

John Hay replicó duramente a los planteamientos de José Domingo de Obaldía. Afirmó que la soberanía de Panamá en el territorio canalero equivalía, a lo sumo, a un "cetro sin valor". Pero el Presidente Roosevelt resolvió emplear los medios conciliatorios y envió al Istmo al Secretario de Guerra William H. Taft, con el objetivo de apaciguar los ánimos exaltados de los panameños y llegar a un entendimiento amistoso. Se arribó, de este modo, al llamado "Convenio Taft", el 6 de diciembre de 1904. El mismo, en realidad, consistió en una serie de Ordenes Ejecutivas del Departamento de Guerra norteamericano y del Presidente Amador Guerrero.

Un análisis detenido de este "Convenio", nos permite aseverar que, si bien en él los gobernantes istmeños de entonces establecieron con las autoridades norteamericanas una especie de **modus vivendi** que hizo desaparecer el peligro para ellos inminente de que la Zona del Canal se convirtiera en un emporio comercial, por otro lado, esto se obtuvo a costa de nuevos compromisos para la República. Se determinó que no se importarían a Ancón y Cristóbal, artículos, efectos y mercaderías, a excepción de los descritos en el Artículo XIII del Tratado Hay-Bunau Varilla, así como también los de tránsito por el Istmo con destino a otros países. Del mismo modo, se limitaron las ventas de carbón y petróleo a los buques de alto bordo que atracaran en los puertos mencionados. Pero ello se haría efectivo a condición que Panamá disminuyera del 15% al 10% los derechos **ad valorem** y no aumentara los impuestos de aduana sobre los artículos de importación especificados en la Ley del 5 de junio expedida por la Asamblea Nacional.

Para entrar en vigor el "Convenio Taft", habría de ponerse en práctica el Artículo 146 que se refería a las sociedades y corporaciones mercantiles. A su vez, la República tenía que reducir en un 60% los derechos consulares y los gravámenes que se cobraban a los barcos y mercaderías que ingresaban en los puertos de Panamá y Colón. Igualmente, no se

cobrarían otros impuestos a los artículos que arribaran a los puertos antedichos con destino a la Zona del Canal.

A cambio de la reciprocidad en el trato a los barcos en los puertos de la Zona del Canal y de la República, y bajo la promesa de no imponer gravámenes en las respectivas mercaderías, Panamá debía hacer efectiva la delimitación provisional de la Zona del Canal. Se indicó, además, que el Convenio tampoco tendría validez, si la República no le concedía facultad a las autoridades zoneítas para ejercer completa e inmediata jurisdicción en asuntos de sanidad y cuarentena en las aguas marítimas de los puertos de Panamá y Colón.

Se reformó la Orden Ejecutiva del 24 de junio de 1904, en lo relativo al establecimiento de oficinas y servicios postales en la Zona del Canal. En lo sucesivo, los correos que se despacharan desde dicho territorio hacia el exterior llevarían estampillas de la República de Panamá, sobrecargadas con una marca impresa por las autoridades zoneítas. Panamá suministraría los timbres al 40% de su valor nominal. Ello sólo sería posible, si el Gobierno panameño proveía, por medio de un arreglo con las autoridades postales de los Estados Unidos, lo necesario para el transporte de correos entre las oficinas postales de Panamá y las de los Estados Unidos, con los mismos precios que se cobraban en el servicio interno de este último país. Más aún, Panamá debería aprobar y ejecutar el Convenio Monetario del 20 de junio de 1904, que como indicamos establecía la paridad del dólar con el balboa y adoptaba el talón oro para las acuñaciones.

Más adelante, se hacía la observación que los panameños residentes en la Zona del Canal tendrían derecho a votar en las elecciones que se celebraran en la República, sin ningún tipo de restricción o exclusión y se tomaban medidas para la reparación y mantenimiento de caminos entre la Zona y la ciudad de Panamá. Esto se haría si la República desistía de su reclamación para que se le compensara por el uso a per-

petuidad de los edificios municipales situados en la Zona del Canal.

Por último, los Estados Unidos se comprometían a construir, conservar y administrar uno o más hospitales para indigentes en la Zona del Canal o en el territorio de la República, siempre y cuando Panamá proporcionara gratuitamente las tierras necesarias para tal objeto y que pagase una cuota anual y razonable al Gobierno norteamericano por cada persona que ingresara en dichos hospitales a solicitud de la República. Y para que no quedara ninguna duda sobre el significado y alcance del “Convenio Taft”, en su parte final se determinó que éste, no se consideraría como limitación, definición, restricción o interpretación que disminuía los derechos de una u otra parte de conformidad con el Tratado Hay-Bunau Varilla. (227)

Obviamente, esta última observación no era gratuita y esto explica por qué, durante los 20 años de vigencia del “Convenio Taft”, no se lograron superar o aminorar otras causas de fricción entre los Estados Unidos y la República de Panamá. Al contrario, las mismas aumentaron, en la medida que el Tratado Hay-Bunau Varilla se puso en ejecución en diversos aspectos, lo cual, como veremos, obligó a los gobiernos de Belisario Porras y Rodolfo Chiari a intentar introducir modificaciones a este pacto mediante la vía diplomática.

## **B.- Los problemas económico-fiscales con Estados Unidos**

### **1.- Las actividades de los Comisariatos y de la Compañía del Ferrocarril**

Como era previsible, el “Convenio Taft” no sirvió para ponerle coto a las actividades de los comisariatos de la Zona del Canal, cuyas ventas de artículos suntuarios y de primera necesidad a los residentes en ese territorio y a precios módicos o, al menos, más bajos que los del comercio local, sirvieron de acicate para un intenso contrabando con toda

suerte de mercaderías que prácticamente inundaron las ciudades de Panamá y Colón.

Entre tanto, se dieron los excesos de la Compañía del Ferrocarril. No solo se dedicó al transporte de pasajeros, correos y carga en general, sino también explotó una amplia gama de negocios a saber: herrerías, carpinterías, fábricas de embutidos y carnes en conserva, lecherías, crías de aves de corral, carnicerías, plantas de hielo, jabonerías y caballerizas. Además, tenía sus propios comisariatos y cobraba arrendamiento por los lotes de terreno que poseía en Panamá y Colón, con lo cual hacía ruinoso competencia a los comerciantes, industriales y propietarios de inmuebles en dichas ciudades.

Así las cosas, no resulta extraño que las quejas del gobierno y de los hombres de negocio de Panamá, se enfilaran contra los comisariatos y la empresa ferroviaria. Esta actitud se observa de manera persistente durante los tres primeros decenios de la República. Los reclamos se hicieron directamente a las autoridades de la Zona del Canal o bien en forma de reivindicaciones ante el Departamento de Estado. Como veremos, dicha modalidad todavía estaba latente en las negociaciones para la concertación del Tratado de 1955.

Por lo demás, con la Compañía del Ferrocarril ocurría un caso curioso y hasta absurdo que contribuía a incrementar el descontento, tanto del Gobierno como de los sectores particulares de Panamá. En efecto, cuando las autoridades de la República presentaban las quejas a sus homólogos zoneítas o en Washington, se les contestaba que la empresa era de carácter privado. En cambio, si las reclamaciones se hacían directamente a los representantes de la Compañía, éstos entonces aducían que, en virtud del Tratado Hay-Bunau Varilla, aquella pertenecía al Gobierno de los Estados Unidos y, por consiguiente, las demandas tenían que plantearse en las esferas gubernamentales. En definitiva, tal situación se mantuvo inalterable por varias décadas porque

las protestas panameñas no prosperaron donde quiera que se elevaron.

## **2.- Empresas extranjeras en la Zona del Canal y expropiaciones de tierras**

A las anteriores irregularidades, amparadas por la Convención del Canal Istmico, debemos añadir el establecimiento de empresas de negocios en el territorio canalero con una serie de privilegios para dedicarse a diversas actividades que incluían las ventas de mercancías y otros artículos a las naves que cruzaban por el Canal, a partir de 1914. Como es de suponer, tales empresas, al igual que los comisariatos y la Compañía del Ferrocarril, evadían el pago de impuestos a la República y se acogían bajo el amparo de las leyes norteamericanas.

Otros de los motivos de discordia, durante las tres primeras décadas del período republicano fueron las constantes concesiones y expropiaciones de tierras que se llevaron a efecto con el argumento de que eran necesarias para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal, tal como se estipulaba en los Artículos II y VII de la Convención del 18 de noviembre de 1903. Y, como señalamos, a ello se añadía el agravante de que las tierras expropiadas de conformidad con el mencionado Tratado, habrían de evaluarse de acuerdo a las cotizaciones fijadas con anterioridad al 3 de noviembre de 1903, aunque dichas expropiaciones se efectuaran muchos años después. Durante este período, y tal como se manifiesta en las **Memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores**, fueron constantes las quejas de los dueños de tierras afectados que incluso tenían que abandonar sus propiedades a veces en pocos días y a cambio de indemnizaciones irrisorias. Esta situación llegó al extremo de afectar a poblaciones enteras como Limón, Chagres, Mindí, Gorgona y Cruces, entre otras, que constituyen lo que un conocido literato ha denominado los "pueblos perdidos".

A la luz de lo anterior, podemos explicarnos por qué las reivindicaciones económico-fiscales tuvieron prioridad sobre las de naturaleza política y jurídica, en los primeros intentos realizados por las administraciones de Belisario Porras y Rodolfo Chiari para revisar el Tratado Bunau Varilla. Esto, indudablemente, obedecía a las nuevas expectativas creadas entre los incipientes capitalistas locales ante la terminación del Canal en 1914. Había ahora la oportunidad de sacar provecho del país de tránsito a través de la ya mencionada prestación de servicios y otras actividades comerciales. Todo esto dentro del marco del liberalismo que estaba en pleno apogeo.

Reiteramos que, en primer término, interesaba contrarrestar la competencia de los comisariatos y almacenes, ponerle freno a los excesos de la Compañía del Ferrocarril y otras empresas radicadas en la Zona del Canal y detener las continuas expropiaciones territoriales. Al mismo tiempo, se perseguía obtener facilidades de aduanas en la Zona del Canal y que los comerciantes istmeños pudiesen vender sus mercaderías a los buques que cruzaban por la vía interoceánica, a más de otros beneficios económicos colaterales. Paradójicamente, a veces estos hombres de negocio locales eran representantes o albaceas de empresas extranjeras, sobre todo norteamericanas, por ejemplo la **Coca Cola Bottling Company y la Consumer Electric Light & Refrigerating Co.** y, en consecuencia, protestaban por la presencia de otros negocios en la Zona del Canal, dada la competencia que se desataría en el abastecimiento del mercado nacional. (228)

### **3.- Reivindicaciones planteadas por los comerciantes ciudadanos.**

Poco después de concluirse los trabajos de construcción del Canal, específicamente en abril de 1915, un grupo de hombres de negocio reunidos en el Club Unión de la ciudad capital, decidieron fundar la Asociación de Comercio de Panamá, cuyos estatutos fueron aprobados el 18 de mayo de

ese mismo año. La primera Junta Directiva quedó integrada por Horacio Alfaro, Manuel Espinosa B., Camilo Quelquejeu, P.C. Castwick y Ricardo Arias. Fueron nombrados miembros honorarios el Presidente de la República Belisario Porras, los Enviados Extraordinarios y Ministros Plenipotenciarios de los Estados Unidos y la Gran Bretaña William J. Price y Sir Claude C. Mallet, respectivamente. El Poder Ejecutivo, por medio de una resolución de finales de mayo, dio personería jurídica a la nueva entidad facilitándole, además, un local para su uso.

Según Horacio Alfaro, el primer Presidente de la Asociación de Panamá, entre los fines de la misma estaban: promover el desarrollo del comercio, las industrias y profesiones, coadyuvando a su prosperidad y adelanto. Asimismo, alentaría la inmigración de "buenas clases de gentes" y para que se celebraran en el país toda clase de convenciones, juntas, congresos extranjeros y nacionales; daría conocer a la República como un "lugar atractivo para vivir y hacer negocios", además de "cultivar relaciones comerciales y sociales más íntimas" entre Panamá y los demás países. Igualmente, se dedicaría a estudiar las leyes y proyectos para apoyar los que se consideraran beneficiosos y combatir los perjudiciales a la comunidad. Del mismo modo, colaboraría con las compañías marítimas y ferroviarias, al tiempo que procuraría la construcción y mantenimiento de buenas vías de comunicación y convenientes tarifas de fletes. En una palabra, velaría por todo lo que se relacionara con las transacciones mercantiles en el país y tendieran hacia su desarrollo. (229)

Uno de los objetivos inmediatos de la Asociación de Comercio, fue regular las compras en los almacenes del Canal hechas por los residentes en las ciudades de Panamá y Colón. En esto obtuvo total apoyo de la administración de Belisario Porras, al punto que el 15 de septiembre de 1915, la Asociación emitió una resolución en la cual indicó que los permisos que se concedieran por el Gobierno, con el pase de aquella entidad para comprar efectos en los almacenes

zoneítas, nuevos o de segunda mano, tenían por objeto facilitar a los individuos o empresas la consecución de tales artículos para casos de urgencia y para uso exclusivo de aquellos que lo necesitaran. Por tanto, en ningún momento, la intención era la de convertir a dichos almacenes en proveedores de mercancías para ser vendidas en la plaza, lo que sería "lesivo a los intereses del fisco y de los comerciantes establecidos". En consecuencia, el Secretario de la Asociación no autorizaría permiso alguno sin tener constancia de que los artículos eran para el uso inmediato del solicitante o de terceras personas por él representadas.

Esta medida se puso en práctica desde julio de 1915 y hasta diciembre de ese año habían expedido un total de 267 facturas valoradas en B/.18,934,32. El Presidente de la Asociación de Comercio, señaló que en diciembre las compras subieron de valor al agotarse las existencias de concreto en Panamá y tener que autorizarse su compra en el mercado del Canal por un total de B/.2,428,14. (230)

Entre los propósitos urgentes de la Asociación estuvo el de controlar y, de ser posible, extinguir el contrabando de los comisariatos de la Zona del Canal. Ante todo, los comerciantes locales procuraron abastecer convenientemente a los habitantes de Panamá y Colón. El siguiente paso fue el de obtener el apoyo, no sólo del Gobierno Nacional, sino también de las autoridades de la Zona del Canal y del propio Gobierno norteamericano.

Es obvio y hasta explicable que en las reivindicaciones presentadas, los comerciantes no fueran más allá de los intereses que les eran caros. El propio Horacio Alfaro advirtió que no era el ánimo de la Asociación por el presidida de querellarse con el Gobierno norteamericano, sino por el contrario, fomentar las relaciones comerciales, si bien para tal fin era necesario "remover todos los obstáculos que tienden a separarnos o estorbar el afianzamiento de esas relaciones". (231)

#### 4. - El Revisionismo durante las dos primeras administraciones de Belisario Porras.

Lo anterior sirve para comprender por qué uno de los primeros mandatarios que mostró interés en la revisión del Tratado Hay-Bunau Varilla fue Belisario Porras. Durante su primera gestión administrativa (1912-1916) encomendó a Eusebio A. Morales la preparación de unos anteproyectos de Tratado, en los que se determinarían las obligaciones que Panamá habría de tener al finalizar la construcción del Canal interoceánico, y al mismo tiempo cuáles serían los nuevos beneficios que obtendría ante tal situación.

Bajo reserva los anteproyectos se sometieron a la consideración del Consejo de Gobierno y de una Junta de Notables en la que figuraban elementos de la oposición al Gobierno. Estos últimos creyeron oportuno aprovecharse de las circunstancias para dar a la publicidad los documentos preparatorios y así restarle méritos a las intenciones de reivindicación de Porras, quien entonces optó por suspender su iniciativa. (232)

Insistimos: el interés de Porras por reformar el Tratado del Canal, no era casual. Durante los años iniciales de la primera Guerra, se suscitaron continuas controversias entre las autoridades de la Zona del Canal y las de la República por la interpretación y aplicación del "Convenio Taft". Mientras que el Gobierno panameño solicitaba, inútilmente, que se le permitiera construir edificios y administrar aduanas en la Zona del Canal; por otro lado, como vimos, diversas empresas norteamericanas incrementaban allí sus actividades en abierta burla a las leyes fiscales de la República y a los términos del Convenio de 1904. En una ocasión, ante las protestas del Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá Ernesto T. Lefevre, por las extralimitaciones de la **Roxana Petroleum Co.** el Secretario Ejecutivo de la Zona del Canal C.A. McIlvaine, le replicó que el mencionado pacto era "una ley de los Estados Unidos", que no concedía nada a los Estados Unidos pero sí le daba privilegios a Panamá. Advir-

tió, además, que en la susodicha Zona, de ninguna manera, podrían aplicarse las leyes de la República, tal como se lo aclaró John Hay a José Domingo de Obaldía, en 1904. (233)

Porras en su mensaje a la Asamblea Nacional, en 1916, se refirió al caso de la **Roxana Petroleum Co.** y a la necesidad de concertar un nuevo Tratado del Canal. Mencionó otros puntos en conflictos con el Gobierno de los Estados Unidos, como eran el desarme de la Policía Nacional y los continuos choques de ésta con los **marines** en las ciudades de Panamá y Colón. Destacó también el papel negativo que desempeñaban los comisariatos y la Compañía del Ferrocarril. Señaló que la Asociación de Comercio de Panamá había logrado limitar considerablemente las actividades de los comisariatos, pero aclaró que estos no eran los únicos que causaban malestar a los comerciantes de la República, pues “en la zona han querido establecerse industrias y bancos, que de lograrlo, nos harían competencia ruinosa”. Advirtió, acto seguido, que el intento de fundar un Banco en Cristóbal fue denunciado por la Asociación de Comercio ante el Gobierno de Panamá, y la queja fue transmitida al Ministro en Washington, en julio de 1904, para que la agregara a los otros reclamos derivados de las pretensiones del Gobierno de la Zona del Canal de establecer fábricas de gaseosas, de luz eléctrica y de hielo y la explotación de negocios “completamente desligados de la concesión que le fue otorgada” a la Compañía del Ferrocarril. (234)

#### **a. Demandas planteadas por Eusebio A. Morales**

Desde principios de 1916, Eusebio A. Morales presentó formal protesta en Washington por las actividades de los comisariatos que, amparados por las autoridades de la Zona del Canal, vendían mercaderías a los buques que atravesaban el Canal interoceánico en abierta violación al Artículo XIII del Tratado Hay-Bunau Varilla y el Artículo I del “Convenio Taft”. Sostenía Morales que desde que la ruta intermarina había sido abierta al servicio público en agosto

de 1914, el Gobierno del Canal: "ha creado un regular y permanente establecimiento mercantil, en donde se les vende a las Compañías de vapores, toda clase de artículos comerciales y de provisiones y si las ventas se limitaran al carbón y al aceite mineral crudo que los vapores usan como combustible, la actitud del Gobierno del Canal seria absolutamente ajustada a las convenciones existentes; pero el hecho es que los comisariatos existentes, establecidos por el gobierno de los Estados Unidos, están vendiendo mercaderías de todo género sin pagar respectivos derechos de introducción y creando una competencia ruinosa para todos los comerciantes panameños".

Añadía Morales que las facilidades brindadas a los comisariatos, tales como el cobro reducido de fletes, exoneraciones de impuestos de aduanas y almacenamiento, entre otras prerrogativas, permitían que estos establecimientos vendieran a precios bajos con los cuales los comerciantes de Panamá no estaban en capacidad de competir. Según Morales de continuar estas extralimitaciones, los comerciantes istmeños se verían obligados a liquidar y abandonar sus negocios . Resultaría de todo esto que la principal renta de la República "derivada de la introducción de mercaderías se reduciría en proporciones alarmantes como se ha venido reduciendo ya durante los últimos dieciocho meses" Por

## **b.- Disposiciones legales para combatir el contrabando procedente de la Zona del Canal**

No tardó el Gobierno de Porras en reaccionar. Por la ley 28 de 21 de febrero de 1919, la Asamblea Nacional decretó una serie de medidas respecto a los comisariatos y almacenes de la Zona del Canal. Así, podría efectuarse compras en tales centros comerciales cuando se tratara de artículos que faltaran en los establecimientos de Panamá y Colón, siempre y cuando ello fuese comprobado ante la Secretaría de Hacienda y la Gobernación de Colón, respectivamente. Todas las compras se realizarían por medio de facturas expedidas por dichos comisariatos y almacenes. Era necesario, además, la comprobación mediante certificados expedidos por los Secretarios de la Asociación de Comercio de Panamá y Colón. Esta formalidad debería cumplirse sin excepción alguna y los privilegios que hasta entonces se concedían quedaban cancelados en su totalidad, desde el momento en que comenzara a regir la citada ley. Junto con cada factura a la Secretaría de Hacienda se presentaría el comprobante de haberse pagado los derechos correspondientes, y en caso de que los artículos que se desearan comprar estuviesen exentos de impuestos, dicha Secretaría lo certificaría sobre la misma factura.

Se establecieron, asimismo, una serie de multas y penas para los que, en una u otra forma, violaran las disposiciones arriba señaladas. De este modo, se indicó que: las personas que en territorio bajo jurisdicción panameña vendieran, cedieran, traspasaran o aceptaran en cualquier forma, "a título oneroso o gratuito", mercancías o cupones para comprar en los comisariatos del Canal de Panamá, pagarían al Tesoro Nacional una multa de veinticinco balboas la primera vez y doble multa o arresto de diez días en caso de reincidencia.

Aquellos que clandestinamente introdujeran al territorio sujeto a las leyes panameñas, mercancías de los comisariatos o almacenes zoneítas, sufrirían las penas de decomiso de

los artículos, multa de cien balboas o arresto de noventa días; en caso de reincidencia se duplicaría el castigo. Más aún, el comerciante, dueño o administrador de un establecimiento donde se encontraran para la venta, expuestas u ocultas, mercaderías adquiridas en la Zona del Canal sin previo permiso, perderían tales efectos y el decomiso pasaría a la Nación. Los implicados pagarían de veinticinco a cincuenta balboas la primera vez y doble multa o arresto de veinte a sesenta días en caso de reincidir en tal delito. Sólo se aceptaría apelaciones, si el monto del decomiso no excedía de quince balboas. Pero los principales contrabandistas quedaban fuera de estas prohibiciones, pues se señaló que los empleados de la Zona del Canal que residieran en Panamá y Colón no estaban sometidos a la ley antedicha. (237)

Especie de complemento de la anterior disposición es la Ley 20 de 13 de diciembre de 1920. Mediante la misma se creó una comisión especial de tres miembros de la Asociación del Comercio de Panamá nombrados por el Poder Ejecutivo, con el propósito de realizar servicios de vigilancia del contrabando proveniente de la Zona del Canal. Simultáneamente, se estableció un impuesto para sufragar los gastos que ocasionara tal tarea. Todos los comerciantes de Panamá y Colón estaban obligados a cumplir con dicha contribución que sería de un 25% sobre lo que aquellos pagaban por concepto de las ventas al por menor de artículos extranjeros, de conformidad con la Ley 51 de 1914. El recargo en mención lo harían los Tesoreros Municipales de Panamá y Colón sobre los catastros que formularan las respectivas juntas calificativas. Los susodichos funcionarios descontarían un 10% del total recaudado mensualmente, a fin de atender a los gastos de la cobranza. El saldo líquido producto del impuesto sería entregado a la comisión especial la cual lo invertiría de la manera que considerara más apropiada. (238)

Externamente también se continuó presionando. En 1919, en ocasión de celebrarse el Congreso Financiero Panamericano en Washington, la delegación de Panamá integrada por José Agustín Arango, Juan Navarro y Luis E. Alfaro,

todos pertenecientes a la Asociación de Comercio, recibió instrucciones del Gobierno de Porras, a fin de que presentara en el seno del cónclave y a los Departamentos de Estado y de Guerra norteamericanos, las dificultades que afrontaba la República en su desarrollo económico debido a la forma como las autoridades de la Zona del Canal aplicaban el Tratado del 18 de noviembre de 1903.

A sugerencia del Secretario de Guerra, los delegados de Panamá prosiguieron las conversaciones con el Gobernador de la Zona del Canal, pero éste adujo a que no estaba facultado para resolver los puntos en discordia y, en consecuencia, se suspendieron tales gestiones. (239)

### **c.- El Memorándum de Porras a Harding y las primeras gestiones de Alfaro en Washington**

Con motivo de la visita a Panamá del Presidente electo de los Estados Unidos Warren G. Harding, en noviembre de 1920, el Jefe del Ejecutivo Belisario Porras, consideró oportuno elevarle un memorándum sobre los principales puntos que, a su criterio, era preciso reformar en el Tratado del Canal y los cuales en su mayoría se circunscribían a asuntos económico-fiscales ya expuestos con anterioridad. Porras manifestó que las circunstancias en que se celebró dicho pacto, así como la urgencia para su firma explicaban la razón por la que tal documento contenía cláusulas: "ora vagas, demasiado latas, ora incompatibles unas con otras, cláusulas que aplicadas en forma como las que interpretan las autoridades americanas en el Istmo, le daban a aquel convenio un carácter unilateral y opresivo que es imposible admitir que fuera el pensamiento maduro de los países que lo firmaron". Por tanto, había llegado el momento de que Panamá expresara "de una manera franca sus motivos de quejas y sus deseos, con el propósito de llegar con los Estados Unidos a una inteligencia que defina de una vez para siempre la extensión de los derechos y obligaciones que emanan del Tratado". El mandatario panameño solicitaba a Harding que hiciera justicia investigando y poniéndole remedio a los

agravios derivados de las interpretaciones y aplicaciones arbitrarias del Tratado Hay-Bunau Varilla. (240)

En este estado de cosas, en abril de 1921, pocos días después de la toma de posesión del Presidente Harding, el enviado especial de Panamá Ricardo J. Alfaro elevó una extensa nota al Departamento de Estado, exponiéndole diversos asuntos acerca de los cuales deseaba llamar de modo muy especial la atención del Gobierno norteamericano, tanto más por cuanto su arreglo satisfactorio era de vital importancia para Panamá. Para solucionar los motivos de desacuerdo derivados del Tratado del Canal, Alfaro proponía dos medios: la celebración de un nuevo Tratado reformativo o aclaratorio al del 18 de noviembre de 1903, incluyendo las cláusulas referentes al uso y defensa del Canal o, en su defecto, la concertación de un simple protocolo en donde se aclarara el alcance jurídico de cada uno de los artículos del Tratado Hay-Bunau Varilla que eran objeto de controversias. Los puntos a discutirse eran: concesión de tierras adicionales para la obra del Canal y para las fortificaciones; expropiación de tierras para el Canal de Panamá; Compañía del ferrocarril; comisariatos; facilidades para el transporte marítimo; compañías extranjeras en la Zona del Canal, derechos de sobordo y cementerio para la ciudad de Colón.(241)

No prosperaron estas demandas porque la controversia de límites entre Panamá y Costa Rica, que alcanzó su punto crítico en febrero de 1921, cuando esta última nación invadió a Pueblo Nuevo de Coto, hizo estancarse a la misión de Alfaro.

### **5.- Nuevos intentos reivindicatorios durante el tercer período presidencial de Porras.**

A mediados de 1922, el Departamento de Estado hizo pública su intención de abrogar unilateralmente el "Convenio Taft", so pretexto de que el propósito del mismo era servir como un arreglo temporal durante la construcción del Canal y que, por consiguiente, había llenado su cometido.

Se recomendaba, en consecuencia, que fuese reemplazado por "un convenio más permanente". No obstante, se advirtió que la abrogación de este pacto dejaba en pleno vigor las cláusulas del Tratado Hay Bunau-Varilla y cualquier otro convenio que fuera a negociarse "complementaria pero no reemplazaría el tratado de 1903". (242)

No se hicieron esperar las reacciones del Gobierno, los comerciantes y otros hombres públicos y de negocios panameños ante la posibilidad que se anulara el "Convenio Taft". En septiembre de 1922, una comisión de la Cámara de Comercio de Panamá, compuesta por Joshua L. Maduro, Horacio F. Alfaro, Harmodio Arias y Raúl Espinosa, se reunió con el Presidente de la República Belisario Porras y los Secretarios de Hacienda y Tesoro y de Relaciones Exteriores. Manifestaron que la derogación del "Convenio Taft", sería "la ruina de Panamá" y que si bien este no era un tratado público constituía un "pacto sagrado" que celebró con el gobierno panameño el Secretario de Guerra norteamericano William H. Taft. Por tanto, la medida recientemente adoptada en los Estados Unidos debía tomarse como un paso preparatorio para la celebración de un nuevo convenio con Panamá, aunque era evidente que este último país sólo accedería a ello con la garantía de que se derogaran, al mismo tiempo, los aspectos más inconvenientes del Tratado Hay-Bunau Varilla. (243)

En este contexto, el 2 de enero de 1923, Ricardo J. Alfaro elevó al Secretario de Estado Charles Evans Hughes una extensa y detallada nota. En esta expuso cuales eran, a juicio de su gobierno, los puntos de fricción del Tratado Hay-Bunau Varilla, que representaba para la República el "Convenio Taft" y por qué era necesario que en un nuevo acuerdo los Estados Unidos actuaran dentro de un espíritu de justicia y cordial amistad hacia Panamá. Adujo Alfaro, siguiendo la línea de pensamiento de Porras, que el Tratado del 18 de noviembre de 1903, fue negociado y concluido de manera apresurada, como era del dominio público, y que en contra de la expectativa general en dicho pacto se introdujeron mo-

dificaciones que lo hicieron más desventajoso para Panamá que el Tratado celebrado anteriormente con Colombia. Así, la jurisdicción mixta estipulada en el Tratado Herrán-Hay fue sustituida en el Hay-Bunau Varilla por el dominio absoluto y exclusivo de los Estados Unidos y el término de cien años se reemplazó por el de la perpetuidad.

Alfaro recordó, además, las injusticias derivadas de la interpretación que le daban al Artículo VII de la Convención del Canal Istmico las autoridades de la Zona del Canal, en lo *relacionado con las expropiaciones territoriales*. De allí que podría afirmarse, sin temor a equivocaciones, que el Tratado Hay-Bunau Varilla contenía más concesiones a favor de los Estados Unidos que las incluidas en el Tratado Herrán-Hay. Para Alfaro la garantía de la independencia de Panamá, no compensaba tales concesiones, por cuanto constituía, al mismo tiempo, la salvaguarda para la construcción del Canal.

Pese a todo lo anterior, Alfaro opinaba que, “el sentimiento general del pueblo de Panamá era el de que las concesiones y derechos territoriales otorgados por la República eran un sacrificio necesario para que pudiese llevarse a cabo con éxito la obra del Canal y que los panameños se verían plenamente compensados por la gran suma de bienestar, progreso y desenvolvimiento general que resultaría de los grandes trabajos del Canal y de la inversión de los millones de dólares necesarios para la obra”. Incluso, igual sentimiento se palpó en las declaraciones del Presidente Theodore Roosevelt cuando envió a William Taft al Istmo para solucionar la controversia de 1904. Pero el “Convenio Taft” que se acordó aquel año no logró resolver algunos problemas fundamentales derivados de la interpretación del Tratado Hay-Bunau Varilla. Por ende, era necesario “llegar a un convenio que quite al Tratado su carácter indefinido en lo que respecta a la suma de concesiones que la República está obligada a hacer...”.

Alfaro aceptaba que la República había alcanzado “alguna suma apreciable de progreso y bienestar” desde 1903 hasta entonces. Pero ello, evidentemente, no se debía de manera exclusiva a la construcción del Canal y aprovechó la oportunidad para destacar cuales eran las causas que impedían el normal desenvolvimiento económico de Panamá.

Dado su interés, porque reflejan la mentalidad de la época, citamos **in extenso** las palabras de Alfaro: “Panamá esperaba con razón un movimiento y desarrollo mucho mayor que el que ha tenido lugar en su territorio y los decantados millones que iban a circular en Panamá no han sido más que una gran ilusión. Los millones que se han gastado en la construcción del Canal se han quedado en los Estados Unidos y sólo una porción despreciable de ellos ha quedado en Panamá. La razón de esto es que los trabajos del Canal se han llevado a cabo de manera que no ha permitido al comercio y al capital panameño derivar beneficios considerables de la construcción del Canal”.

Añadía que los comerciantes habían visto sus negocios perjudicados grandemente debido al desarrollo extraordinario que se dio a los comisariatos del Ferrocarril o del Canal donde los empleados y obreros de la ruta interoceánica podían comprar desde artículos de primera necesidad hasta artículos de lujo. A ello debía sumarse el contrabando considerable que venía haciéndose con artículos comprados en los comisariatos y en los almacenes del ejército (**Post Exchanges**) “a ciencia y paciencia de las autoridades americanas” que se habían negado, en varias ocasiones, a aplicar los remedios indicados por las autoridades panameñas para poner fin al comercio ilícito.

Del mismo modo, el negocio de alquiler de casas no se había desarrollado en la medida que podría haber alcanzado, “a causa de la enorme cantidad de casas edificadas por las autoridades del Canal para darle no solamente a los empleados del Canal, sino también a una gran proporción de sus trabajadores y que ahora, a pesar de las protestas de

Panamá, se ofrecen en alquiler al público en general". Igualmente, el negocio de los hoteles se encontraba en circunstancias lamentables a causa de la ruinoso competencia del Hotel Washington, en Colón y del Hotel Tivoli, en Panamá que no permitía al capital privado emprender con éxito ese negocio "cuando tiene ante sí competidor tan formidable como lo es

lucrativa propiciando el establecimiento de una colonia independiente en medio de Panamá. -Situación que de hecho ya existía desde inicios de la vida republicana-. Por consiguiente, el Gobierno panameño no podía aceptar ninguna modificación al "Convenio Taft" que fuese en detrimento de la República. Es más, Alfaro advirtió que Panamá reclamaba, de conformidad con el Tratado Hay-Bunau Varilla y el "Convenio Taft", sus derechos jurisdiccionales sobre el comercio exterior de la Zona del Canal. Esta no había sido vendida ni arrendada a los Estados Unidos, sino únicamente cedida para los fines específicos estipulados en el Tratado del 18 de noviembre de 1903.

Reiteró Alfaro las demandas que expuso en 1921 y agregó otras tales como: el alquiler de casas a particulares, establecimientos de depósitos en la República; la concesión de facilidades a los comerciantes de Panamá y Colón para suministrar víveres y otros artículos a los buques que transitaban por el Canal; establecimientos de aduanas en los puertos terminales de dicha ruta; reglamentación en la expedición de pasaportes a las personas que se dirigían a la República desde la Zona del Canal; vigilancia de la ley **Volstead** en este territorio, a fin de que no perjudicara el libre tráfico desde allí a los puertos de la vía interoceánica y entre Panamá y otros países extranjeros o dentro de la misma República. De igual manera, era necesario establecer controles sobre los medios de comunicación inalámbrica, delimitar adecuadamente las actividades que ejercían los funcionarios de sanidad norteamericanos en Panamá y Colón para evitar conflictos, arreglar los problemas existentes con respecto al cobro de la contribución que debería pagarse por los albañiles y acueductos en dichas ciudades y, finalmente, resolver el asunto de la comunicación por tierra entre aquellas y el resto del territorio nacional.(244)

No es necesario comentar pormenorizadamente la respuesta que Charles E. Hughes dio a la anterior nota de Ricardo J. Alfaro, en octubre de 1923. Basta decir que el Secretario de Estado norteamericano, citando la actitud

colaboracionista de los próceres ante el Tratado del Canal, no sólo refutó punto por punto los argumentos de Alfaro, sino que puso claramente de manifiesto cuál era la política de los Estados Unidos hacia Panamá en aquel entonces. Para Hughes el Tratado Hay-Bunau Varilla debería proseguir como la piedra angular en las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. A su entender, el "Convenio Taft" únicamente constituía un arreglo temporal que solo tenía validez para el período de construcción del Canal y si los Estados Unidos no lo había abrogado era por "principios de equidad" y "un espíritu generoso" hacia Panamá. (245)

Como quiera que fuese, el 1º de mayo de 1924, el Gobierno norteamericano oficialmente abrogó el "Convenio Taft" y esta medida impulsó a la administración de Belisario Porras a acelerar las negociaciones para la concertación de un nuevo Tratado del Canal. Pero antes de analizar el resultado de estas gestiones, o sea el Proyecto de Tratado de 1926, vale la pena dedicar unas líneas al intervencionismo

vez, "es tan injusto como absolverlos de toda culpa". Y agregó que al nacionalismo le conviene que nos presentemos como víctimas y así mostrarle al mundo "algunos hechos cuyo origen y causa no nos conviene explicar". No obstante, la investigación imparcial o desapasionada comprueba, además de la inconsistente política del Departamento de Estado, la no menos zigzagueante diplomacia de los gobernantes panameños.(246)

No debemos olvidar que, como apuntamos las Cláusulas I y VII del Tratado Hay-Bunau Varilla le daban carta blanca a la injerencia del Gobierno estadounidense en los asuntos internos de Panamá, tanto para proteger su movimiento secesionista como en el mantenimiento del orden público en las ciudades de Panamá, Colón y sus áreas adyacentes. Pero si tales disposiciones podemos achacárselas a Bunau Varilla, no ocurre así con el Artículo 136 de nuestra primera Constitución republicana. En efecto, el mismo se convirtió en la base legal para las intervenciones norteamericanas en cualquier punto del país, para "mantener la paz pública y el orden constitucional". Tal artículo se hizo merced a la estrecha colaboración de algunos próceres como Manuel Amador Guerrero y Tomás Arias con el Ministro William Buchanan. (247)

Con razón, al artículo aludido, también se le denominó "Artículo Amador Guerrero" o la "Enmienda Platt panameña", porque tal como ocurrió en Cuba poco después de su independencia, Panamá quedó bajo supeditación directa del Departamento de Estado. El propio Tomás Arias señaló que el anexo incorporado a la Constitución cubana por el Senador Orville O. Platt, le sirvió como modelo para la preparación y adopción del Artículo 136; en tanto que William Buchanan estimó que era "un buen augurio en todo sentido para el futuro de (Panamá)". (248)

Algunos panameños llegaron a considerar a la disposición anterior como una especie de salvaguarda para la estabilidad de la República, toda vez que en el suelo istmeño

virtualmente quedaron prohibidas las revoluciones o cualquier movimiento armado promovido por los partidos en sus disputas electorales o de otra naturaleza. (249) Como se ve, este argumento se ciñe a los preceptos paternalistas del imperialismo de la nación del Norte en detrimento de nuestros derechos soberanos. Tal mentalidad, muy en boga entre los círculos dominantes en las décadas formativas de la República, podemos considerarla una prolongación de la práctica antaño establecida con el Artículo XXXV del Tratado Mallarino-Bidlack y que, como vimos, se hizo efectiva en el territorio panameño a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX. Ahora, tal posición en pro del intervencionismo norteamericano tendría tras de sí políticas exteriores agresivas como lo fueron el "Big Stick" de Theodore Roosevelt, la "Diplomacia del Dólar" de William H. Taft, el "moralismo" esgrimido por Woodrow Wilson, o bien la "Doctrina del Caribe". Esta última, con la apertura del Canal interoceánico al comercio internacional, convirtió al área centroamericana y las Antillas en un **mare nostrum** de los Estados Unidos y, por tanto, en el teatro de operaciones de los **marines**.

#### **a.- Supervisión electoral**

Por lo menos hasta 1928, se hizo costumbre de los grupos de poder en Panamá, tanto de la oposición como del gobierno, solicitar a las autoridades estadounidenses la supervisión de los comicios para elegir a los presidentes, designados, diputados y concejales. Apenas nos iniciábamos en la vida republicana cuando los liberales, entonces adversos al Gobierno de Amador Guerrero, temiendo fraudes y otros excesos por parte de los conservadores en las elecciones primarias que se avecinaban, pidieron al Gobernador de la Zona del Canal Charles Magoon, que intercediera ante el Secretario de Guerra William H. Taft, a fin de que el Gobierno de Theodore Roosevelt tomara cartas en el asunto. Como no tuvieron respuestas claras de aquel funcionario, una comisión integrada por Pablo Arosemena, Francisco Filós, Eusebio A. Morales, Domingo Díaz y Belisario Porras, viajó a Washington donde se entrevistó con el propio Taft y el

Secretario de Estado Elihu Root. Este se negó a enviar los supervisores que solicitaban los liberales, aduciendo que cuando ello ocurriera ese día Panamá habría perdido su soberanía. (250)

Paralelamente, y como otra muestra palpable de la inclinación hacia el paternalismo norteamericano por parte de distintos estamentos políticos, el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, en Resolución del 24 de mayo de 1906, solicitó al Gobierno de los Estados Unidos “la intervención de su autoridad” en las elecciones populares próximas a celebrarse, para que éstas se realizaran “sin favor de nadie y sin daño para ningún interés legítimo, consignando cada ciudadano del país, su voto libre y espontáneo. (251)

Semejante resolución, provocó que otros municipios como el del Distrito de Chiriquí Grande, en la recién creada Provincia de Bocas del Toro, elevaran enérgicamente su protesta ante el Presidente de la República por un proceder que consideraban vulneraba la soberanía del país. Para los ediles bocatoreños los intereses permanentes de las naciones no debían posponerse a “intereses transitorios de círculos políticos más o menos exaltados que en momentos de elecciones sólo se preocupan por el triunfo de su respectiva parcialidad”. (252)

Pese a tales peticiones, los comicios de 1906 no fueron vigilados por agentes extranjeros. En cambio, el funcionario norteamericano Charles Magoon jugó un importante papel como mediador entre los liberales y conservadores, a raíz del tiroteo que se suscitó con saldo de tres muertos y doce heridos cuando los primeros acusaron al Gobierno de haber cometido fraudes en las elecciones municipales. (253)

De allí en adelante, los torneos electorales de 1908, 1912 y 1918, contaron con la presencia de funcionarios designados por el Departamento de Estado pagados por el Gobierno panameño. Hubo, asimismo, solicitudes fallidas, a veces de la oposición o de los gobiernos de turno y, en ocasiones, de

ambas partes, en 1916, 1920, 1924 y 1928. A decir verdad, muy pocas figuras prominentes de este periodo, escaparon a la tentación de pedir la injerencia norteamericana en las elecciones, particularmente cuando veían sus intereses en peligro, o bien para ascender en hombros al poder. Como muy bien señaló Ricardo J. Alfaro, lo peor no fue el hecho mismo de la intervención, sino “la convicción que se apoderó del ánimo de hombres y partidos de que el factor esencial de su éxito político eran las simpatías de las autoridades norteamericanas. Así surgió la tendencia a convertir la legación de los Estados Unidos en centro a donde convergían las aspiraciones políticas. Y más deplorable aún fue que la creencia arraigada de que la intervención se producía siempre en favor de la oposición y contra el gobierno, trajera como consecuencia que la exaltación política llegara en ocasiones al extremo de que se solicitara al gobierno de los Estados Unidos lo que en la serenidad solo podía considerarse como una vergüenza nacional”. (254)

Para mayor humillación, una vez que los agentes supervisores proclamaban el ganador de las contiendas electorales, el partido derrotado ya fuese del gobierno u opositor, protestaba por la “parcialidad” de aquellos funcionarios y así lo hacían saber en manifiestos, memoriales, folletos y otros documentos. Así, tras la accidentada campaña de 1908, el Presidente saliente Manuel Amador Guerrero se negó a asistir a la transmisión de mando de José Domingo de Obaldía, candidato de la oposición. Adujo que si bien el Poder Ejecutivo había recurrido al Gobierno estadounidense para que llevara a efecto una “investigación electoral”, el resultado de la misma fue totalmente ajeno a la realidad, por cuanto se hicieron exagerados cargos a su administración los cuales encontraron apoyo del Secretario de Guerra William H. Taft. Por eso, el bando gubernamental se abstuvo de votar y los comicios, en consecuencia, no reflejaban “la verdadera voluntad de los pueblos”. (255)

Situación similar se dio en 1912. Belisario Porras, en la oposición, resultó electo Presidente y el entonces primer

mandatario Pablo Arosemena que había solicitado la supervisión de los comicios para respaldar al candidato oficial Pedro A. Díaz, se lamentó porque ocurrieron una serie de irregularidades con la aquiescencia de los inspectores extranjeros. Por el proceder de éstos en casi todo el territorio nacional, con clara hostilidad hacia el Gobierno, “la intervención que debió ser imparcial y moderada, degeneró en imposición decisiva en favor de los candidatos de oposición.” (256)

**b.- Intervenciones armadas por petición del gobierno panameño.**

**1) Ocupación de Panamá, Colón, Veraguas y Chiriquí en 1918.**

A veces las solicitudes para las supervisiones electorales allanaron el camino a las intervenciones armadas. Así sucedió en julio de 1918 cuando el Presidente encargado Ciro Urriola, mediante el Decreto No. 80 del 20 de ese mes, pospuso las elecciones municipales y de diputados a la Asamblea Nacional. La medida, de por sí arbitraria, creó el natural descontento y recelo en los políticos desafectos al régimen y dio lugar a un clima tenso en el que incluso se preveían confrontaciones armadas. Al día siguiente del Decreto Ejecutivo, Pablo Arosemena y Ricardo Arias, entonces en la oposición, elevaron un memorándum al Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Panamá, exponiéndole sus quejas por lo que calificaban como una medida extralimitada e inconstitucional, que a su juicio obedecía a la intención de Urriola de perpetuarse en el poder. Advertían los denunciantes que ello, además, iba en perjuicio de los intereses comunes de Panamá y los Estados Unidos, en particular en lo relativo a la seguridad del Canal interoceánico. En consecuencia, hacían un ferviente llamado a fin de que los Estados Unidos procedieran a restablecer el orden constitucional “previniéndole al Gobierno de Panamá el deber en que está de verificar la elecciones en las fechas que la ley señala”. Al mismo tiempo, recordaban que el Artículo 136 de la Constitución facultaba ampliamente al Gobierno

norteamericano para ello. Más aún, sostenían que los intereses comunes de ambas naciones así lo exigían, “pues de no encontrarse un remedio pacífico para los males que amenazaban al país, el gobierno (de Panamá) se convertiría en una dictadura insostenible, que necesariamente originará conflictos y violencias”.

A los denunciantes no les cabía la menor duda que los actos de fuerza encontrarían resistencia y serían repelidos de la misma manera. Por ende, consideraban que la acción del Gobierno de los Estados Unidos en este asunto era “tanto más necesaria cuanto menores sean los medios de defensa que el país pueda emplear”. Como las revoluciones habían sido proscritas en suelo panameño sólo quedaba el recurso de la intervención del Gobierno norteamericano. Esta se haría como una “garantía de legalidad y orden”. Y finalmente, pedían que el Encargado de Negocios hiciera llegar a sus superiores en Washington las más enérgicas protestas por la actitud asumida por el Presidente Urriola. Al mismo tiempo, debía transmitir al Gobierno norteamericano la solicitud de intervención que restableciera “el imperio de la Constitución y de las leyes así como para que sí, lo considera oportuno, ordene la vigilancia de las elecciones”. (257)

En esa ocasión, ante el caos reinante, el Gobierno norteamericano no solo vigiló los comicios electorales, sino que los **marines** ocuparon las ciudades de Panamá y Colón, el 28 de junio de 1918. Al mes siguiente, con el pretexto de proteger las vidas y propiedades de los ciudadanos estadounidenses y otros extranjeros, las tropas de los Estados Unidos irrumpieron en las Provincias de Veraguas y Chiriquí. En Colón y Panamá permanecieron algunas semanas, de Veraguas se retiraron siete días después, pero en Chiriquí estuvieron hasta mediados de agosto de 1920, con el argumento de que el Gobierno panameño era incapaz de restablecer y garantizar la seguridad en la Provincia y pese a las insistentes protestas de la administración de Belisario Porras. (258)

## **2) La protección al Presidente Porras en 1921.**

La segunda intervención armada de las tropas norteamericanas en Panamá, ocurrió el 28 de febrero de 1921. Con motivo de la controversia de límites con Costa Rica, circuló el rumor que el Presidente Belisario Porras había declarado que era absurda una guerra por un territorio que, a su entender, no valía más que un insignificante condado norteamericano. Las pasiones políticas se exaltaron. Una enfurecida muchedumbre rodeó el palacio presidencial y algunos ciudadanos notables se hicieron presentes en la Presidencia para solicitar la renuncia del Jefe del Ejecutivo. De común acuerdo con el Ministro norteamericano William J. Price, que a la sazón conferenciaba con Porras y el Secretario de Gobierno y Justicia Eusebio A. Morales, se solicitó la presencia de las tropas estadounidenses, de conformidad con lo establecido en el Artículo VII del Tratado del Canal. Protegiendo al Presidente, éstas permanecieron en la Ciudad de Panamá alrededor de dos semanas. (259)

## **3) El movimiento inquilinario de 1925 y la irrupción de tropas norteamericanas.**

Quizás una de las intervenciones armadas más denigrantes para nuestro país, fue la que se suscitó en octubre de 1925 a petición del Gobierno de Rodolfo Chiari. Este año el alza del canon de arrendamiento de la propiedad inmueble en las ciudades terminales trajo consigo aumentos en los alquileres de casas en los barrios populares y la "Liga de Inquilinos y subsistencia", una filial del Sindicato General de los Trabajadores, llevó a cabo una serie de actos de protestas y la "huelga del no pago". Las concentraciones o "mitines" en el parque de Santa Ana fueron prohibidas por Decreto del Alcalde Mario Galindo y cuando la Liga de Inquilinos decidió efectuarlos de todos modos, la violencia policiaca no se hizo esperar. El trágico saldo de muertos y heridos por parte de los inquilinos fue el resultado de las medidas de fuerza del régimen de Chiari, el cual temiendo por su estabilidad y achacando la situación a la injerencia de ideologías foráneas

de tendencias anarquista y comunista invocó el Artículo 136 y solicitó la intervención de las tropas norteamericanas para reprimir el movimiento de protesta. El 12 de octubre de 1925, alrededor de 600 soldados norteamericanos con bayonetas caladas ocuparon las ciudades de Panamá y Colón. Hubo choques entre inquilinos y las tropas estadounidense, que dieron como resultado varios muertos y heridos del bando de los primeros y una represión sistemática con numerosas detenciones de los panameños que protestaban ante una medida impopular y expoliadora aupada por algunos casateñientes con el apoyo del gobierno de turno. (260)

Las tropas extranjeras se retiraron, en su mayoría, el 15 de octubre y el resto el 23. Vale la pena señalar que esta cruenta intervención se realizó a raíz de la proclama del General William Lassiter, emitida desde su cuartel en **Balboa Heights**. Pero también es digno de destacar que el Gobierno de Rodolfo Chiari agradeció efusivamente el gesto de los norteamericanos, como se demuestra en la nota que Horacio Alfaro, antiguo Presidente de la Asociación del Comercio y Secretario de Relaciones Exteriores en aquel entonces, envió a Danna Munro, Encargado de Negocios en Panamá. Resaltaba la “colaboración eficaz” que las fuerzas militares de los Estados Unidos habían prestado para “mantener el orden” en la Ciudad de Panamá, a la vez que mostraba su gratitud por la “buena voluntad” de los funcionarios del Gobierno norteamericano al atender la petición del Gobierno de Panamá, “impuesta por circunstancias muy graves y urgentes”. (261)

A la luz de lo anteriormente expuesto, es posible explicarnos por qué las demandas de reivindicación de Panamá en torno al Tratado del Canal tuvieron escasos o nulos resultados en Washington durante la primera etapa revisionista (1912-1924). Si había tan marcada dependencia política-administrativa, que se reflejaba en las supervisiones electorales y en las intervenciones armadas, a solicitud de los propios gobernantes y particulares istmeños. ¿Podía esperarse que las autoridades norteamericanas atendieran o hicieran caso a las reclamaciones económico-fiscales, o bien aquellas de naturaleza jurídica?

**C.- Diplomacia intervencionista de mano dura.**  
**1.- De la desintegración del Ejército al desarme**  
**de la Policía Nacional (1904-1916).**

Tan pronto como se consumó la separación de Colombia, tanto los grupos dominantes como los diplomáticos norteamericanos mostraron interés en suprimir el Ministerio de Guerra y Marina y disolver el Ejército Nacional. Mediante el Decreto No. 1 de 20 de febrero de 1904, el Poder Ejecutivo nombró los Secretarios de Estado en los Despachos de Gobierno y Relaciones Exteriores, Hacienda, Instrucción Pública y Justicia, y Obras Públicas. Se designó en la Secretaría de Gobierno a Tomás Arias en reemplazo del General Nicanor A. de Obarrio, que venía desempeñando el cargo de Ministro de Guerra y Marina, de conformidad con lo establecido por la Junta Revolucionaria de Gobierno. Es decir, se eliminó taxativamente a este último Ministerio.

Como complemento a la anterior disposición, la Ley No. 9 de 23 de marzo del mismo año, dispuso que el Poder Ejecutivo podía vender en licitación pública los vapores: "3 de noviembre", "Medellín", "Chucuito", "Boyacá", "Cauca" y "Darién". Al Presidente de la República también se le autorizó para dismantelar dichas naves. (262)

Por su parte, desde enero de 1904, el Ministro William J. Buchanan comunicó al Departamento de Estado la conveniencia de "licenciar" a los miembros del ejército, una vez fuese aprobado el artículo de la Constitución que diera fuerza legal a las intervenciones norteamericanas. Consideraba que el cuerpo armado era un peligro para la estabilidad de la República por lo que debía ser reemplazado por una "Guardia rural" equipada solamente con revólveres y distribuida por todo el territorio nacional como "oficiales de paz". Con tal medida se evitaría que fuese utilizada en forma colectiva por cualesquiera de los grupos en discordia. Sostenía, además, que debería prohibirse la importación y posesión de armas de fuego, y recomendó que Panamá almacenara sus armas y municiones en la Zona del Canal, cuyas

autoridades serían las encargadas de entregárselas convenientemente al gobierno de turno. (263)

Recordemos que para entonces, el Ejército Nacional estaba bajo el mando del General Esteban Huertas. Los liberales opuestos al Gobierno de Manuel Amador Guerrero, decidieron utilizarlo en sus propósitos de alcanzar el poder. El 14 de noviembre de 1904, Huertas intentó dar un golpe de cuartel, pero este conato abortó por la intervención de los funcionarios de la legación norteamericana, particularmente del Encargado de Negocios Joseph W. J. Lee. Este le dio oportunos “consejos” al Presidente Amador y al Secretario de Relaciones Exteriores Santiago de la Guardia. En tal tarea también jugó un papel decisivo el Ministro John Barrett, quien recomendó al Primer Mandatario forzar la renuncia de Huertas y disolver el ejército. A cambio le garantizó el apoyo de barcos de guerra y **marines** dispuestos a desembarcar si las circunstancias así lo requerían.

Para el 17 de noviembre, Amador conminó a Huertas su salida, advirtiéndole que Estados Unidos cooperaría para evitar los desórdenes que pudiesen ocasionar los soldados. Al día siguiente, el frustrado golpista presentó su “renuncia irrevocable” y culpó a los “Almirantes de la Escuadrilla Americana” de buscar la disolución del Ejército. (264) De común acuerdo con Barret y Lee, el Presidente de Panamá, adoptó las medidas para licenciar a la tropa. El 20 de noviembre quedó oficialmente disuelta la única institución armada con que contaba la naciente República. (265)

Durante los primeros doce años después del movimiento separatista de 1903, fueron continuos los altercados sangrientos entre los **marines** y los miembros de la Policía Nacional, entre los que se destacaron los sucesos de 1908 cuando la tripulación del **Buffalo** se enfrentó a ciudadanos de la Ciudad de Panamá resultando muerto Charles Rand y seriamente herido Joseph Cieslik. Asimismo, hubo violentos enfrentamientos el martes de carnaval, en Panamá y en la Semana Santa, en Colón, en 1915.(266)

Hay que admitir que el origen de tales trifulcas puede atribuirse a los excesos de ambas partes, porque la Policía Nacional no era entonces un cuerpo que se caracterizaba por su disciplina y profesionalidad, a pesar de que estaba bajo las directrices de instructores norteamericanos. De otro lado, las arbitrariedades y excesos de los **marines** en las ciudades de Panamá y Colón, eran la nota corriente. Por lo mismo, no se justifica que el Gobierno panameño fuese el único que tuviese que pagar indemnizaciones por los muertos y heridos del bando estadounidense como casi siempre ocurrió.

Luego de un áspero cruce de notas con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en mayo de 1916 el Ministro William J. Price, en nombre del Departamento de Estado, elevó un ultimátum al Gobierno de Belisario Porras exigiendo se decomisaran las armas de largo alcance en manos de la Policía Nacional y que las mismas fuesen depositadas en los arsenales de la Zona del Canal. Después de una Junta de Notables, bajo protesta, pero con el consentimiento de algunos opositores al régimen de Porras se convino en acatar la medida arbitraria del Gobierno de Woodrow Wilson. (267)

En esa ocasión, Ernesto T. Lefevre, a la sazón Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá, presentó su conocida nota-protesta a Price, en el cual le expuso que el sentimiento nacional había sido "herido vivamente" con el acto de fuerza del Gobierno norteamericano. Y como la República no era poderosa, ni tenía "la suprema razón que hoy priva en el mundo para defenderse", sólo le tocaba hacer lo que a todos los débiles "doblegarse bajo el peso que no puede resistir". Se cumpliría, así, el injustificable deseo de los Estados Unidos, pero no sin que el Gobierno panameño diera a conocer su formal protesta ante la exigencia que consideraba "violatoria a su soberanía".(268)

## 2.- Injerencia norteamericana en otros asuntos internos de la República.

Otros hechos, que resultaría extenso pormenorizar, demostraron el grado de intervención de los Estados Unidos en Panamá. Algunos ejemplos de ello, fueron el control absoluto que ejerció el Gobierno norteamericano sobre los medios de comunicación terrestres, aéreos y acuáticos de la República en vísperas, durante y después de la Primera Guerra Mundial, pese a la decidida colaboración de Panamá. So pretexto de la defensa del Canal, fueron expropiadas gran parte de la isla de Taboga y de Bahía Las Minas. Cabe destacar, asimismo, las incursiones de tropas norteamericanas en La Chorrera, Chepo y Caimitillo, en 1921, sin previo aviso al Gobierno panameño y con daño a los bienes y propiedades de particulares. Agentes fiscales norteamericanos vigilaron el funcionamiento de la Hacienda Pública, desde inicios de la República hasta principios de los años veinte. Como apuntamos, similar papel desempeñaron los "instructores de policía" con el único cuerpo armado del país. También por esas fechas ciudadanos norteamericanos llegaron a ocupar cargos de Director del Hospital Santo Tomás, Rector del Instituto Nacional, Directora del Colegio Nacional de Enfermeras y Jefe de la "Junta Central de Caminos", entre otros puestos prominentes. (269)

A veces la injerencia de las autoridades norteamericanas en los asuntos internos de Panamá alcanzó tales extremos que dio lugar a vivas protestas por parte de los representantes del gobierno de turno. A mediados de 1921, con motivo del traspaso al Banco Nacional de Panamá de los fondos que la República tenía depositados en la **International Banking Corporation**, el Ministro William Jennings Price, uno de los más elocuentes expositores del intervencionismo norteamericano en nuestro país, expresó sus dudas y objeciones por tal operación. Sostuvo que, a juicio de su Gobierno, no debía actuarse hasta que se adoptasen resguardos y se pusiesen en efecto medidas para "asegurar una completa separación entre el manejo del Banco y las injerencias políticas locales".

Es más, advertía que el cambio de los fondos acumulados del Gobierno de Panamá en la **International Banking Corporation** podría resultar adverso para las “condiciones florecientes en que se ha encontrado el Tesoro panameño desde algún tiempo como resultado de la cooperación de un Agente fiscal americano.” Por consiguiente, recomendaba que se pospusiese la resolución para la transferencia de los fondos, por lo menos hasta otro año fiscal, a fin de dar más tiempo para que el Banco Nacional realizara las reformas mencionadas. (270)

Al dar contestación a esta nota, Ricardo J. Alfaro Secretario de Gobierno y Justicia, encargado de la cartera de Relaciones Exteriores, transcribió los puntos de vista del Secretario de Hacienda y Tesoro, quien aclaraba que la transferencia de los fondos se hizo en virtud del vencimiento del Contrato con la **International Banking Corporation** y en nada violaba la Ley 30 de 1918 sobre las personas que podían girar los fondos nacionales, cuya vigilancia recaía en el agente fiscal norteamericano. Se trataba de una simple transferencia de un banco a otro que, por lo demás, se haría “de manera gradual para no perjudicar a la entidad norteamericana”. Por eso, el Secretario de Hacienda y Tesoro mostró su asombro y resentimiento por la nota de Price y no pudo menos que decir: “aunque se tratara de un país en el grado de corrupción administrativa más degradante y repulsivo en donde los gobernantes se apoderaran de los dineros públicos para su propio y personal provecho, el señor Ministro Americano no debería creerse autorizado para presentarse a hacer increpaciones y cargos sobre cuestiones de carácter nacional interno. Si dicha nota se diera a la publicidad, en los países remotos donde el nombre de Panamá es desconocido, tendrían razón para creer con justicia que éste es un país de bandoleros gobernados por la cuadrilla más fuerte o más audaz”.

Alfaro, por su parte, hizo saber a Price que el Consejo de Gabinete expresó la opinión que debería comunicársele que ya había quedado definitivamente resuelta la transferencia

de los fondos en cuestión, máxime cuando el contrato celebrado al efecto era inobjetable y no entrañaba peligro alguno ni violación manifiesta a la Ley 30 de 1918. Igualmente, se le instruyó para que pusiera en conocimiento de Price: “La profunda extrañeza y el resentimiento muy justificado que ha producido la nota que envió al Gobierno Nacional, ya que esa nota parece partir de un punto de vista innmercido y ofensivo para nosotros y, además, porque ni en el Tratado del Canal ni en ningún otro convenio internacional obligatorio para Panamá se encuentra justificación alguna para la intervención del Gobierno de los Estados Unidos en los asuntos fiscales puramente internos que, como éste, no han sido materia de convenio alguno con ese Gobierno. (271)

De la misma manera, en febrero de 1921, William J. Price, ante la renuncia de Addison T. Ruan del cargo de, Agente Fiscal de la República de Panamá, comunicó al Gobierno de esta nación que a fin de cumplir con la Ley 30 de 1918, se escogió a John S. Hord, antiguo recaudador de impuestos y ex-Presidente del Banco de las Filipinas, como el más competente para sucederle en dicho puesto. Sin embargo, el Gobierno panameño rechazó tal recomendación, indicando que ya se había seleccionado a un panameño “versado en finanzas” para desempeñar el cargo vacante. Se aclaró a Price que la citada Ley no obligaba al Poder Ejecutivo a nombrar o contratar un Agente Fiscal, sino que simplemente lo autorizaba para ello, porque “es potestativo de él nombrar Agente Fiscal panameño o contratar Agente Fiscal extranjero o no nombrar ni contratar uno ni otro”. (272)

Contra este funcionario también se pronunciaron Santiago de la Guardia y Eusebio A. Morales. El primero, en una conocida carta abierta del 13 de enero de 1917, solicitó al Presidente Ramón M. Valdés y a la Asamblea Nacional desconocer o rechazar el proyecto de ley que posibilitaba la designación del Agente fiscal en el sistema financiero de la República. Para de la Guardia ello era “admitir la muerte de la República y la más absoluta dictadura con nuestra previa aprobación”, y por eso deberían adoptarse medidas propicias

para "salvar la nacionalidad". En todo caso, era necesario buscarse una "manera más decorosa y elegante para sucumbir. (273) No obstante, la Ley 30 de 1918 fue aprobada y esto explica la actitud de William J. Price de presionar para su cumplimiento y, al parecer, finalmente logró su objetivo.

Hacia 1925, Eusebio A. Morales sostuvo que el puesto de Agente Fiscal era "una anomalía" aunque fuese desempeñado por panameños y máxime cuando lo ejercía un extranjero que desconocía las leyes, la lengua y las costumbres de Panamá. Peor aún, si el mismo venía con el convencimiento de que era un funcionario delegado del Gobierno norteamericano, lo cual le permitía intervenir en los asuntos internos atribuyéndose "privilegios y poderes superiores a los que constitucional y legalmente poseen el Presidente de la República y sus Secretarios de Estado". Indicaba que tenía ejemplos concretos sobre tal irregularidad y pedía que esta situación fuese corregida. (274)

Insistimos: uno de los ministros norteamericanos que, más se entrometió en los asuntos internos de Panamá, fue William J. Price. Ya vimos cómo influyó ante el Gobierno de Belisario Porras para que se desarmara a la Policía Nacional en 1916, y su oposición por el traspaso de los fondos de la **International Banking Corporation** al Banco Nacional de Panamá. Pese a la reacción de las autoridades panameñas, Price no desperdició oportunidad para emitir sus puntos de vista -que como es lógico también se identificaban con los del gobierno que él representaba- contra decisiones adoptadas sin su consulta. Así, cuando Belisario Porras optó por traspasar la Lotería a manos del Estado, Price le llamó la atención en el sentido de que tuviera cuidado de no lastimar los intereses de los norteamericanos y que su gobierno no veía con buenos ojos tal decisión. Se dice que en esa ocasión el Jefe del Ejecutivo le recordó a Price que el Presidente de Panamá era Belisario Porras. (275) Price, por lo demás, era un digno exponente de la administración de Woodrow Wilson, que bajo el Panamericanismo y un moralismo trasnochado, en nombre del **New Freedom**, intervino con los

**marines** en Nicaragua, Cuba, Santo Domingo, Haití y en el propio Panamá, para salvar y mantener "la democracia y la libertad".

### **3.- Richard O. Marsh y la "República de Tule".**

Durante los carnavales de febrero de 1925 estalló una sangrienta rebelión en el Archipiélago de San Blas. Provistos de armas y municiones e instigados por el aventurero norteamericano Richard O. Marsh, un grupo de indios cunas, cuyos cabecillas principales eran Nele Kantule y Simral Colman, atacaron los cuarteles de la Policía Nacional en distintas islas y ejecutaron a la mayor parte de la guarnición y a algunos civiles. Debemos admitir que, tanto la penetración religiosa de los misioneros católicos y protestantes - entre los que se destacaron Leonardo Gassó y Anne Coope, respectivamente- como la política de aculturación llevada a cabo por los gobiernos de Belisario Porras y Rodolfo Chiari, no fue conveniente ni acertada. Los métodos utilizados, por un lado, dividieron a los indígenas en bandos irreconciliables y, por el otro, intentaron cambiar drásticamente y rápidamente sus tradiciones y costumbres. Para colmo de males, esta tarea se encomendó a un cuerpo de policía compuesto, en su mayoría, por gentes de color detestadas tradicionalmente por los indígenas.

Sin duda, todo ello fue caldo de cultivo para reacciones violentas como la suscitada en Río Azúcar en 1921. Pero no es menos veraz que Richard O. Marsh supo hábilmente aprovecharse de este descontento para sus propios fines, cuales eran la libre explotación del caucho en la región del Darién, en beneficio de las compañías norteamericanas que representaba: la **Firestone** y la **Goodyear**. (276)

Por iniciativa de Marsh se proclamó la "República de Tule", se diseñó una bandera y en el "Acta de Independencia" redactada por él mismo, se enunciaron las razones para tan trascendental decisión haciendo un recuento histórico del origen, costumbres y sentido de autonomía del pueblo cuna,

así como los desmanes a que fue sometido desde la conquista española hasta los más recientes excesos perpetrados por la Policía Nacional y los negros caucheros. Se trajeron a colación el Tratado Hay-Bunau Varilla y el Artículo 136 de la Constitución de 1904, mediante los cuales "los Estados Unidos asumieron las obligaciones de intervenir en cualquier tiempo, en cualquier lugar de la República de Panamá para mantener el orden constitucional, la ley y la paz de la tierra". En los puntos resolutivos del Acta se fijaron límites territoriales de la nueva República, se dio carta blanca a las empresas norteamericanas para que explotaran caucho, hierro y manganeso en Mandinga y Armila. La "Nación de Tule" se prometía a sí misma abrir su territorio "al intercambio y comercio internacionales usuales", aceptar y establecer un sistema moderno de escuelas, garantizar la "libertad de creencias, cultos y conciencias religiosas a todos los individuos dentro de sus linderos, compatible con el bien público, y se adhiere a todos los usos y costumbres que se conforman con la ley internacional reconocida y establecida". El "pueblo de Tule", asimismo, pedía y demandaba "el derecho de vivir como seres humanos racionales". Todo ello sería posible si los Estados Unidos aceptaban la solicitud de establecer un protectorado "sobre su pueblo y su territorio y otorgar al pueblo de Tule el grado de Gobierno autónomo local que nosotros demos que somos capaces de ejercer adecuadamente ".(277)

Como se sabe, la "República de Tule" no prosperó. El Gobierno de Rodolfo Chiari rápidamente adoptó medidas para sofocar el movimiento. En una clara muestra de debilidad del Poder Ejecutivo para resolver por sí mismo el conflicto, con la mediación del Ministro norteamericano John E. South, una comisión oficial firmó un acuerdo de paz en Porvenir y Ailigandí con los cabecillas indígenas. Se les prometió mejor trato y respeto a sus costumbres, siempre y cuando depusiesen las armas y acataran las leyes de la República. Pero también gracias a South, el conspirador Marsh pudo escapar impune a la justicia de Panamá en el barco **Cleveland**. Esto demostró, una vez más, la abierta intromi-

sión diplomática de los Estados Unidos a favor de sus conciudadanos, aunque estos fuesen los responsables de hechos que ponían en peligro la paz interna de la nación, cuya independencia y soberanía habían prometido solemnemente garantizar y mantener por el Artículo I del Tratado del Canal.

No solo por el papel desempeñado por John G. South, sino también por la propia trayectoria de Marsh -quien en 1910, como Secretario de la Delegación de los Estados Unidos en Panamá se opuso a la candidatura presidencial de Carlos A. Mendoza y abogó por la anexión a la Nación del Norte- es difícil no llegar a la convicción que el Departamento de Estado estaba detrás de los actos del audaz norteamericano. Más aún, las compañías caucheras, cuyo propósito era obtener concesiones territoriales en Panamá, de seguro tenían importantes contactos en las altas esferas políticas de los Estados Unidos. Por tanto, no sería iluso pensar que poderosos intereses económicos intentaban la inestabilidad de la República con tal de lograr sus propósitos. De otra forma, no se explica la abierta protección oficial a Marsh después de que quedó en evidencia su alto grado de culpabilidad en los sangrientos sucesos arriba mencionados.

#### **CH.- Intromisión norteamericana en el conflicto de límites con Costa Rica.**

Desde muy temprano, los problemas limitrofes entre Panamá y Costa Rica llamaron la atención del Departamento de Estado y no precisamente por razones altruistas. La nueva República heredó el problema de Colombia porque, como vimos, el llamado "Laudó Loubet", emitido en 1900 por el Presidente de Francia Emile Loubet a instancias de ambas partes, no pudo solucionarlo. Con todo, Panamá aceptó dicho fallo en el Artículo 3 de la Constitución de 1904. No obstante, la pugna entre la **American Banana Company y la United Fruit Company**, para determinar derechos posesionales y salvaguardar sus propiedades en la zona fronteriza de Panamá y Costa Rica, hizo que el Gobierno norteamer-

ricano, a través del Encargado de Negocios y Ministro Plenipotenciario John Barrett, ofreciera sus buenos oficios a fin de que las dos naciones fijaran definitivamente sus límites.

En un principio, tanto Costa Rica como Panamá decidieron solucionar el conflicto mediante negociaciones directas. Las mismas fracasaron, en particular por la acción de Herbert McConnell, representante de la **American Banana Company**, quien presionó a algunos diputados de la Asamblea Nacional de Panamá. Este estado de cosas fue aprovechado por Costa Rica para solicitar el arbitraje norteamericano en la controversia. Por último, el 17 de marzo de 1910, representantes de los países en discordia, firmaron en Washington la Convención Anderson-Porras, aceptando la mediación estadounidense. (278)

El dictamen emitido por el Juez de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos Edward White, en septiembre de 1914, es demasiado conocido como para detenernos a analizarlo detalladamente en este estudio. El denominado fallo White, no sólo modificó el Laudo Loubet, sino que favoreció abiertamente a Costa Rica, sobre todo en el sector Pacífico. Por eso, desde un principio, Panamá lo rechazó tajantemente argumentando que el árbitro se había excedido en sus funciones al cambiar de manera radical el Laudo Loubet, en vez de reinterpretarlo. (279)

Pese a todo, se mantuvo el **statu quo** durante los años de la Primera Guerra Mundial, si bien Panamá continuó inútilmente sus protestas. Pero a principios de 1921, concretamente el 21 de febrero, tropas costarricenses invadieron a Pueblo Nuevo de Coto, territorio bajo jurisdicción de Panamá en el Pacífico. El Presidente Belisario Porras declaró el estado de emergencia e hizo un llamado al reclutamiento voluntario para defender la integridad nacional. Tras choques armados, Panamá recuperó el territorio invadido e hizo numerosos prisioneros, sin pérdidas de vidas de su parte y pese a estar en evidente inferioridad militar por el desarme de la Policía Nacional en 1916. En represalia, Costa Rica, con

la cooperación de la **United Fruit Company**, se tomó algunos puntos de la Provincia de Bocas del Toro y fue entonces cuando el Departamento de Estado norteamericano decidió intervenir en el conflicto, solicitando a las partes contendientes la suspensión de las hostilidades. (280)

Inútiles resultaron las gestiones de Panamá para que la Liga de las Naciones, el Tribunal Internacional de La Haya, el grupo ABC de Sudamérica o el propio Gobierno norteamericano intercedieran en la controversia a fin de anular el Fallo White y someter a un nuevo arbitraje el litigio fronterizo con Costa Rica. Por el contrario, los Estados Unidos se constituyeron en garantes de dicho fallo y no solo prestaron a nivel diplomático, sino que emplearon medidas de fuerza como fue el envío de buques armados -los cruceros **Sacramento** en el Pacífico y **Pennsylvania**, en el Atlántico- para obligar a Panamá a ceder el territorio en disputa, lo cual finalmente se consumó, en septiembre de 1921, luego de un **ultimatum** del Departamento de Estado. (281)

Fue en esta ocasión cuando el Enviado Extraordinario de Panamá en Washington Narciso Garay, elevó su patriótica nota-protesta al Secretario de Estado Charles Evans Hughes, en la que le comunicó la decisión de la República de retirarse del territorio en litigio; a la vez que efectuó una serie de observaciones que demostraban el manifiesto interés del Gobierno norteamericano de favorecer a Costa Rica. Así las cosas y ante la "actitud inequívoca asumida por el Departamento de Estado de los Estados Unidos", Panamá se veía obligado "a someterse a su duro destino". No obstante en su misma debilidad encontraba energías suficientes "para clamar al cielo contra la injusticia y la violencia a que se le sujeta". Asimismo, en un tono lírico, Garay indicaba que "mientras palpitan corazones panameños en el mundo, (Panamá) conservaba viva la herida profunda inferida a su dignidad y a su altivez y miraba con ansiedad hacia el porvenir en espera de esa injusticia redentora que hoy se le deniega, pero que llegará para ella algún día por inexorable designio de Dios".

Garay acusó, igualmente, al Gobierno de los Estados Unidos de asumir poderes que no le conferían ni el Tratado del Canal, ni las leyes y la Constitución de Panamá. Peor aún, había actuado como tribunal judicial en el conflicto y decidido “sin pedimento de parte que las excepciones alegadas por la República contra la validez del Fallo White eran infundadas”. Por eso, mediante una interpretación arbitraria y extensiva de la Convención del Canal y prescindiendo del derecho que tenía Panamá de interpretar dicho documento contractual, los Estados Unidos le señalaban límites a la República, “sin la intervención ni el consentimiento de ésta”.

Con el paso dado por el Gobierno estadounidense, a decir de Garay, se ponía en tela de duda el porvenir de la causa del arbitraje, toda vez que se había constituido en “Poder Ejecutivo Internacional compeliendo a otras soberanías al cumplimiento de los fallos arbitrales”. Tales hechos, “como otros tantos excesos de poder”, afectaban hondamente la “independencia y soberanía de la nación panameña”. Sin embargo, aún se abrigaba confianza en el espíritu de justicia del pueblo de los Estados Unidos y que, en un futuro no muy lejano, se hiciera un acto reparador para la nación istmeña.(282)

De esta forma, la República de Panamá se vio obligada a ceder parte su territorio a Costa Rica, paradójicamente presionada por el Gobierno de los Estados Unidos que se había comprometido a garantizar y mantener su independencia. Al parecer, en la actitud de la poderosa nación del Norte, pesaron con mucho, no solo los intereses de la compañías dedicadas al comercio del banano, sino también el temor de que los británicos afianzaran su influencia en la explotación del petróleo en Costa Rica. Y, como acertadamente apuntó William McCain: “La microscópica Panamá fue la víctima”. (283) Dos décadas después, sin la mediación estadounidense, Costa Rica y Panamá fijaron definitivamente sus límites fronterizos en el Tratado Arias-Calderón, cuyo texto reproducimos en la antología de este estudio.

## **D.- Controversias con Colombia y la mediación estadounidense.**

Como era de esperar, el Gobierno de José Manuel Marroquín no se mostró dispuesto a aceptar, de buenas a primeras, la secesión de Panamá. En un principio, se pensó en reconquistar el territorio desmembrado por la fuerza de las armas, pero las expediciones enviadas para tal efecto sólo llegaron hasta las riberas del Río Titumate en el Darién, toda vez que fueron retiradas al temerse enfrentamientos con las tropas norteamericanas que patrullaban en ambas costas del Istmo. (284)

### **1. El fracaso de las misiones conciliatorias de Colombia.**

Con el propósito de lograr la reintegración de Panamá por los medios reconciliatorios, dos comisiones colombianas arribaron al Istmo. El 15 de noviembre de 1903 llegó a Colón una delegación compuesta por representantes de las ciudades de Cartagena y Barranquilla, entre los que estaban el General Demetrio Dávila, Nicanor G. Insignares, Francisco Padrón, Eloy Pareja y Fanor Vélez. Dos días después, a bordo del barco de guerra norteamericano **My Flower**, dicha comisión se entrevistó con Tomás Arias, Eusebio A. Morales y Constantino Arosemena, quienes expresaron que los hechos acaecidos en Panamá eran irrevocables. Por tanto, no surtieron efecto alguno las solemnes promesas de los colombianos "de atender con solicitud los intereses de Panamá y proteger sus derechos", si se optaba por la reintegración. (285)

No tuvo mejor suerte la otra delegación encabezada por el General Rafael Reyes e integrada por Jorge Holguín, Pedro Nel Ospina y Lucas Caballero. La misma, el 20 de noviembre, conferenció en el vapor **Canadá**, de bandera canadiense, con los delegados de la Junta de Gobierno de Panamá Tomás Arias, Carlos A. Mendoza, el General Nicanor A. de Obarrio, Constantino Arosemena y Antonio Zubieta. Los istmeños se

mostraron firmes en su posición separatista, pese a que se le prometieron todos los derechos económicos que dimanarían del Canal, que el territorio de Panamá pasaría a ser un Estado Federal e incluso la posibilidad de convertirse en la capital de la República de Colombia. (286)

Al fracasar en esta gestión, el General Reyes se encaminó a los Estados Unidos, donde trató inútilmente de influir para que el Senado no le diese ratificación al Tratado Hay-Bunau Varilla y envió una nota de protesta al Secretario de Estado por la “denegación de justicia” de que era víctima su país “por parte de uno de los más poderosos Gobiernos de la Tierra, obligado por ello mismo a ser equitativo...” (287) Posteriormente, se dirigió a Europa a fin de evitar el traspaso de los bienes y derechos de la **Compagnie Nouvelle** al Gobierno norteamericano, en cuyo propósito tampoco tuvo éxito.

## **2.- Colombia protesta ante los Estados Unidos por la secesión de Panamá.**

Ante la serie de fracasos antedichos para la reincorporación de Panamá, a comienzos de 1904 las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos alcanzaron un alto grado de deterioro. En abril de ese año, el Ministro Luis Carlos Rico elevó extensa nota al Gobierno norteamericano, en la que expuso detalladamente los motivos por los que, a su juicio, la independencia de Panamá carecía de fundamento. Sostuvo, además que las concesiones hechas por esta República a los Estados Unidos “equivalían a una enajenación y que el monto de la compensación otorgada en el Tratado Herrán-Hay no fue la única razón que indujo a su rechazo por el Congreso colombiano, sino también la exigencia para el establecimiento de la Zona del Canal bajo la exclusiva jurisdicción norteamericana”. Por otro lado, diversos antecedentes históricos habían convencido al Gobierno de Colombia que sus derechos territoriales en el Istmo serían protegidos por los Estados Unidos “contra toda agresión”.

Rico hizo, asimismo, la advertencia que el Tratado Mallarino-Bidlack no investía al Gobierno estadounidense “de un derecho sustancial de propiedad cercenado de los derechos de propiedad y soberanía” que tenía en ese tiempo la Nueva Granada y ahora Colombia, sobre el territorio istmeño. Más aún, pese a las intervenciones norteamericanas en Panamá, durante los 57 años de vigencia del pacto, habían “funcionado regularmente las instituciones” y se mantuvo allí la paz. Por tanto, Colombia se había “mostrado capaz de gobernar aquel Departamento”.

Por último, el Ministro colombiano adujo que su país nunca se opuso al uso del Istmo para el tráfico internacional, “tal como lo demostraban los trabajos adelantados por los franceses” y el hecho de haberse empeñado “en facilitar la apertura del Canal”. Censuraba, igualmente, el apoyo brindado por los Estados Unidos a los “rebeldes de Panamá” y por haber reconocido **de facto** al nuevo gobierno contra lo establecido en el Tratado de 1846. Un estudioso de las relaciones exteriores de Colombia sostiene que la nota de Rico no fue contestada por los Estados Unidos, quizás “para no hacer interminable el debate sobre hechos cumplidos por su parte, o simplemente porque no tenían argumentos que oponer a estas claras razones”.(288)

### **3.- Los Tratados Tripartitos de 1909.**

Un cambio significativo de actitud en la política exterior de Colombia, respecto a los Estados Unidos y la separación de Panamá, se suscitó con el ascenso de Rafael Reyes a la Presidencia de aquella República. Aún no había tomado posesión de su cargo, cuando le comunicó al Presidente de Panamá Manuel Amador Guerrero su interés de preparar el terreno para arreglar “las cuestiones pendientes entre los Estados Unidos, Colombia y Panamá, por la sucesión de ésta”. Y con carácter confidencial le adjuntaba un memorándum donde exponía sus puntos de vista sobre este asunto. Se refirió también acerca de la necesidad de someter a un plebiscito si Panamá continuaba independiente o se reintegraba

a Colombia, tal como se había planteado al Secretario de Estado John Hay, pero todo ello dependería de la posición que adoptara el próximo Congreso colombiano y si el mismo era capaz “de comprender los verdaderos intereses del país y de la civilización”. (289)

Como Ministro Plenipotenciario de Colombia en Washington fue designado el Dr. Diego Mendoza, quien recibió instrucciones de plantear al Gobierno de Theodore Roosevelt lo relacionado con la independencia de Panamá. Pero aquel funcionario actuó por su propia iniciativa y con poco tacto, por lo que entró en pugna con su Gobierno y fue destituido de su alto cargo.(290) Le substituyó Enrique Cortés que debió continuar las gestiones para el arreglo de los asuntos pendientes con los Estados Unidos, de conformidad con lo previamente establecido en Cartagena, en 1907, entre el Secretario de Estado Elihu Root y el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia Alfredo Vásquez Cobo. En dicha entrevista, Root expresó su “sincero deseo” de que las cuestiones en discordia se pudieran solucionar de manera pacífica “conforme a un espíritu de amistad, de mutua estima y de acuerdo con el honor de los dos países”.(291)

Después de poco más de dos años de negociaciones, se firmaron en Washington, el 9 de enero de 1909, tres Tratados: el Root-Cortés (Estados Unidos y Colombia), Cortés-Arosemena (Colombia y Panamá) y el Root-Arosemena (Estados Unidos y Panamá). Estos pactos estaban vinculados entre sí y para ser efectivos requerían de la ratificación de los respectivos poderes legislativos de las naciones signatarias.

Podemos señalar, en líneas generales que, mediante el Tratado Cortés-Arosemena, Colombia reconocía la independencia de Panamá. En reciprocidad, esta República cedía y traspasaba sus derechos a los diez primeros pagos de la anualidad del Canal que debería recibir de los Estados Unidos conforme a lo establecido en el Tratado Hay-Bunau Varilla. Esta suma de 250 mil dólares anuales Colombia la recibiría durante el periodo de 1908 a 1917. El Gobierno de

Panamá, en consecuencia, quedaría exonerado respecto a la deuda externa e interior colombianas. Ambas partes se declararon libres de todo tipo de reclamaciones pecuniarias u obligaciones de cualquier otra naturaleza con carácter nacional, pero no de las deudas contraídas por particulares antes del 3 de noviembre de 1903. Habría igualdad de derechos civiles para los ciudadanos de cada una de las partes contratantes que residieran en el territorio de la otra. Si habían nacido antes de aquella fecha podían elegir libremente la ciudadanía a su conveniencia. Tan pronto como los Tratados tripartitos fuesen ratificados, Panamá y Colombia procederían a negociar otros pactos de diversa índole. Por último, se fijaba la línea divisoria entre los dos países contratantes que partiría desde el Cabo Tiburón en el Atlántico hasta una línea en el Pacífico que sería determinada por un Tribunal de Arbitraje, el cual estaría integrado por tres miembros, uno de cada nación y el tercero designado de común acuerdo o por la República de Cuba. Dicho Tribunal de Arbitraje también tendría a su cargo la adjudicación del territorio de Juradó entonces en disputa y se ajustaría a las disposiciones para el Arreglo Pacífico de los conflictos Internacionales firmado en La Haya por Panamá y Colombia, el 18 de octubre de 1907. (292)

Respecto al Tratado Cortés-Root, mediante el mismo los Estados Unidos concedían a Colombia una serie de ventajas, entre las que cabe mencionar: libertad para transportar, en todo tiempo, por el Canal, las tropas materiales y buques de guerra sin pagar contribución alguna, incluso en caso de hostilidades entre Colombia y otro país; tendría idénticas prerrogativas por el Ferrocarril, hasta tanto se concluyera la vía interoceánica; transporte gratuito de los oficiales, agentes y empleados colombianos por el camino férreo, excepto en caso de guerra entre aquel país con Panamá. Más aún, Colombia podía colocar sus productos naturales o manufacturados en la Zona del Canal, en igualdad de condiciones que los Estados Unidos. Lo mismo se haría con el transporte de correos. Mientras durara la construcción del Canal, los productos colombianos que fuesen de un puerto a otro de la

República sudamericana y que utilizaran el Ferrocarril, serían transportados pagando el flete más bajo que se cobrara por este servicio. Similar trato recibiría la sal marina colombiana. A cambio de tales prebendas, Colombia permitiría a los Estados Unidos el uso de un puerto como sitio de refugio para las naves empleadas en la empresa del Canal y, además, renunciaba a cualquier derecho que podían resultar de sus concesiones para la construcción de la vía interoceánica o del Ferrocarril. Por último, el Gobierno norteamericano reconocía el traspaso de las diez anualidades del Canal a Colombia y adquiría el compromiso de negociar otro Tratado que sustituyera al Mallarino-Bidlack.(293)

Desde otro ángulo, en el Tratado Root-Arosemena, los Estados Unidos acordaron adelantarle la anualidad a Panamá cinco años antes de lo estipulado en la Convención del Canal Istmico, es decir hacerla efectiva en 1908, en vez de 1913, para así traspasarla a Colombia, conforme a lo acordado con este país. Por su parte, Panamá se comprometió a zanjar sus diferencias con Colombia, fijar los límites fronterizos y cumplir con los otros puntos que se interrelacionaban con los demás Tratados de 1909. Como se ve, dichos pactos eran sumamente lesivos para nuestro país, sobre todo desde el punto de vista económico-fiscal. Ello, no obstante, la Asamblea Nacional de Panamá dio su ratificación a los Tratados Arosemena-Root y Cortés-Arosemena. Otro tanto ocurrió en los Estados Unidos, pero en Colombia los documentos confrontaron serios problemas. Hubo demostraciones públicas de protesta y la policía tuvo que proteger la legación de los Estados Unidos. El Presidente Rafael Reyes renunció a su cargo, pero al día siguiente se reincorporó al mismo. Sin embargo, el encargado temporal del Poder Ejecutivo Jorge Holguín recomendó al Congreso retirar la consideración de los controversiales pactos. (294) Con tal medida, que Reyes acogió ante la tensa situación reinante, se selló el segundo intento de resolver el problema del reconocimiento de Panamá por parte de Colombia con la mediación de los Estados Unidos.