior de la República. En efecto, artefactos americanos llegarían á nuestros mercados y allí pagarían el correspondiente impuesto; no podrían, pues, competir con los que llegan libres á la Zona. Los artefactos que Panamá recibe de Europa no podrían cruzar la Zona y venderse en ella sino pagando una alta tarifa, y, por consiguiente, estarían sujetos á un doble impuesto que los colocaría en desventajosa situación.

Las industrias nativas encontrarían también en la tarifa de la Zona una valla infranqueable, y, así, el daño causado con ella sería mayor para la República de Panamá que para cualquiera otro país.

Ni las cosas más necesarias para la vida, ni los artículos de más continuo uso y consumo producidos en el país, podrían cruzar la línea divisoria, sin sufrir recargos considerables que, en definitiva, serían prohibitivos.

Con golpe tan rudo dado al comercio y á las industrias nativas, las rentas de la República de Panamá desaparecerían: y como por el Convenio del Canal tiene contraídas ciertas obligaciones que limitan sus recursos fiscales de todo género y ciertas responsabilidades que implican gastos de consideración, el prospecto que se le presenta á mi país es de debilidad, de pobreza y de atraso, en vez del porvenir brillante que los mismos Estados Unidos han tenido en mira labrarle cuando le han extendido su mano generosa y le han ofrecido su apoyo leal y eficaz en horas de infortunio.

Mi Gobierno no cree que el de Vuestra Excelencia haya tenido el propósito de causar á la República tan inmensos é irreparables

daños; muy al contrario confía en que bastará la exposición de ellos para que cese la situación creada y se pongan las bases de una vida común en la cual se consulten los intereses de los dos países, cosa que no es imposible sino muy al contrario, muy hacedera.

Pero antes de que se llegue á esa convención final que debe comprender muchos detalles y de la cual podré tratar á Vuestra Excelencia en otra oportunidad, por ahora me limito á solicitar de Vuestra Excelencia que, haciendo uso de las facultades administrativas de que está investido, y con el objeto de poner término á la delicada situación que atraviesa la república de Panamá, imparta las órdenes del caso á efecto de que se suspendan las disposiciones dictadas por las autoridades de la Zona del Canal en lo referente á puertos, aduanas y correos, hasta tanto que sobre ellas se llegue á un acuerdo que consulte los intereses comunes.

Doy á Vuestra Excelencia seguridad completa de que el Gobierno de mi país tiene el deseo más veemente y más sincero de llegar á ese arreglo, en términos nobles y satisfactorios para los Estados Unidos.

Con sentimiento de alta consideración y respeto soy de Vuestra Excelencia, obsecuente servidor,

**J D. DE OBALDIA**

---

**Memoria presentada a la Asamblea Nacional de 1906 por el Secretario de Gobierno y Relaciones Exteriores, 1907.** Tip de Torres e hijos, Panamá, pá'gs. 227-235.



**NOTA PROTESTA DEL SECRETARIO  
DE RELACIONES EXTERIORES,  
ERNESTO T. LEFEVRE  
AL MINISTRO NORTEAMERICANO  
WILLIAM J. PRICE, SOBRE EL DESARME  
DE LA POLITICA NACIONAL, EN MAYO DE 1916**

**Señor Ministro:**

Honda sorpresa ha producido en el ánimo de su Excelencia el Presidente de la República y de los miembros todos de su Gabinete, la inesperada comunicación de Vuestra Excelencia N<sup>o</sup>. 304 de fecha 9 de los corrientes, en que de manera categórica y terminante exige Vuestra Excelencia, en nombre de su Gobierno, el inmediato desarme del Cuerpo de Policía Nacional en las ciudades de Panamá y Colón.

Tal sorpresa se explica fácilmente al considerar lo injustificado de la solicitud y la manera excesivamente dura como se ha hecho, inexplicable para el Gobierno de Panamá, mediando como median las más cordiales y sinceras relaciones entre los dos Gobiernos, y después de las razones y explicaciones que se dieron a Vuestra Excelencia por la Cancillería a mi cargo cuando por primera vez hizo Vuestra Excelencia tal solicitud, razones y explicaciones que se juzgaron convincentes y que parecieron serlo en vista del silencio que sobre ellas guardó Vuestra Excelencia desde el día 12 de noviembre de 1915, fecha de la última nota relativa a este asunto, y en vista del desistimiento por un período de siete meses de la petición que ahora renueva Vuestra Excelencia. Después de los sucesos del 4 de julio de 1912 y del 2 de abril de 1915 en Colón, que según manifiesta Vuestra Excelencia, sirven de fundamento a su Gobierno para exigir el desarme de la Policía Nacional en las ciudades de Panamá y Colón, ningún caso nuevo ha ocurrido que permita abrigar el temor de que dicho cuerpo sea un elemento peligroso. Las relaciones entre nuestra Policía y la de la Zona del Canal son lo más cordiales y benéficas por la cooperación que se presta y mi Gobierno puede afirmar enfáticamente que desde la

fecha en que se pusieron en vigor los acuerdos que rigen hoy sobre el modo cómo deben visitar las ciudades de Panamá y Colón los soldados y marinos de los Estados Unidos, ningún conflicto ha ocurrido entre ellos y nuestra Policía.

Por tales razones la actitud del Gobierno de Vuestra Excelencia es absolutamente inexplicable, y estudiado el incidente desde el punto de vista de las relaciones internacionales y contractuales que existen entre los dos países, tal actitud es también injustificable.

En efecto, siendo Panamá una nación soberana e independiente el Gobierno de los Estados Unidos no tiene derecho para decidir si este país puede o no tener una fuerza nacional armada de rifles de largo alcance. El decidir tal punto es una cuestión de política interna del país y su solución definitiva le corresponde únicamente a nuestra Asamblea Nacional, de conformidad con el inciso 12 del artículo de nuestra Constitución.

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

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

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

Mi Gobierno considera ofensiva para la dignidad nacional la solicitud de desarme de nuestro Cuerpo de Policía en las ciudades de Panamá y Colón y conceptúa que no han sido siquiera apreciadas y menos correspondidas sus repetidas y valiosas pruebas de simpatía y lealtad al pueblo americano. No ha habido una sola ocasión, sea ésta la oportunidad de decirlo de manera categórica, en que el país se le haya hecho una solicitud por el Gobierno de los Estados Unidos sin ser inmediatamente complacido. Concesiones de tierras y aguas; expedición de leyes especiales, entre ellas las que dispone el castigo de los que enganchan obreros del Canal de Panamá, medidas de sanidad, de comunicaciones inalámbricas, de inmigración o seguridad, cuartel para patrols, cuanto ha pedido le ha sido otorgado, y, en cambio, de ésto, hemos visto cómo cada día se ejerce mayor coacción sobre el país haciendo competencia ruinosa a nuestro comercio con los comisariatos y con ello obstaculizando el desenvolvimiento de nuestras industrias, mezclándose en el manejo de nuestras finanzas y tratando a menudo de ejercer control en nuestros actos de soberanos, sin que nuestras protestas hayan sido nunca escuchadas, pues parece como que hubiera empeño por parte de un poderoso país de cien millones de habitantes en deprimir y humillar a una modesta República de sólo quinientas mil almas.

El sentimiento nacional ha sido herido vivamente. No es la República de Panamá poderosa, no tiene la suprema razón que hoy

priva en el mundo para defenderse, y solo le toca hacer lo que a todos los débiles: doblegarse bajo el peso que no puede resistir, dejar que se cumpla el injustificable deseo del Gobierno de Vuestra Excelencia, más no sin que el Gobierno panameño presente ahora su más solemne y formal protesta por la exigencia y por el modo de llevarla a cabo, que considera como violatorio de su soberanía”.

---

Memoria de Relaciones Exteriores, 1916. Nota de E.T. Lefevre a Wm Jennigs Price; p.p. 183-184.

**NOTA PROTESTA DEL SECRETARIO DE  
RELACIONES EXTERIORES DE PANAMA,  
NARCISO GARAY AL SECRETARIO DE ESTADO,  
CHARLES E. HUGHES, SOBRE LA PERDIDA DE  
COTO EN AGOSTO DE 1921.**

Washington, Agosto 24 de 1921.

**Excelentísimo señor:**

Tengo el honor de acusar recibo de las muy importantes comunicaciones que se ha servido dirigirme Vuestra Excelencia con fechas 18 y 23 de los corrientes.

En la primera de ellas transcribe Vuestra Excelencia el texto del despacho que Su Excelencia el Ministro de los Estados Unidos en Panamá recibió instrucciones de comunicar a mi Gobierno el 18 del actual a propósito de la determinación del Gobierno de los Estados Unidos de no seguir interponiendo su mediación amistosa entre Panamá y Costa Rica en el sentido de obtener de Costa Rica que demorara por más tiempo la toma de posesión de los territorios del Pacífico que le adjudicó una parte del laudo proferido por el Presidente de Francia el 11 de Septiembre de 1900. Esa comunicación ha visto la luz pública en diferentes diarios de esta capital y su contenido es universalmente conocido.

En la segunda nota transcribe Vuestra Excelencia el texto de la respuesta que ha dado el Gobierno en relación con la comunicación anterior sobre si debía entender que el Gobierno de los Estados Unidos se apartaba del conflicto y dejaba a Panamá en libertad de entenderse con Costa Rica en el terreno de las armas o si, por el contrario, ese Gobierno estaba dispuesto a impedir de todos modos que se renovaran las hostilidades entre Panamá y Costa Rica. Esa respuesta también pertenece ya al dominio público y sería supérfluo reproducir aquí su contenido.

Simultáneamente con estos despachos, es público y notorio que el Gobierno de Vuestra Excelencia ha enviado a Panamá un batallón de marinos con el propósito de mantenerse listo a

desembarcar en el territorio en disputa en caso de que Panamá intente defenderse del despojo que contra ella se va a consumar, imponiéndole así, por medios coercitivos, la orden perentoria que el Gobierno de los Estados Unidos le ha impartido de que acepte, mal de su grado, la mitad meridional del Laudo Loubet, sin previo amojonamiento y sin haberse resuelto previamente por un tribunal imparcial y competente si la República está obligada o no a cumplir en forma fragmentaria un laudo arbitral que desde el primer momento estuvo dispuesto -y lo está todavía- a cumplir en su totalidad.

En vista de las comunicaciones arriba citadas y de la demostración de fuerza que las respalda, mi Gobierno ha resuelto retirar sus autoridades del territorio en litigio y cortar la comunicación telefónica que existe entre las poblaciones de Coto y Progreso. Al notificar a Vuestra Excelencia esta resolución que razones de fuerza mayor le imponen a mi Gobierno, Vuestra Excelencia me ha de permitir que la acompañe de algunas consideraciones pertinentes.

La Misión Especial que el Excelentísimo señor Presidente de la República de Panamá me dio el encargo de desempeñar ante el Gobierno de Vuestra Excelencia, ha sido ante todo una misión de amistad, de paz y de panamericanismo. Desde la primera audiencia que Vuestra Excelencia se dignó concederme en su Despacho, le puse de manifiesto que la situación difícil porque atraviesan en estos momentos las relaciones entre nuestros dos países era el campo más propicio para que aquellos sentimientos de buena voluntad y solidaridad continental pudieran ejercitarse y hacer obra fecunda. Me esforcé por llevar al ánimo de Vuestra Excelencia la convicción de que una solución violenta de las diferencias legales que mediaban entre Panamá y Costa Rica tendría consecuencias acaso más funestas para los Estados Unidos que para Panamá, porque el espectáculo del débil oprimido suscita siempre las simpatías de las almas nobles y los corazones generosos, en tanto que el gesto duro del fuerte despierta aversión y odiosidad. Hice ver a Vuestra Excelencia que países tan estrechamente vinculados entre sí como los nuestros, debían convivir en un ambiente de cordialidad y buen entendimiento, y que someter a mi país a una

imposición en un litigio de fronteras en que los Estados Unidos no eran parte, sería un atentado contra la soberanía y dignidad de Panamá, que ese pueblo, amigo de los Estados Unidos, no olvidaría jamás. Mis llamados vehementes a la moderación, al empleo de medios pacíficos y legales para resolver el conflicto: arbitraje, arreglo directo, mediación de potencias continentales imparciales y desinteresadas, etc., se inspiraron en el más sincero y mejor intencionado propósito de preservarle a esta gran democracia americana del Norte, la simpatía y la buena voluntad de un pueblo de cuya lealtad ha recibido pruebas señaladas el Gobierno de los Estados Unidos. Casi todas esas razones y otras destinadas a poner de relieve que una solución basada en la fuerza sería contraria a los propósitos de pacificación centroamericana que persigue el Gobierno de los Estados Unidos, porque sembraría entre los dos pueblos limítrofes los gérmenes de un odio inextinguible, fueron consignadas en el Memorándum que tuve el honor de someter a la consideración de Vuestra excelencia en junio último.

Pero Vuestra Excelencia se ha mostrado inaccesible a esas sugerencias pacifistas y ha preferido precipitar el desenlace colocando en la balanza del conflicto el poder militar o naval de los Estados Unidos e inclinándola a favor de Costa Rica y en contra de Panamá.

El tiempo es el mejor juez de los actos de los hombres y de los pueblos. El dirá si los medios conciliadores y amistosos recomendados por esta Misión respondían o no a una noción clara de la verdadera naturaleza del conflicto y a los anhelos de paz, tranquilidad y trabajo que se hacen sentir hoy en esa región del Istmo.

En presencia de la actitud inequívoca asumida por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, Panamá se ve obligada a someterse a su duro destino; pero en su misma debilidad encuentra energías suficientes para clamar al Cielo contra la injusticia y la violencia a que se la sujeta, y para declarar que mientras palpiten corazones panameños en el mundo, conservará viva la herida profunda inferida a su dignidad y a su altivez y mirará con ansiedad hacia el porvenir en espera de esa justicia redentora

que hoy se le deniega, pero que llegará para ella algún día por inexorable designio de Dios.

Los actos que ejecuta el Gobierno de Costa Rica amparado por el de los Estados Unidos, serán impotentes para matar o debilitar el derecho de Panamá a seguir ocupando el territorio panameño del statu quo fronterizo mientras las objeciones legales que ha formulado contra la validez del Fallo White no sean examinadas y resueltas por jueces imparciales y desinteresados; y los hechos de que va a ser teatro el territorio disputado del Pacífico sólo demuestran que en el estado actual del mundo, la fuerza rige todavía las relaciones de los Estados y que los derechos de los pueblos sólo valen en razón directa de los rifles, ametralladoras y cañones con que cuentan para respaldarlos.

El Gobierno de los Estados Unidos, asumiendo poderes que no le confiere el Tratado del Canal, ni las leyes ni la Constitución de Panamá, ha actuado como tribunal judicial en este conflicto y decidido sin pedimento de parte que las excepciones alegadas por Panamá contra la validez del fallo White son infundadas.

El Gobierno de los Estados Unidos interpretando a su arbitrio y extensivamente el Tratado del Canal, y prescindiendo del derecho que tiene la otra parte contratante a interpretar el Tratado de que es signataria, le señala límites a la República de Panamá sin intervención ni el consentimiento de ésta.

El Gobierno de los Estados Unidos, por último, dando un paso de grandísimas consecuencias para el porvenir de la causa del arbitraje, acaba de constituirse en Poder Ejecutivo Internacional compeliendo a otras soberanías al cumplimiento de los fallos arbitrales.

Mi gobierno considera estos hechos como otros tantos excesos de poder que afectan hondamente la independencia y soberanía de la Nación Panameña, y de la manera más formal y solemne protesta contra ellos ante el Gobierno de Vuestra Excelencia.

No obstante los hechos cumplidos y la natural denegación que

aún cuando del seno de esta gran democracia no hubieran surgido aún, como han surgido ya, voces favorables a la causa de Panamá, voces que mañana se harán más perceptibles, encauzando la corriente de la opinión pública y determinando el acto reparador que mi país se promete en un porvenir más o menos cercano.

Al abandonar el suelo de los Estados Unidos, permítame Vuestra Excelencia que le manifieste una vez más mi reconocimiento por sus cortesías y diferencias durante el desempeño de mi Misión, y le reitere al mismo tiempo las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

**NARCISO GARAY.**

---

Secretaría de Relaciones Exteriores: **Controversia de Límites entre Panamá y Costa Rica.**

Tomo II. Panamá, Imprenta Nacional, 1921, pp 477-480.



**DISCURSO PRONUNCIADO POR GALILEO SOLIS,  
PRIMER DELEGADO DE PANAMA  
A LA XVII  
ASAMBLEA DE LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES,  
EN SESION PLENARIA CELEBRADA  
EL SABADO 26 DE SEPTIEMBRE A LAS 10:00 A.M.**

**Señor Presidente, Señoras, Señores:**

Es ésta la cuarta vez que tengo el honor de hablar en la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, como representante de la República de Panamá.

Mi país no tiene intereses materiales, políticos o económicos que defender aquí y no tiene tampoco cuentas pendientes con la sociedad porque, cree haber cumplido todos sus deberes y todos sus compromisos para con ella, en su calidad de Estado-miembro, en la medida en que ha creído de su deber hacerlo. Estas circunstancias permiten a la delegación de Panamá hablar con entera franqueza. No tenemos nada que ocultar no nos creemos obligados a ocultar las cosas que puedan disgustar a los demás; es por esto que, cada vez que he tenido que intervenir en el seno de esta institución, lo he hecho para expresar con toda sinceridad el pensar de mi delegación.

Jamás en el curso de sus diez y seis años de existencia, la Sociedad de las Naciones se ha encontrado en un estado tan deplorable, jamás ella ha visto el nivel de su prestigio y de su autoridad moral tan bajo como en el año en curso. Este marcará en la historia del Derecho internacional, o la reorganización de la Institución sobre bases diferentes y según mejores principios, o su derrumbamiento definitivo en medio de un caos indescifrable de intereses políticos y económicos opuestos y radicalmente discordantes.

La creación de la Sociedad de las Naciones fue posible en 1920, porque los horrores apocalípticos de la guerra más sangrienta que

haya conocido el mundo, unieron en una acción los sentimientos humanitarios de todos los pueblos de la tierra, en el deseo supremo de impedir la repetición de una semejante hecatombe infernal.

Si la Sociedad de las Naciones sucumbe hoy, no será posible construir una susceptible de reemplazarla, porque ya no es posible hacer marchar a todas las naciones del mundo en un solo rango a un mismo y uniforme paso. Ya no hay hoy día ese poderoso anhelo universal que, de 1918 a 1920, condujo la humanidad, en una hora de angustia universal, por el camino del ideal.

Si la Sociedad de las Naciones sucumbe hoy, no será posible construir otra, a menos que una nueva guerra, más sangrienta y más cruel que la de 1914, venga a castigar a la humanidad y a sacudir sus fundamentos para hacer salir a la superficie los sentimientos y virtudes que parecen haberse hundido en un mar de criminalidad internacional, de egoísmos nacionalistas, de pasiones, de rencores y de endurecimiento del alma humana.

Yo creo firmemente que no hay aquí una sola Delegación que desee el fracaso de la Sociedad, ni una sola que no desee que esta institución rinda todos los beneficios a los cuales la humanidad tiene el derecho de esperar y que la historia reclama. Sin embargo, qué difícil es poner de acuerdo a todas las Delegaciones cuando se trata de encauzar la Sociedad de las Naciones por la vía de las actividades constructivas! Qué difícil es obtener que las buenas intenciones se transformen en realidades! Qué difícil es obtener que la Sociedad de las Naciones de un paso adelante por pequeño que sea! Y, cosa todavía peor y mucho más triste, qué difícil es hacerle creer al mundo que nosotros estamos aquí trabajando verdaderamente por la paz y por el bienestar de la humanidad!

Es imposible realizar una empresa colectiva cualquiera, si no existe en la comunidad un estado psicológico favorable capaz de impulsarle con firmeza y convicción la inspiración necesaria. Ahora bien, ese estado psicológico no existe en el seno de la

Sociedad de las Naciones, porque la fe ha muerto en todos los corazones.

En el mundo internacional de hoy día, nadie tiene confianza en nadie, aunque algunos son a veces sinceros. El adversario real o presunto es un individuo cuya palabra ha perdido el derecho a todo crédito; y en cuanto al amigo, se le hace ver que se le cree, por conveniencia o por necesidad, pero se le vigila de muy cerca porque no se tiene en él plena confianza.

Cada uno ha perdido la fe en los demás, y cada uno comienza ya a perder la fe en sí mismo. Nadie tiene ya confianza en sus propias actividades y nadie tiene el coraje de asumir solo sus propias responsabilidades. Nosotros estamos asistiendo a una carrera en la cual cada nación trata de enganchar a su carro los caballos de los demás para asegurarse la victoria. Ningún gobierno quiere la guerra, pero ninguno se siente capaz de evitarla. Nadie quiere la guerra y todos la temen, pero todos la esperan y se preparan a recibirla porque han perdido la fe en la posibilidad de evitarla.

La humanidad que sufre, los millones de hombres, de mujeres y de niños, que viven penosamente bajo el peso de los presupuestos de guerra y que soportan las miserias y las privaciones causadas por desequilibrio de las fuerzas económicas, han perdido la fe en sus dirigentes y no los creen capaces de ahorrarles la vida y de aliviar sus miserias. Pero lo que es peor y más triste, es que esos millones de hombres, de mujeres y de niños han perdido la fe en ellos mismos, y cuando una nueva guerra estalle, marcharán como corderos al sacrificio para abonar la tierra con sangre inocente y hacerla más fecunda en mejores frutos para el porvenir.

Nadie cree en la sinceridad de los países que vienen aquí a hablar de la “seguridad colectiva”, porque se estima que esos países no se preocupan por los sacrificios individuales que ellos tendrían que hacer por la seguridad de los demás, sino que buscan más bien obtener de las otras naciones las garantías para su propio prestigio

y engrandecimiento y para adquirir o conservar la supremacía en el dominio internacional. La seguridad colectiva, tal como ella se presenta hoy día, no parece un sistema del altruismo recíproco, sino una red de egoísmos contrabalanceados.

Nadie cree en la sinceridad de los países que vienen aquí como defensores de las naciones débiles y como paladines de la independencia y de la integridad de los Estados, porque se estima que esos países, en el fondo, no tienen el menor amor por los débiles, sino que buscan impedir que otra nación desarrolle y agrande a expensas de los débiles y se convierta así, para ellos, en una rival peligrosa. Generalmente, cuando una nación poderosa defiende con calor la integridad de un país pequeño, ello es porque tiene necesidad de que este último exista para servirle de escudo o de barrera contra un adversario peligroso o para adquirir y conservar una zona de influencia.

Nadie tiene fe en los países que vienen aquí a sostener la santidad e intangibilidad del *statu quo de jure*, porque se estima que esos países no se preocupan absolutamente de los principios del derecho ni de la equidad de los pactos existentes, sino que desean conservar los beneficios y ventajas que ese *statu quo* les asegura y que se encontrarían amenazadas si se transformara la situación jurídica o si se modificara el texto de los Pactos.

Cuando alguien habla de la necesidad de un acuerdo entre las grandes potencias con vista hacia una reducción de sus armamentos en interés de la paz, todo el mundo mira a esa persona como un idealista extraviado porque, mientras haya el convencimiento de la inminencia o de la probabilidad de una guerra, ningún Gobierno juicioso renunciará a prepararse para ella lo mejor posible. La carrera de los armamentos no es una causa sino un efecto, un síntoma exterior de otros males económicos y demográficos más profundos que es necesario curar. Es pueril pretender eliminar los efectos sin atacar las causas que los producen.

Nadie cree en la sinceridad de los Gobiernos que se oponen ciegamente a toda reforma posible del Pacto de la Sociedad de las Naciones porque lo consideran intangible, aunque admiten que han fracasado en su aplicación práctica, y desearían modificar los efectos por medio de resoluciones interpretativas. En otras palabras, no se cree en la sinceridad de los que rechazan *a priori* la vía recta, abierta y franca, pero están dispuestos a llegar al mismo fin por medio de artificios, de rodeos y de ficciones.

Cuando en el seno de la Sociedad de las Naciones se habla de la necesidad de universalizar esta institución para hacerla más eficaz, los países que están actualmente fuera de Ginebra sonríen irónicamente porque les parece pueril pensar que entren los que están fuera de esta institución, cuando muchos países que forman parte de ella actualmente, consideran seriamente la salida. Mientras no podemos impedir que salgan los que están adentro. Como podemos esperar que entren los que están afuera?

En fin, cuando las delegaciones latino-americanas vienen aquí a proclamarse defensores intransigentes de los principios del derecho y de la solución judicial de los conflictos y se declaran dispuestas a renunciar a todo privilegio, ventaja o beneficio, si ello es necesario, para aplicar el derecho y salvar la justicia y la paz, el resto del mundo no concede ninguna importancia a sus declaraciones y las escucha solamente con atención cortés y a veces hasta con desdén. Se piensa entonces que se trata de países nuevos que no conocen ni tienen los problemas graves y complejos de los otros continentes; se piensa que son países que no tienen complicaciones internacionales graves que considerar y que quieren darse el lujo de venir aquí a indicar reglas y dar consejos a naciones viejas con respecto a problemas que ellas no pueden resolver por medio de fórmulas simples redactadas con palabras bonitas.

Nadie cree que las naciones latino-americanas están capacitadas para intervenir en los problemas europeos, africanos o asiáticos; las naciones vienen aquí a discutir problemas que no les interesan y en

los cuales no se mezclarían si el Pacto no las obligara, contra su voluntad, a definir su actitud, como Estado-miembro, ante los conflictos a los cuales la Sociedad de las Naciones debe hacer frente.

Exceptuando el continente americano, la situación política internacional actual es más caótica e inestable que en 1914; por todas partes soplan vientos de guerra y destrucción; los gobernantes han envenenado el espíritu de los pueblos y han enardecido sus pasiones; la atmósfera está pesada y de todos lados nubes espesas presagian el desencadenamiento de la más violenta tempestad de guerra que los siglos hayan conocido.

De qué medio dispone esta Sociedad de las Naciones para asegurar, en esta hora de angustia universal, el mantenimiento de la paz? Y, si la guerra es inevitable, cuando la llama incendiaria y fratricida azote el continente europeo, esta Sociedad de las Naciones podrá continuar su trabajo por la paz, mientras sus miembros se batan en los campos de batalla, o esta Sociedad de Naciones podrá pronunciarse en favor de unos y en contra de otros sin provocar su propia desintegración?

Sea cual fuere el curso de los acontecimientos y sea cual fuere la actitud que tome la Sociedad de las Naciones, es indubitable que esta institución no podrá cumplir una labor útil y eficaz si no existe en su seno una solidaridad sincera entre sus miembros, una unidad de conciencia, de designios y de consagración al servicio de los ideales de paz y justicia. Pero desgraciadamente, esas condiciones no existen en el seno de la Sociedad.

Hay aquí naciones que desean que la vida internacional se rija por la aplicación estricta de los principios del derecho, sea cual fuere la manera en que sus intereses materiales sean afectados por esta aplicación, y estas naciones no están dispuestas a aceptar soluciones o fórmulas que impliquen un renunciamiento o un desconocimiento de tales principios.

Hay aquí naciones que colocan sus intereses políticos, económicos y militares por encima de toda otra consideración, porque los consideran como intereses vitales, y estas naciones no están dispuestas a aceptar soluciones doctrinarias que disminuyan en cualquier forma su poder o su influencia.

Hay aquí naciones indiferentes, que permanecen aquí más por inercia que por convicción y a las cuales la suerte de esta institución no les importa nada.

En fin, hay aquí naciones que están preocupadas únicamente de las responsabilidades y de las complicaciones a las cuales puede exponerlas su carácter de Estado-miembro si un nuevo conflicto estalla. Algunas de ellas darían gracias al cielo si se les presentara una ocasión favorable para soltar esta institución como quien suelta una brasa caliente, antes de verse implicadas en una cuestión desagradable.

En presencia de una tal disparidad y de una tal divergencia de tendencias, de intenciones y de propósitos, sería de un candor extremo pensar que, aún en el caso de que la Sociedad de las Naciones tuviera a su alcance los medios de asegurar el mantenimiento de la paz, podría haber en su seno la uniformidad necesaria de opiniones en cuanto al uso de tales medios.

La Sociedad de las Naciones tiene por objeto lejano la paz universal permanente, es decir, el paraíso internacional. Pero ella debe tener por objeto inmediato el progreso cultural constante de la humanidad, el desarrollo constante de las reglas y principios jurídicos y la adopción cada día más completa y eficaz para llegar así a la reducción mayor posible de los conflictos armados y a la humanización y conclusión rápida de los que no hayan podido evitarse.

El hecho de que una guerra estalle no es motivo suficiente para estimar que la Sociedad de las Naciones ha fracasado, porque esta

institución no ha sido creada para hacer cosas imposibles, y ella no puede fracasar sino cuando se pretende obtener de ella más de lo que ella puede dar. Tal es la dura experiencia que nos ha quedado del conflicto italo-etíope.

Cuando una guerra es inevitable, o cuando ella amenaza de estallar, como es hoy día el caso de Europa, la Sociedad de las Naciones, y en general todas las instituciones del mundo que trabajan por la paz, deben también prepararse para la guerra; en otras palabras, deben poner en acción todos los medios posibles para evitar que la guerra estalle, pero al mismo tiempo deben prepararse para seguir su obra de paz y de justicia aún en medio del conflicto armado, para hacerlo más humano, menos cruel y menos durable, y para sacar nuevas experiencias y nuevas lecciones para el porvenir.

Con guerras o sin guerras, la Sociedad de las Naciones podrá cumplir una obra fecunda de paz y de justicia, a condición de que no se pretenda obtener de ella más de lo que ella puede dar en el estado actual de la humanidad y a condición de que exista entre todos los Miembros el mismo espíritu de sinceridad y de cooperación leal. Estas condiciones no existen hoy en el seno de la sociedad, y ellas no existirán jamás mientras esta sea el instrumento de las grandes potencias, el vehículo de influencias políticas, y mientras no haya una igualdad verdadera y efectiva entre todos sus miembros.

La política ha sido siempre dirigida por las Grandes Potencias y la igualdad de los Estados-miembros no ha sido sino una verdad teórica superficial y aparente. En estas circunstancias, si la Sociedad de las Naciones fracasa definitivamente es su obra de paz y si la guerra viene de nuevo a azotar el mundo, la República de Panamá, en condición de nación pequeña sin la menor influencia como Estado-miembro de una institución en la cual la sola cosa que ella puede hacer es hablar para no hacer un papel de comparsa, se considerará libre de toda responsabilidad individual o colectiva. Toda la responsabilidad será de las grandes potencias, sean o no

miembros de la Sociedad, porque como son ellas las únicas que pueden hacer la guerra, ellas son igualmente, las únicas que pueden evitarla para ahorrarle una nueva vergüenza a la civilización.

---

· **Memoria de la Secretaria de Relaciones Exteriores, 1938, págs. 350-355.**

