4.- El Tratado Urrutia-Thompson: un arreglo a espaldas de Panamá.

Luego del fracaso de los Tratados tripartitos, las relaciones de Colombia con los Estados Unidos llegaron a un punto bajo. Cuando a principios de 1912, el Secretario de Estado Philander Knox, en su gira por varias Repúblicas del Caribe decidió visitar aquel país, el Ministro de Relaciones Exteriores Pedro Nel Ospina, le comunicó que, en su opinión, el momento era inoportuno para tal iniciativa, porque Colombia era el unico miembro de la familia de naciones independientes con la que los Estados Unidos rehusaba someter a arbitraje las reclamaciones pendientes entre ambos países. Ospina fue destituido de su cargo por este gesto de descortesía diplómatica, pero Knox eliminó a Colombia de su itinerario. (295)

Bajo la administración demócrata de Woodrow Wilson y, tras varios meses de negociaciones el Ministro de los Estados Unidos Thaddeus Austin Thompson y el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia Francisco José Urrutia, firmaron un convenio en Bogotá, el 6 de abril de 1904. Por este pacto, conocido como Tratado Thompson-Urrutia, el Gobierno estadounidense, con el deseo de ponerle término a todas las controversias y diferencias con la República de Colombia provenientes de los acontecimientos que originaron la situación imperante en el Istmo de Panamá, en su propio nombre y en el del pueblo norteamericano, expresaba su "sincero sentimiento por cualquier cosa que haya ocurrido ocasionada a interrumpir o a alterar las relaciones de cordial amistad que por largo tiempo existieron entre las dos naciones". Colombia, por su parte, aceptaba esta declaración con la plena seguridad de que desaparecerían todos los obstáculos para el establecimiento de una completa armonía entre los dos países.

A continuación, se incluían una serie de concesiones respecto al Canal interoceánico y el Ferrocarril de Panamá, que son **mutatis mutandis**, las que se habían contemplado en el

Tratado Cortés-Root, verbigracia: estarían exentos de gravámenes los productos del suelo y de la industria, así como los correos colombianos, que cruzaran por el Canal. Así, el ganado, la sal y los víveres serían admitidos en la Zona del Canal y otras áreas ocupadas por los Estados Unidos, sin pagar otros derechos o impuestos que los que se cobraban a artículos similares estadounidenses. Los ciudadanos colombianos que cruzaran por la Zona del Canal estarían exentos de todo peaje, impuesto o derecho a que no estuviesen sujetos los norteamericanos, solo con la condición de que presentaran pruebas fehacientes de su nacionalidad. Idénticas prerrogativas se contemplaban en relación con el Ferrocarril, durante la etapa de construcción de la vía acuática intermarina.

Además de tales ventajas económico-fiscales, conforme a lo estipulado en el Artículo III del Tratado Urrutia-Thompson, Colombia recibiría la suma de 25 millones de pesos oro en moneda de los Estados Unidos, dentro de los seis meses siguientes al canje de ratificaciones. A cambio de todo ello, Colombia reconocía a Panamá como nación independiente y convenía que los límites entre las dos repúblicas se fijarían con base en la ley colombiana de junio de 1855. Es decir: del Cabo Tiburón a las cabeceras del río de la Miel, y siguiendo la cordillera por el Cerro Gandí a la Sierra de Chigarcún y de Malí, bajando por los cerros de Nigú a los altos de Aspavé. De allí se seguiría hasta un punto sobre el Pacífico, equidistante de Cocalito y La Ardita.

Merced a este reconocimiento por parte de Colombia, el Gobierno de los Estados Unidos, una vez que fuesen canjeadas las ratificaciones del Tratado Urrutia-Thompson, daría "los pasos necesarios para obtener del Gobierno de Panamá el envío de un Agente, debidamente acreditado, que negocie y concluya con el Gobierno de Colombia, un Tratado de Paz y Amistad". El mismo tendría por objeto el establecimiento de las relaciones diplomáticas normales entre Colombia y Panamá, a la par que "el arreglo de todo lo relativo a

obligaciones pecuniarias entre los dos países, de acuerdo con precedentes y principios jurídicos reconocidos".(296)

Contrario a lo ocurrido con los Tratados tripartitos de 1909, esta vez el Gobierno colombiano no puso reparos para ratificar el nuevo pacto con los Estados Unidos. Pero en este último país, el Senado encontró fuerte oposición del ala republicana. Se consideró al Tratado Urrutia-Thompson como muestra de la culpabilidad de Theodore Roosevelt en los sucesos de Panamá de 1903 y el propio expresidente calificó al documento como "un crimen contra los Estados Unidos" y "un ataque al honor de esta nación", además de "una amenaza para el bienestar futuro de nuestro pueblo". (297) Además de ello, los problemas acuciantes de la Primera Guerra Mundial, relegaron a un segundo plano la consideración del controversial documento. Finalmente, el 20 de abril de 1921, el Senado le dio su aprobación y, aunque convino en pagar los 25 millones de dólares, eliminó las frases excusativas y sustituyó otras por términos más acordes con los intereses norteamericanos.(298) No sin acalorados debates, el Congreso Colombiano ratificó el Tratado con las modificaciones y lo promulgó en la Ley No.56, de 22 de diciembre de 1921. (299)

En vísperas de la ratificación del Tratado Urrutia-Thompson en el Senado de los Estados Unidos, correspondió al Dr. Ricardo J. Alfaro presentar las protestas del Gobierno de Panamá ante el Departamento de Estado. Advirtió, que de aprobarse dicho pacto, sus estipulaciones no podían afectar los derechos de Panamá, puesto que esta República no había sido consultada ni tomada en cuenta durante las negociaciones. Es más, los Estados Unidos no estaban facultados para negociar, en representación de Panamá, asuntos relacionados con los límites y arreglos pecuniarios con Colombia. Esto, asimismo, atentaba contra lo establecido en el Artículo 3 de la Constitución panameña de 1904. En consecuencia, el Gobierno panameño tenía derecho a que se le dejara con libertad de discutir con Colombia "en forma adecuada y a su

debido tiempo" los aspectos vitales que afectaban a los dos países.(300)

Ciertamente, Panamá resultó perjudicada por la delimitación fronteriza establecida en el Tratado Urrutia-Thompson. Tres años antes de la firma de este documento, el Gobierno de Panamá había enviado a Bogotá al Dr. Carlos A. Mendoza, quien celebró conferencias con comisionados del Gobierno colombiano con el propósito de que se entablaran relaciones de diversas naturaleza entre los dos países. Los últimos eran partidarios de que toda negociación con Panamá tendría que sujetarse al Tratado en perspectiva con los Estados Unidos. Mendoza, por su parte, consideraba que el punto, de los límites, podía adelantarse sin subordinación a la nación del Norte y, sólo en última instancia, recurrir al Gobierno norteamericano.(301) Panamá tenía interés en que se incluyera, dentro de su jurisdicción, el territorio de Juradó, conforme a lo determinado por el Decreto de 7 de agosto de 1847 en el que se señalaron provisionalmente los límites del Darién. No aceptaba lo estipulado en la Ley 9 de 22 de junio de 1855, que estimaba válido únicamente para las concesiones otorgadas a la Compañía del Ferrocarril. (302) Pero la zona en discordia, no solo fue ocupada militarmente por Colombia, sino que los Estados Unidos desestimaron la protesta de Panamá en el sentido de que se había violado su soberanía territorial que, como vimos, el Gobierno norteamericano por el Artículo I del Tratado Hay-Bunau Varilla se comprometió solemnemente a defender. Así, el Tratado Urrutia-Thompson representó, a final de cuentas, el triunfo definitivo de Colombia en la controversia limítrofe con Panamá. Aunque Colombia reconoció oficialmente la independencia de Panamá, a raíz de la aprobación del Tratado Urrutia-Thompson, las relaciones diplomáticas entre los dos países sólo se establecieron en julio de 1924. Al mes siguiente, mediante el Tratado Victoria-Vélez, ambas naciones fijaron tentativamente sus fronteras comunes que una comisión conjunta se encargaría de precisar. Tras una serie de estudios finalmente, en 1938, se llegó a un acuerdo en el punto denominado "altos de Aspavé", imprescindible

para la demarcación definitiva de los límites de ambas Repúblicas. (303)

En síntesis, en el Tratado Urrutia-Thompson, los Estados Unidos y Colombia negociaron a espaldas de Panamá, no solo aspectos económicos-fiscales sumamente ventajosos para la nación sudamericana, sino también demarcaciones territoriales en detrimento de la República istmeña. Como ocurrió con Costa Rica, los Estados Unidos aplicaron el Tratado Hay-Bunau Varilla contra la soberanía de Panamá. De nuevo, en esta posición del Gobierno de Harding contaron decisivamente los consorcios del petróleo encabezados por la **Standard Oil Company**, que hicieron presión en el Senado a fin de que ratificara el pacto con Colombia, para así ganarle el terreno a los capitalistas británicos en la pugna por la explotación del codiciado "oro negro". (304) Panamá, otra vez, fue la única perjudicada, si bien ello fue necesario para concluir su larga controversia con Colombia.

E.- Del Proyecto de Tratado de 1926 al Tratado General de Amistad y Cooperacion de 1936.

A raíz de la abrogación del "Convenio Taft", tras arduas y accidentadas negociaciones que duraron poco más de dos años y medio, el 28 de julio de 1926 los comisionados del Gobierno de Panamá Ricardo J. Alfaro y Eusebio A. Morales, firmaron en Washington con el Secretario de Estado norteamericano Frank B. Kellogg y el Jefe de la División de Negocios Latinoamericanos Francis White, un polémico Proyecto de Tratado. Con el mismo, el Gobierno de Rodolfo Chiari pretendía resolver, o al menos aminorar, algunos puntos en discordia dimanados de la conflictiva Convención del Canal Istmico del 18 de noviembre de 1903.

1.- Panamá en el centro de la "Doctrina del Caribe".

Ante todo, es necesario tener presente que este Proyecto de Tratado se concertó en un período en el cual la política exterior de los Estados Unidos se caracterizaba por la reafir-

mación del "Big Stick", antaño esgrimido por Theodore Roosevelt, pero ahora con otros matices. En efecto, durante los años de la Primera Gran Guerra e incluso en la década posterior, la región del Caribe pasó a ser de vital importancia para la llamada "seguridad nacional" de los Estados Unidos, particularmente por sus intereses económicos, militares y estratégicos en el Canal de Panamá.

Charles Evans Hughes llegó a decir que tal área representaba "un interés particular para nosotros, no con el fin de buscar un control sobre otros, sino para saber que nuestra seguridad está libre de amenazas". Si bien Hughes limitó el radio de acción de la Doctrina Monroe al Caribe y proclamó que la misma no contenía todos los principios básicos de los Estados Unidos en su política internacional, sostuvo que su abandono "no ayudaría a ningún interés justo ... sino que simplemente incitaría a la perturbación al suprimir una consagrada salvaguardia de la paz de los continentes americanos".(305) Es lo que se denominó la "Doctrina del Caribe", la cual si bien a veces buscó un acercamiento diplomático hacia las naciones de esta zona al tratar de que los Estados Unidos sirvieran como mediadores en sus conflictos limítrofes o de otra naturaleza, al mismo tiempo recurrió nuevamente a los **marines** para la estabilidad de la región. Hubo intervención en Nicaragua, o bien se mantuvieron las tropas en Cuba y Haití. Sólo se retiraron de Santo Domingo.

Los sucesos de octubre de 1925 en Panamá, cuando los soldados norteamericanos intervinieron y sofocaron el movimiento de los inquilinos que hemos visto en páginas atrás, constituyen otro ejemplo ilustrativo de la política de mano dura que entonces aplicaba el Departamento de Estado en un área que, repetimos, considerada como de "seguridad nacional". De allí que, con mucha razón, Ricardo J. Alfaro afirmó que, en aquella época la Cancillería norteamericana se encontraba "en el apogeo de la dureza, la incomprensión y la inflexibilidad con respecto a la República de Panamá".(306)

2.- Análisis de las cláusulas y los objetivos del pacto de 1926.

Así las cosas, nada tiene de extraño que, en el citado Proyecto de Tratado, los asuntos estratégico-militares fuesen prioritarios para los Estados Unidos; en tanto que para Panamá, en otro orden de intereses que ya apuntamos, privaron los aspectos económico-fiscales. Esto se demuestra al analizar detenidamente el contenido y posible alcance de los artículos del mencionado pacto.

Primeramente, se acordó que en el caso de que el Gobierno de los Estados Unidos necesitase adquirir tierras de propiedad privada, en lo sucesivo y de conformidad con el Tratado Hay-Bunau Varilla, daría oportuno aviso por la vía diplomatica a la República de Panamá. Tan pronto como se hiciera tal notificación, se consideraría que los respectivos títulos privados automáticamente pasaban a los Estados Unidos. Entretanto, el Gobierno de Panamá adoptaría las medidas convenientes para el traspaso de jurisdicción, tomando en cuenta la protección de los intereses de los propietarios afectados. El avalúo de las tierras y propiedades cedidas lo determinaría una comisión mixta y, de presentarse discrepancia en el seno de la misma, los dos gobiernos nombrarían un dirimente que emitiría el fallo definitivo. Dicho evalúo se haría conforme al valor de los bienes al tiempo de la expropiación. En todo caso, los procedimientos de la comisión mixta o del dirimente, no impedirían, demorarían o constituirían estorbo alguno para los trabajos del Canal, del Ferrocarril o de cualquier obra auxiliar relacionada con uno y otro.

Tal estipulación, ya de por sí ambigua, se desvirtuaba de inmediato, cuando Panamá le concedía a los Estados Unidos a perpetuidad el uso, ocupación y control de una parte de la Isla de Manzanillo con sus aguas y bahías adyacentes. A cambio de ello, los Estados Unidos convenían en establecer un lindero permanente entre la ciudad de Colón y la Zona del Canal, además de emprender la construcción de carreteras

pavimentadas que comunicarían aquella ciudad con ésta última, lo mismo que a Bahía Las Minas con Portobelo.

Hasta en lo concerniente al uso de los caminos y puentes, Panamá quedó en evidente desventaja. Por un lado, se fijaron mutuas obligaciones de carácter económico para realizar dichas obras e inclusive los Estados Unidos se comprometieron a erigir un puente de acero sobre el Canal en las esclusas de Pedro Miguel o, en su defecto a establecer un servicio de transporte por medio de una barca a través del Canal en el sector Pacífico, así como también a construir un camino desde dicho puente o desembarcadero hasta la línea de la Zona cerca de Arraiján.

Por su parte, para el mantenimiento de la red vial dentro de su territorio, Panamá convino en destinar anualmente sumas no menores de US $55,000 y que los gastos de tales fondos se harían únicamente con la recomendación conjunta del Ingeniero en Jefe de la República y de un ingeniero designado por el Gobierno de los Estados Unidos. Pero más adelante se estipuló que este último continuaría gozando en cualquier tiempo del uso libre y gratuito de todos los caminos en territorio panameño, e igual privilegio se le concedió a la República para los que estuviesen ubicados en la Zona del Canal, incluyendo el puente a través de la vía interoceánica, "salvo cuando por necesidades militares en tiempo de guerra los Estados Unidos se vean precisados a restringir este derecho". Por si ello fuera poco, se estableció que los Estados Unidos podrían instalar, mantener y hacer funcionar para uso oficial, " tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, líneas telefónicas y telegráficas a lo largo de todos los caminos que serán construidos por el territorio panameño de conformidad con este Tratado". En otras palabras, la soberanía de Panamá a este respecto, no contaba en absoluto.

Similar situación aconteció en lo concerniente a la sanidad en las ciudades de Panamá y Colón, donde los reglamentos y ordenanzas, reafirmando el Tratado Hay-Bunau Varilla, serían puestos en práctica por oficiales de sanidad norteame-

ricanos. Los Estados Unidos correrían con los gastos que causaran las medidas preventivas tomadas en caso de emergencia. Pero todo el dinero recaudado en las ciudades de Panamá y Colón provenientes de multas, penas y decomisos conforme a dichos reglamentos y ordenanzas, sería retenido por las autoridades panameñas a manera de un fondo de emergencia, a fin de usarlo en asuntos sanitarios con la respectiva aprobación del Jefe de Sanidad del Canal de Panamá. Justo es señalar, asimismo, que se convino que los Presidentes de Panamá y los Estados Unidos harían periódicamente arreglos para el establecimiento de hospitales especiales en la República.

En el orden estratégico-militar las concesiones de Panamá, estipuladas en el Proyecto de Tratado de 1926, eran en verdad desmedidas e inconcebibles. Así, para obtener licencias a fin de instalar o trasladar estaciones o aparatos "radiográficos" en la República, no solo se requería en consentimiento del Gobierno de Panamá, sino la previa aprobación del Gobierno de los Estados Unidos. Tales licencias podían ser denegadas, si a juicio de estos últimos, representaban peligro para la adecuada "protección, defensa y funcionamiento del Canal". Del mismo modo, Panamá tendría que cerrar cualquier estación "radiográfica" que los Estados Unidos consideraran "perjudicial para la seguridad y funcionamiento del Canal y de sus defensas y para los movimientos de las flotas o fuerzas militares norteamericanas". Aunque se indicó que, a excepción de los enemigos de guerra, los perjudicados por tales medidas recibirían indemnizaciones que serían determinadas por una comisión mixta, al mismo tiempo Panamá concedió a los Estados Unidos el derecho para instalar, mantener y poner en servicio en la República, las estaciones "radiográficas" que aquel gobierno considerara convenientes, ya fuese que funcionaran en combinación con las otras estaciones establecidas en Panamá o en la Zona del Canal, o bien "con el objeto de dirigir los movimientos del ejército y la armada". Se advirtió que Panamá tendría "completa soberanía" en los territorios ocupados por dichas estaciones en la República, si bien a

renglón seguido se estipuló que los Estados Unidos ejercerían jurisdicción exclusiva en los sitios donde estuvieran tales instalaciones, en las propiedades allí existentes, así como sobre los miembros del ejército y de la marina norteamericanos que ocuparan los lugares en cuestión.

En cuanto a la navegación aérea, las licencias deberían ser expedidas por los dos gobiernos. Los aviones no pertenecientes a los Estados Unidos o a Panamá habrían de seguir las rutas prescritas conjuntamente por ambos, al volar sobre la República. En las disposiciones y reglamentos aéreos se tendría como factor decisivo la seguridad del Canal de Panamá, y la República convino en no permitir que se hiciesen vuelos en su territorio sobre áreas cercanas a las defensas de las rutas interoceánicas, salvo previo acuerdo con los Estados Unidos.

Tales disposiciones se tornaban mucho más rigurosas en

to para ejecutar maniobras y otros fines militares con la sola condición de que se le diera oportuno aviso en este sentido. Esta notificación no era aplicable a las naves aéreas de los Estados Unidos.

A cambio de tan tremendas concesiones, Panamá lograba algunos beneficios económico-fiscales; exactamente los mismos que repetidas veces se habían expuesto ante las autoridades de la Zona del Canal o en Washington, como demandas oficiales plenamente identificadas con los intereses de algunos sectores particulares del país. Estas eran: facilidades al comercio local para vender a los buques que transitaran por el Canal; promesas del Gobierno norteamericano para prevenir el contrabando y para que no se establecieran más empresas privadas en la Zona del Canal; restricción del número de personas que podían vender en esta área; las mercaderías destinadas a los comisariatos, barcos o almacenes para ingresar a la República habrían de pagar gravámenes, a excepción de los destinados a los empleados del Canal y de la Compañía del Ferrocarril o los funcionarios diplomáticos y consulares residentes en Panamá. Se concederían, libres de erogaciones, los espacios necesarios para la construcción de edificios de aduanas en los puertos de la Zona del Canal. Las autoridades de ésta, al igual que las de Panamá, no impondrían contribuciones de ninguna especie a las personas que pasaban de uno a otro punto, excepto los emigrantes. Asimismo, se permitiría el libre tráfico de licores de la Zona del Canal a las ciudades de Panamá y Colón, siempre y cuando el transporte estuviese garantizado con los sellos y certificaciones expedidos por las autoridades de la República. El Convenio Monetario, del 20 de junio de 1904, se confirmaba al determinarse el curso forzoso o ilimitado del dólar de oro norteamericano en Panamá, en paridad con el balboa. Todo ello, se estableció bajo la consigna de la perpetuidad. En la Convención General de Reclamaciones, anexa al Proyecto de Tratado, se determinaba la creación de una comisión con el propósito de estudiar las disputas existentes entre ciudadanos de ambos

países, excepto las quejas presentadas por el incendio de Colón en 1885.(307)

3.- Reacción y rechazo del Proyecto de Tratado Kellogg-Alfaro.

Para empeorar las cosas, el documento contractual se negoció tras bastidores y, en ningún momento, durante el largo y accidentado proceso de entendimiento, se informó a la opinión pública en Panamá sobre los avances, cambios o retrocesos en el mismo. Peor aún, presionado por el Departamento de Estado, el Gobierno de Rodolfo Chiari convino en no dar a conocer íntegramente el documento contractual hasta tanto el Senado norteamericano entrara a considerarlo en diciembre de 1926. Y ello a pesar de que la Asamblea Nacional de Panamá abría sus sesiones desde septiembre. Ante el compás de espera se optó por la medida nada propicia ni convincente de publicar en la prensa oficial una sinopsis del pacto, la cual lógicamente no podía contener todos los aspectos que éste abarcaba. Por eso los adversarios del Proyecto, entre ellos Acción Comunal, denominaron a esta síntesis como "la sinopsis engañadora", con que la administración Chiari pretendía ocultar los puntos negativos de un nuevo Tratado, que en caso de aprobarse habría de ser "fatal para la República".(308)

En efecto, no debemos olvidar que Acción Comunal era una organización cívico-nacionalista, fundada el 23 de agosto de 1923, por individuos que ejercían profesiones liberales y se sentían desplazados por los ciudadanos norteamericanos en algunos cargos públicos prominentes. Con rituales místicos semi-secretos, al estilo de los masones y carbonarios, esta sociedad bajo el lema: "hable en castellano, cuente en balboas y lea Acción Comunal" su órgano de divulgación, llevó a cabo una tenaz campaña contra el intervencionismo estadounidense en Panamá, cualquiera fuese su naturaleza. Denunció, asimismo, el desgreño y la corrupción administrativa de los gobiernos que se habían sucedido en el poder. Además, alzó su voz en favor de las clases marginadas, en

Fabián Velarde y Aníbal Ríos tuvieron la tarea nada fácil de defender el polémico documento contractual. El primero, en un folleto que tituló: **Análisis del nuevo Tratado**, presentó en una tabla comparativa los aspectos negativos y positivos que éste entrañaba y concluyó afirmando que, en el mismo, había 16 ventajas evidentes para Panamá, particularmente en los asuntos económico-fiscales y, en cambio, tan sólo 6 puntos eran onerosos o implicaban sacrificios para la República. A su criterio, era necesario resaltar dos cláusulas en el pacto: la II que se refería a la cesión de una parte de la Isla de Manzanillo y la IV, que representaba beneficios económicos para el país, toda vez que en ella se estipulaba que la Zona del Canal no se abriría al comercio universal. Para Velarde era iluso pensar "que Panamá, dados sus intereses comunes con los Estados Unidos en el Canal Interoceánico, en cualquier conflicto bélico en que estos fuesen partícipes, se declarara en contra o proclamara la neutralidad". No obstante, era sumamente difícil defender lo indefendible y esto lo reconoció el propio Ricardo J. Alfaro al aseverar" ...mientras los adversarios del nuevo Tratado lo censuraban arbitrariamente como 'malo', sus partidarios no podían defenderlo exactamente como 'bueno', sino como "el mejor posible" o lo que es lo mismo, el menos desventajoso en que podía esperarse convinieran los representantes de los Estados Unidos, dadas sus propuestas originales y su actitud durante el largo período de las negociaciones".(312)

Ante la encrucijada de una opinión pública exaltada que pedía a **viva voce** el rechazo del Proyecto, y la extrema dependencia hacia el Departamento de Estado norteamericano que impedía dar rienda suelta al nacionalismo, el Gobierno de Rodolfo Chiari se abstuvo de emitir una improbación lisa y llana. Por eso, el 26 de enero de 1927, la Asamblea Nacional emitió una resolución mediante la cual se acordó: "suspender la consideración del Tratado suscrito en Washington, el 28 de julio de 1926, por los plenipotenciarios de la República de Panamá y los Estados Unidos de América hasta tanto el Poder Ejecutivo haya tenido oportunidad para gestionar una vez más lo conducente a conseguir soluciones

que satisfagan plenamente las aspiraciones de la Nación". No está de más decir que, en la redacción del texto de este documento, intervinieron dos de los diputados opositores al Tratado: Harmodio Arias y Domingo H. Turner, así como dos de sus signatarios: Eduardo Chiari y Ricardo J. Alfaro. Fue así como no prosperó el primer intento de revisar la Convención del Canal Istmico, y es que, en verdad, el Proyecto de 1926, en vez de disminuir los excesos y desatinos de la obra de Phillippe Bunau-Varilla, por el contrario, aumentaba e introducía concesiones sumamente lesivas para la soberanía e integridad de la República a cambio de algunas garantías económico-fiscales de por sí muy limitadas.

4.- Las Conferencias Interamericanas y la "buena vecindad" posibilitan la concertación de otro Tratado del Canal.

a.- El Panamericanismo y el principio de la "no intervención".

A principios de 1936, en el marco de la política del "Buen Vecino" de Franklin D. Roosevelt, los gobiernos de Panamá y los Estados Unidos celebraron el Tratado General de Amistad y Cooperación con el que la República logró importantes reivindicaciones que más adelante detallamos. Pero tuvo que ceder en algunos aspectos que entrañaban serios compromisos rechazados de plano en 1926, sólo que ahora se enmascararon con otro lenguaje menos directo y supuestamente en aras de los mutuos intereses de las dos naciones en el Canal Interoceánico.

Mas antes de analizar el Tratado de 1936, debemos tener presente que, tanto la situación internacional como las propias condiciones internas de Panamá, allanaron el camino para su concertación. Desde finales de la década de los años veinte en las Conferencias Panamericanas se insistió, por parte de los países al Sur del Río Grande, en la necesidad de establecer el principio de la no intervención en sus relaciones mutuas y con los Estados Unidos. Tal postulado adquirió plena aceptación en la Conferencia celebrada en

Montevideo, en 1933, mediante la firma de un "Convenio sobre los derechos y deberes de los Estados", cuyo Artículo 8 estipuló: "Ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos o externos de otro Estado". Este principio fue aceptado por los Estados Unidos y cobró mayor fuerza en la Conferencia de Buenos Aires, en 1936, cuando, en un Protocolo se declaró "inadmisible" la intervención de cualquier Estado en los asuntos de otro, ya fuese "directa o indirectamente y cualquiera que sea el motivo". Si se violaban tales disposiciones, ello daría lugar a mutuas consultas "con el objeto de cambiar opiniones y buscar métodos de arreglo pacífico". Dicho documento fue ratificado por el Senado de los Estados Unidos, a mediados del año siguiente. (313) De esta manera, el Gobierno de Franklin D. Roosevelt renunció explícitamente a intervenir en forma directa en las naciones del Continente americano. Por supuesto, esto no significaba el abandono de la Doctrina Monroe; simplemente las relaciones internacionales cambiaban de signo, a tono con las nuevas circunstancias que obligaban a estrechar los lazos de amistad y establecer pactos comerciales y defensivos ante la posibilidad de otra guerra mundial. Como veremos, las cláusulas del Tratado

al movimiento y no se adoptaron medidas que alteraron las relaciones internacionales.

Harmodio Arias Madrid, en calidad de nuevo Secretario de Gobierno y Justicia, asumió interinamente la Presidencia hasta tanto retornaba de Washington el Primer Designado Ricardo J. Alfaro, quien completó el período que finalizaba en octubre de 1932. En mayo de ese año, por primera vez, se celebraron elecciones presidenciales sin que ninguno de los partidos contendientes solicitara la supervisión norteamericana. Resultó electo Harmodio Arias, el cual, casi de inmediato se enfrentó a la crisis económica por la que atravesaba el país como consecuencia de la Depresión Mundial y mostró interés por entablar nuevas negociaciones con los Estados Unidos para concertar otro Tratado sobre la vía interoceánica, al tiempo que rechazó el pago de la anualidad el Canal en dólares desvalorizados, a partir de 1934. (315)

Para entonces, algunos grupos dieron a conocer sus puntos de vista en torno a la necesidad de revisar la Convención del Canal Istmico. En tal iniciativa, se destacaron Acción Comunal y la Sociedad Panameña de Acción Internacional. Esta última, el 10 de agosto de 1933, preparó un documento con el título de "Mensaje del pueblo panameño al pueblo de los Estados Unidos", que respaldó con 50,000 firmas. Los puntos centrales de las demandas abogaban por la igualdad de trato para todos los usuarios de la vía interoceánica, la neutralidad perpetua de ésta y el reconocimiento explícito de la soberanía panameña sobre el territorio cedido por el Tratado del 18 de noviembre de 1903.

A mediados de 1934, nuevamente la Sociedad de Acción Internacional insistió en tales principios, en un memorándum que entregó a George Dern, Secretario de Guerra, elevado al Presidente Franklin D. Roosevelt. En esta ocasión, solicitó se eliminara la garantía de la independencia estipulada en el Artículo 1 del Tratado Hay-Bunau Varilla y que se pusiera fin al intervencionismo. Reclamó, igualmente, el

enarbolamiento de la bandera de Panamá junto con el pabellón de los Estados Unidos en la Zona del Canal y que allí se diera a los obreros panameños el mismo trato y oportunidad que los reconocidos a los norteamericanos. Se opuso también a nuevas concesiones territoriales e indicó que Panamá debería ejercer plena jurisdicción en lo relativo a la aviación y las comunicaciones inalámbricas. La Compañía del Ferrocarril tendría que devolver los terrenos pertenecientes a la República y, en virtud de los derechos soberanos de ésta en la Zona del Canal, habrían de establecerse aduanas en los puertos terminales para regular la entrada de pasajeros y mercancías al territorio nacional. (316)

6.- Los pasos iniciales del revisionismo del Gobierno de Harmodio Arias.

En este contexto, el 7 de octubre de 1933, los Presidentes Franklin D. Roosevelt y Harmodio Arias M. suscribieron en Washington una Declaración Conjunta, en cuyo preámbulo se indicó el haberse discutido "de la manera más franca y cordial" las relaciones entre los dos países y, como la Zona del Canal estaba localizada en el centro de Panamá, ello "hace vecinos a los dos gobiernos en el más íntimo sentido de la palabra y está en el interés de los dos países el ser buenos vecinos". Y, de conformidad con ciertos principios generales que formaban la base de dichas relaciones, se convino en algunos puntos fundamentales. Ante todo, se señaló que ya había terminado la etapa de construcción del Canal y que ahora sólo debería tomarse en cuenta su conservación, defensa y otros aspectos esenciales. Se reconoció que Panamá tenía "derecho como nación soberana a aprovechar las ventajas comerciales inherentes a su posición geográfica", hasta tanto esto no estorbara el mantenimiento, funcionamiento y protección del Canal Interoceánico por parte de los Estados Unidos, "quienes desean vehementemente la prosperidad de la República de Panamá". Siempre y cuando no se viesen afectados los aspectos antes señalados, el Gobierno norteamericano aceptaba someter a arbitraje cualquier asunto de naturaleza puramente comercial. Y, como Pa-

namá consideraba que algunas actividades realizadas en la Zona del Canal constituían "competencia perjudicial para el comercio panameño", los Estados Unidos acordaron ejercer especial vigilancia para impedir el contrabando de los artículos comprados en los comisariatos, prohibir las ventas de éstos a los barcos en tránsito y regularlas "teniendo en consideración los intereses de los comerciantes panameños".

Del mismo modo, se limitarían los servicios de hospital y dispensario a los empleados y oficiales del Gobierno estadounidense y de la Compañía del Ferrocarril junto con sus familiares, excepto en casos de emergencia. Habría restricciones para la entrada a los restaurantes, clubes y cinematógrafos, al tiempo que se anularía la cláusula que permitía a los contratistas de restaurantes de la Zona del Canal proveerse de comestibles

en los comisariatos o por su intermedio. El Gobierno de los Estados Unidos anunció estar dispuesto a tomar las medidas necesarias para que Panamá pudiera construir edificios de aduana a fin de recaudar impuestos sobre las importaciones a la República y evitar el comercio ilícito. Igualmente, prometió obtener autorización del Congreso para cooperar en la repatriación de algunos de los extranjeros que llegaron al Istmo durante la construcción de la vía interoceánica y que entonces representaban un serio problema ante el creciente desempleo en Panamá. (317)

A finales de marzo de 1934, el Gobierno norteamericano hizo saber al de Panamá su interés de revisar la Convención del Canal Istmico y, en noviembre de ese año, se iniciaron formalmente las negociaciones. Intervinieron en estas, por parte de Panamá Carlos L. López, Narciso Garay y Ricardo J. Alfaro. Por Estados Unidos participaron Cordell Hull, Secretario de Estado y Summer Welles, Sub-secretario del mismo Departamento. Después de aproximadamente año y medio de discusiones plasmadas en 110 sesiones de trabajo, el 2 de marzo de 1936, se firmó en Washington el Tratado

General de Amistad y Cooperación, también conocido como Arias-Roosevelt y Hull-Alfaro.

7.- Análisis de las cláusulas y los objetivos del Tratado General de Amistad y Cooperación.

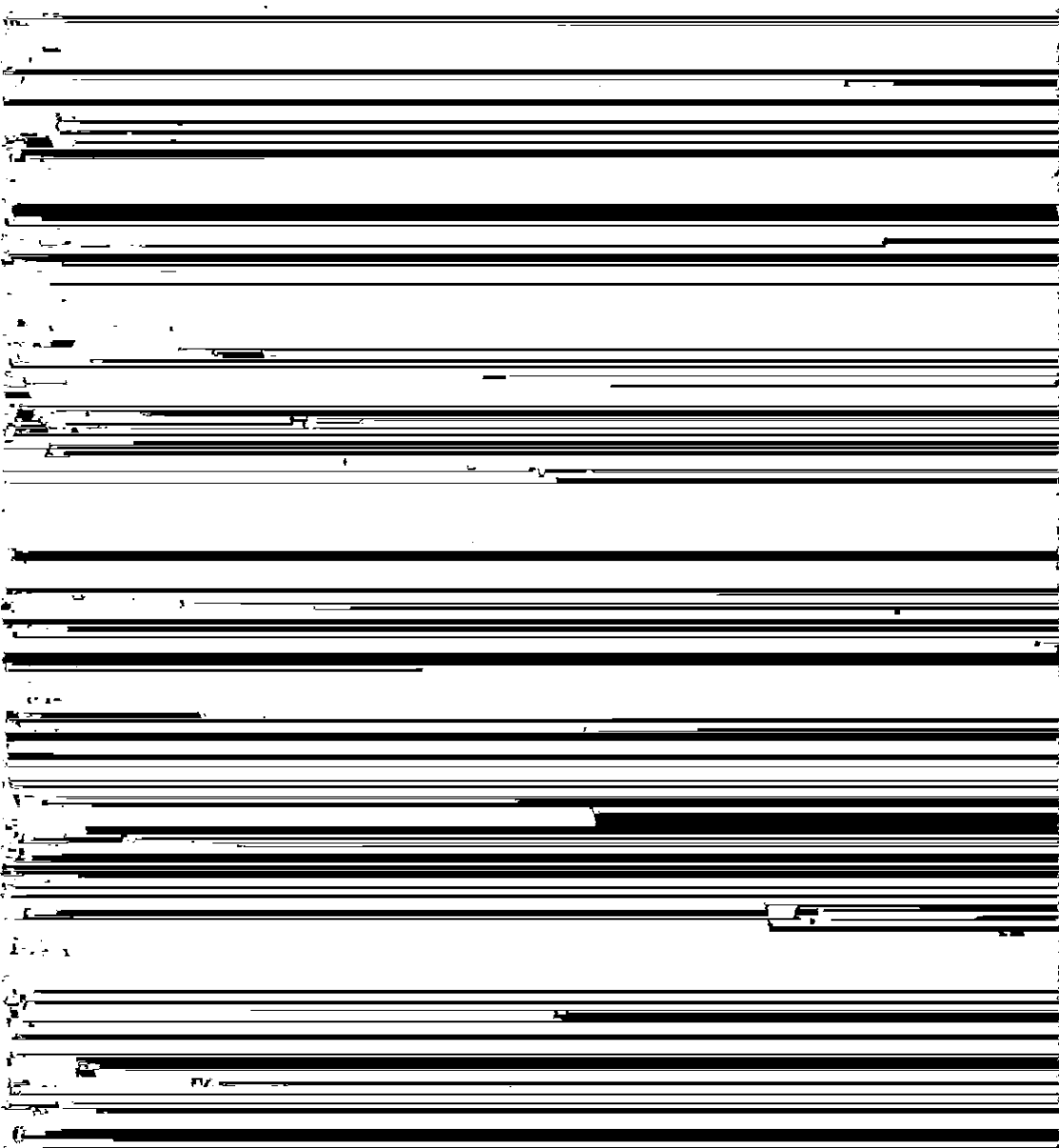
Con este nuevo pacto se eliminó la Cláusula I del Tratado Hay-Bunau Varilla mediante la cual, como vimos, los Estados Unidos se comprometieron a garantizar y mantener la independencia de Panamá. Igualmente, se abrogó el último párrafo de la Cláusula VII de dicho Tratado que le concedió el derecho y autoridad al Gobierno norteamericano para mantener el orden público en las ciudades de Panamá y Colón, así como en sus áreas adyacentes. Es decir, oficialmente se renunció al intervencionismo de las autoridades de la Zona del Canal o del Departamento de Estado en los asuntos internos de la República. Fue, sin duda, un triunfo para la administración de Harmodio Arias.

En cierto sentido, también se puso término a las expropiaciones territoriales permanentes para efectos del Canal. Se estipuló que la República ya había cumplido "leal y satisfactoriamente" con las obligaciones que asumió en virtud del Artículo II de la Convención del 18 de noviembre de 1903, por el que concedió a perpetuidad a los Estados Unidos el uso, ocupación y control de una zona de 10 millas de ancho a lo largo de la vía interoceánica, al igual que las tierras cubiertas por agua para los fines del Canal, además de algunas islas fuera de los límites de la antedicha zona y otras tierras necesarias para aquél o cualquier otra ruta u obras auxiliares. Más aún, explícitamente los Estados Unidos renunciaron al carácter perpetuo de tales concesiones. Pero de conformidad con lo acordado en los Artículos I y X del nuevo Tratado, se estableció la "obligación conjunta de asegurar el efectivo y continuo funcionamiento del Canal y el mantenimiento de su neutralidad" y que si, por "alguna contingencia ahora imprevista" se hacía indispensable la utilización de tierras y aguas adicionales, los gobiernos de ambos países acordarían las medidas convenientes.

Otros puntos representaron avances para la República y respondían a las demandas reiteradamente expuestas por los hombres de negocio dedicados al comercio y a la prestación de servicios. Ahora tales prerrogativas se les calificaba como "ventajas inherentes a su posición geográfica". Además del aumento de la anualidad del Canal a B/.430.000, estaba el compromiso de que las ventas de los artículos importados a la Zona del Canal o comprados, producidos o manufacturados allí por el Gobierno de los Estados Unidos, habrían de limitarse a los individuos detallados en las categorías especiales presentadas en la Cláusula II. Del mismo modo, se restringían las personas que podían residir en aquel territorio y arrendar o subarrendar casas o habitaciones pertenecientes a la Compañía del Ferrocarril o al Gobierno norteamericano. Este, a su vez, prometió cooperar con las autoridades de la República para que no se violaran las leyes relativas a aduanas y emigración, e incluso para prevenir el contrabando de la Zona del Canal en las ciudades de Panamá y Colón. Excepto las empresas relacionadas directamente con el Canal, no se permitiría el establecimiento de otros comercios privados en la Zona, al tiempo de firmarse el Tratado. Se darían oportunidades a los comerciantes locales para que, ajustándose a los reglamentos de aquélla, vendieran sus mercaderías a los buques que cruzaran por la ruta interoceánica o arribaran a sus puertos terminales. Asimismo, se le dio facultad a Panamá para construir edificios de aduanas en tales sitios, a fin de recaudar impuestos sobre las importaciones dirigidas al territorio de la República y para el examen de las mercaderías, equipajes y pasajeros con similar destino. De este modo, también se contribuiría a prevenir el comercio ilícito.

Como se ve, explícitamente, Panamá continuó reconociendo a la Zona del Canal como un territorio distinto regido por sus propias leyes. Y, además de ello, se indicó que, en vista de la proximidad de los puertos de Balboa y Cristóbal à las ciudades de Panamá y Colón respectivamente, los Estados Unidos continuarían permitiendo, de acuerdo con reglamentos adecuados y mediante el pago de los derechos

correspondientes, el uso y goce de los muelles y otras facilidades para la carga y descarga de mercaderías y el arribo y desembarco de pasajeros que entraran a la jurisdicción de la República. Esta, por su parte, actuaría de la misma manera con respecto a las naves y pasajeros de los Estados Unidos que utilizaran los puertos de Panamá y Colón para los fines del Canal.



por tal ruta estarían exoneradas, siempre y cuando no ingresaran al territorio donde regían las leyes de Panamá.

Respecto a los medios de comunicación terrestre hubo mutuas concesiones. Así, para que la Ciudad de Panamá pudiera disfrutar de un sistema directo de comunicación con el resto del territorio bajo jurisdicción de la República, los Estados Unidos transferían a ésta un corredor que se delimitaba y en el cual, sin embargo, tendrían en todo tiempo, "el derecho al tránsito irrestricto", ciñéndose a los reglamentos del tráfico establecidos por Panamá, si bien podían usar dicha vía para la construcción de estructuras adicionales. En reciprocidad, y con el propósito de proveer un medio directo de comunicación por tierra con espacio para instalar líneas de transmisión de energía de alta tensión, bajo el dominio de los Estados Unidos, de la represa Madden a la Zona del Canal, Panamá traspasaría al Gobierno norteamericano jurisdicción sobre un corredor, cuyos límites se especificaban. La República también estaba facultada para utilizar en todo tiempo dicho corredor, con sujeción a los reglamentos del tráfico establecidos por la Zona del Canal y tendría derecho a usar el mismo para obras auxiliares. En convenciones anexas al Tratado, ambos gobiernos se comprometieron a construir conjuntamente la Carretera Transístmica entre Panamá y Colón, al igual que se traspasaban a la República estaciones "radiográficas" en La Palma y Puerto Obaldía.

Con todo, el Tratado General de Amistad y Cooperación también entrañaba serios y arriesgados compromisos para Panamá, los cuales habían sido eludidos una década atrás con la suspensión del Proyecto de Tratado de 1926. El otrora alevoso Artículo XI de aquel pacto, que convertía a la República en aliada incondicional de guerra de los Estados Unidos, fue ahora sustituido, con otros términos menos directos, a tono con la política del "Buen Vecino", pero de similar significado y alcance. De esta manera, el Artículo X del nuevo Tratado de 1936 estipulaba: "En caso de conflagración internacional o de existencia de cualquier amenaza de

agresión en que peligre la seguridad de la República de Panamá, los Gobiernos de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América tomarán las medidas de prevención y defensa que consideren necesarias para la protección de sus intereses comunes. Las medidas que parezca esencial tomar a uno de los dos gobiernos en guarda de dichos intereses que afecten el territorio bajo la jurisdicción del otro gobierno no serán objeto de consulta entre los dos gobiernos".

Pese a todo lo anterior, por el Artículo XI del Tratado de 1936, se indicó que su contenido no afectaría los derechos y obligaciones de las partes contratantes, de conformidad con los tratados vigentes entre las dos naciones y no se le consideraría como "limitación, definición, restricción o interpretación restrictiva de tales derechos y obligaciones, pero sin perjuicio del pleno vigor y efecto de las estipulaciones de este tratado que contribuye en adición, modificación, abrogación o subrogación de las estipulaciones de tratados anteriores". (318)

En otras palabras, salvo las adiciones introducidas en el nuevo pacto, el Tratado Hay-Bunau Varilla permanecía en pie y en plena vigencia en las relaciones contractuales de los países signatarios.

8.- Adiciones complementarias al Tratado Arias-Roosevelt.

No sin oposición en la Cámara Legislativa, el Tratado General de Amistad y Cooperación y las convenciones anexas fueron ratificados el 24 de diciembre de 1936. El grupo minoritario del partido socialista, encabezado por Demetrio A. Porras, Antenor Quinzada, César Guillén y Sergio González Ruiz, criticó duramente el pacto porque, a su criterio, dejaba en vigencia al Tratado Hay-Bunau Varilla e introducía, al mismo tiempo, nuevas y peligrosas concesiones. Entre otras, estaba la obligación conjunta de defender el Canal, lo cual equivalía, en última instancia, a violar los derechos de

neutralidad de la ruta interoceánica. No menos lesivo, a su entender, era el control disimulado del aire, la radio y la moneda panameños, a cambio de concesiones "en apariencia fundamentales para Panamá, pero que cuando se analizan a la luz de la historia de nuestras relaciones con los Estados Unidos, son de un valor muy relativo y no compensan los sacrificios que se imponen al país". Del mismo modo, los opositores al Gobierno de Harmodio Arias censuraron la precipitación con que se procedió a ratificar el Tratado, la ausencia de una cláusula de arbitraje en el mismo y el hecho de que se "sancionaba y legalizaba" la nefasta Convención del Canal Istmico. (319)

Simultáneamente, los diputados socialistas en otro documento, señalaron las interpretaciones que, a su juicio, deberían darse a las cláusulas del Tratado de 1936 que entrañaban compromisos para la República y dejaron constancia de que las nuevas convenciones no satisfacían las aspiraciones del pueblo panameño.(320)

Por su parte, numerosos vecinos de El Real de Santa María en el Darién, el 11 de diciembre de 1936, es decir a escasas semanas antes de la ratificación del Tratado, elevaron al Presidente de la República un memorial de protesta contra dicho pacto y sus documentos anexos. Criticaron, principalmente, el silencio que se mantenía sobre el mismo y solicitaron que fuese aplazada su discusión en la Asamblea hasta tanto se dieran a conocer públicamente. (321)

Estas aprehensiones ante el Tratado del 2 de marzo de 1936, no carecían de fundamento. En las notas anexas al mismo, no solo se aclararon o reafirmaron posiciones en diversos aspectos ya señalados en las cláusulas del pacto, en particular las de carácter económico-fiscal, sino que fueron incluidos algunos procedimientos para asuntos militares. Se estableció un modelo de notas de la solicitud que haría el Gobierno norteamericano con el propósito de obtener el consentimiento de las autoridades panameñas para efectuar maniobras militares en territorios de la República y la

respuesta afirmativa que éstas últimas darían a tal petición. (322)

Por si ello fuera poco, el 1º de febrero de 1939, en un canje de notas entre el Secretario de Estado Cordell Hull y el Embajador de Panamá en Washington Augusto Samuel Boyd, se convino que, en adelante, la palabra "mantenimiento" debería entenderse "de tal forma que permita la expansión y nuevas construcciones" de la ruta interoceánica, en aras de cooperar con el propósito de asegurar el goce pleno y perpetuo de los beneficios de todo orden que el Canal debe proporcionar a las dos naciones. Se aceptó, igualmente, que "la práctica de maniobras o ejercicios por las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América en territorios adyacentes a la Zona del Canal es una medida esencial de preparación para la protección de la neutralidad del Canal de Panamá y, cuando se practiquen las referidas maniobras o ejercicios, las partes deberán seguir el procedimiento indicado en las Actas de las sesiones del Tratado General de 2 de marzo de 1936..." Es más, en el tercer punto aclaratorio, se señaló: "conforme se indica en las Actas de las sesiones de las negociaciones del Tratado General celebrado el 2 de marzo de 1936, y en las discusiones que tuvieron lugar el 16 de marzo de 1935, en la eventualidad de una emergencia tan súbita que obligue a tomar medidas preventivas de carácter imperativo para salvaguardar la neutralidad o seguridad del Canal, y si por razón de tal emergencia fuera imposible consultar al Gobierno de Panamá, como lo estipula el Artículo X del mencionado Tratado, el Gobierno de los Estados Unidos no estará obligado a retardar las medidas necesarias para confrontar la emergencia mientras estuviere pendiente la consulta, aunque hará todo esfuerzo en caso de que tal consulta no se hubiere llevado a cabo antes de proceder a tomar las medidas necesarias, para consultar al Gobierno de Panamá tan pronto como fuera posible". (323)

Es cierto que tales documentos obedecían a la tensa situación internacional por la que atravesaba el mundo ante la amenaza expansionista de la Alemania nazi de Adolfo Hitler

y la Italia fascista de Benito Mussolini. Igualmente, se procuraba evitar las medidas arbitrarias antaño empleadas por las autoridades zoneítas para las maniobras militares que se hacían en territorios sujetos a la jurisdicción de la República y que daban lugar a toda suerte de abusos por parte de las tropas norteamericanas con las consiguientes protestas de los que se veían perjudicados.(324) Pero también es verdad que dichas notas demuestran claramente uno de los objetivos básicos del Tratado de 1936. Esto es: asegurar la defensa y papel estratégico-militar del Canal, principios por lo demás acordes, como hemos dicho, con la "Política del Buen vecino" de Franklin D. Roosevelt. Básicamente en esto consistía la tan reiterada "Amistad y Cooperación" entre los dos países, además del acercamiento político-económico para consolidar la penetración del capital norteamericano a través de los **"Big Business"**.

F.- Panamá y las relaciones diplomáticas con el mundo.

1.- Participación inicial en la corriente panamericanista y en La Haya.

Dentro de las limitaciones que le imponía la poderosa influencia de los Estados Unidos -sobre todo por el Tratado Hay-Bunau Varilla- la República de Panamá pronto dio los pasos preliminares para formar parte de organismos internacionales, algunos de los cuales estaban bajo la tutela de la nación del Norte. Así, en mayo de 1905, se incorporó a la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas con sede en Washington. Igualmente, el Poder Ejecutivo designó a José Domingo de Obaldía delegado a la Tercera Conferencia Panamericana de Río de Janeiro, que se celebró en julio de 1907. Desde entonces, Panamá mostró especial interés para que se tratara la cuestión del arbitraje internacional en dicho cónclave. (325) Intencionalmente fueron excluidos los temas de carácter político en las deliberaciones, con el beneplácito del Secretario de Estado norteamericano Elihu Root. (326)

A finales de 1907, en ocasión de realizarse la Segunda Conferencia de Paz en La Haya, correspondió a Belisario Porras representar a nuestro país. Informó que había dado su voto afirmativo en cuanto a la constitución de un Tribunal de Presas, si bien tenía objeciones respecto al establecimiento de la Corte Permanente de Arbitraje, en particular por la desigual representación de los jueces en detrimento de los Estados más pequeños. Pese a lo anterior, Porras advirtió que daría su aprobación a ambos proyectos porque la República "cuyos grandes intereses están conexionados con los Estados Unidos, hoy jueces únicos en nuestras diferencias con ellos, ganaría mucho contando con un tribunal que juzgara (...) esas diferencias y eso aunque en el seno de ese Tribunal no hubiera sino un juez suplente de Panamá". Con mucha lógica, deducía que: "siempre será mejor que Panamá, en sus controversias con los Estados Unidos, sea juzgado por un juez ruso, alemán, francés, inglés o español que por un juez americano, y en el caso de diferencias con un Estado de Europa o con otro Estado hispanoamericano, los vínculos que nos unen a los Estados Unidos nos permitirían esperar que no fuese adverso para Panamá el juez americano".(327)

Respecto a este último punto, pocos años después el propio Porras, como vimos, tuvo que afrontar la amarga experiencia del dictamen emitido por Edward White a favor de Costa Rica. Mas ello no demerita, en modo alguno, el valor de los planteamientos de Porras en cuanto a las especiales relaciones de Panamá con los Estados Unidos y la necesidad de que la República tuviese la salvaguarda de un tribunal imparcial para dilucidar los problemas que surgieran entre los dos países. A mediados de 1911, Panamá ratificó catorce convenciones acordadas en la Segunda Conferencia de La Haya, entre las que precisamente estaban la relativa a la Corte Internacional de Presas y otra concerniente al arreglo pacífico de los conflictos internacionales. (328)

Ajustándose a lo estipulado en las Convenciones de La Haya de 29 de agosto de 1899 y 18 de octubre de 1907, el

Enviado Extraordinadio y Ministro Plenipotenciario de Panamá en los Estados Unidos Carlos Constantino Arosemena firmó en Washington, el 1º de mayo de 1909, con el Embajador Extraordinario y Plenipotenciario del Brasil Joaquín Nabuco, una Convención de Arbitraje para la solución de las controversias que pudieran presentarse entre los dos países.(329) Al año siguiente, específicamente el 17 de marzo de 1910, como indicamos en páginas atrás, Panamá y Costa Rica firmaron en Washington la Convención Anderson-Porras, mediante la cual aceptaron someter su diferendo limítrofe ante el Presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos. (330)

Panamá participó, igualmente, en el Cuarto Congreso Científico Panamericano celebrado en Santiago de Chile, en diciembre de 1908, siendo su delegado Melchor Lasso de la Vega. (331) Un año después, le tocó a Belisario Porras representar a nuestro país en la Cuarta Conferencia Sanitaria Internacional de las Repúblicas Americanas realizada en San José, Costa Rica.(332) Asimismo, Panamá estuvo presente en la inauguración del nuevo edificio de la Oficina Internacional de las Repúblicas americanas, el 25 de abril de 1910, e incluso aceptó el aumento de sus cuotas de participación en dicha entidad. (333)

En el último año mencionado, Panamá asistió a la Cuarta Conferencia Panamericana de Buenos Aires. Las Convenciones suscritas en ese entonces relativas a la Propiedad Literaria y Artística; Reclamaciones Pecuniarias; Patentes de Invención, Dibujos y Modelos Industriales, así como Marcas de Fábrica y Comercio, fueron aprobadas por la Asamblea Nacional mediante la Ley 44 de 13 de marzo de 1913.(334) Como se ve, tampoco en este encuentro panamericanista se discutieron asuntos políticos, sino únicamente los de naturaleza comercial, jurídica y cultural.

2.- El Canal como centro de unión panamericana y consolidación de la Doctrina Monroe.

Por otro lado, los avances en la construcción del Canal Interoceánico y su inminente apertura al comercio mundial crearon expectativas, tanto en el Gobierno y los hombres de negocio panameños como en los estadistas norteamericanos. Ambos coincidían en que dicha obra serviría para estrechar los lazos entre los dos países. Más aún, el Secretario de Estado Philander Knox, en ocasión de su visita a Panamá en abril de 1912, llegó a decir: "Cuando el Canal esté abierto y los barcos de todos los países del mundo surquen el mar de los Caribes, la peculiaridad de nuestra posición unida a sus especiales necesidades, se acentuarán y la sabiduría de la (Doctrina Monroe) se confirmará de nuevo y especialmente (porque) sirve por igual vuestros intereses como los nuestros. Aun ahora es un gran lazo entre nosotros, y en su futura ampliación(...) será un patrimonio común, ligante de las naciones de este continente con una potencia que ninguna fuerza podrá romper..."(335)

En pleno auge del panamericanismo impulsado por el Presidente Woodrow Wilson, al realizarse en Mobile, Alabama, el Congreso Comercial del Sur, en octubre de 1913, Eusebio A. Morales afirmó que el Canal de Panamá serviría para "hacer de la Humanidad una fraternidad armónica". A su juicio, con dicha vía intermarina, desaparecerían los prejuicios entre los pueblos americanos de origen latino "respecto de las tendencias del pueblo de los Estados Unidos". Añadía que dichas naciones veían "con suspicacia la grandeza y el poderío de este país, y temen su influencia que les parece precursora de una absorción política humillante". Mas ahora, merced a los nuevos lineamientos trazados por Wilson, aquellos temores desaparecerían para darle paso a una nueva era de "beneficios y enseñanzas". Por su parte, Panamá no abrigaba recelos respecto a la hegemonía de los Estados Unidos, porque la misma solo se había ejercido en aras del "bien, la libertad individual, la estabilidad de las

instituciones democráticas (...) y del progreso en que se funda la paz y la seguridad".(336)

3.- Panamá durante la Primera Guerra Mundial.

Pocos días después del estallido del conflicto bélico que enfrentó a las potencias aliadas y asociadas con los imperios centrales, el 10 de octubre de 1914, el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Panamá Eusebio A. Morales y el Secretario de Estado norteamericano Robert Lansing, firmaron en Washington el Protocolo de un Convenio. Mediante el mismo, "en vista de la estrecha asociación de intereses" entre los dos países, se le negaba la hospitalidad en la Zona del Canal, durante tres meses, a toda nave de guerra beligerante o neutral que hubiese sido recibida en aguas de la República de Panamá.(337)

Como acertadamente observó Narciso Garay, tal documento si bien se ajustaba a lo establecido en el Tratado Hay-Bunau Varilla en aras de mantener la neutralidad del Canal, a su vez conllevaba la identificación de intereses entre los Estados Unidos y Panamá en caso de guerra. Esta posición de nuestra República se complicó más aún cuando, pese a las obligaciones que le imponía la Segunda Conferencia de Paz de La Haya, no declaró su neutralidad durante la contienda.(338)

A principios de 1915, el Gobierno de Belisario Porras protestó ante la Gran Bretaña y el Japón porque buques de guerra de estas naciones habían desembarcado sus tripulaciones en Puerto Piñas. Al parecer, querían cerciorarse si el súbdito alemán Augusto Dziuk, gerente de una compañía que tenía concesiones en el lugar, había instalado estaciones inalámbricas para comunicarse con sus supuestos superiores en Berlín. Se explicó al Presidente de Panamá que el mal tiempo y las averías obligaron a refugiarse a las naves británicas y japonesas, lo cual fue aceptado como excusa suficiente para cerrar el caso.(339)

Cuando a mediados de 1916, los Aliados incluyeron a Panamá en su plan de no admitir a los submarinos entre los reglamentos que regían para los buques de guerra y mercantes, la República se mantuvo firme en su postura de acatar lo estipulado en la Conferencia de La Haya en cuanto a la neutralidad. (340) En febrero de 1917, el Gobierno de México, a la sazón presidido por Venustiano Carranza, remitió un extenso cablegrama a su homólogo de Panamá Ramón M. Valdés planteándole la necesidad de que los países neutrales, con el propósito de ponerle término a la guerra, se abstuvieran de suministrarle todo tipo de ayuda a los beligerantes. Se le contestó que Panamá no deseaba contribuir a estorbar el comercio marítimo o terrestre de los neutrales porque tal tarea correspondía a las potencias en conflicto. Es más, dicha medida, antes que circunscribir el mal, "lo extendería cegando fuentes de riqueza y prosperidad en países inocentes que nada han hecho para provocar la guerra actual". No obstante, se le aclaró al Gobierno mexicano, que la República estaba dispuesta "a secundar toda iniciativa de paz que respete la soberanía de los beligerantes y los derechos de los neutrales, por lo menos mientras no intervenga un acuerdo o cambio de ideas internacionales, del cual surjan rectificados y modernizados los derechos de la paz y de la guerra que reconoce hoy la comunidad de las naciones".(341)

En cambio, el Gobierno de Ramón M. Valdés se adhirió gustoso a la declaración de principios impulsada por Bolivia, en cuyo texto se indicaba que era contrario a todo derecho el ataque de los submarinos contra las naves neutrales, aún dentro de la zonas del bloqueo y solo podía aplicarse legítimamente contra ellas el régimen de presas.(342)

A raíz de la ruptura de las relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos y Alemania, la Asamblea Nacional, por Resolución unánime de 26 de febrero de 1917, expuso que los "intereses comunes" y "los vínculos de afecto y de gratitud" que ligaban a Panamá con la nación del Norte, inspiraban a ambos pueblos "en los mismos ideales de justicia internacio-

nal". Por ello, la Cámara Legislativa declaró, en nombre del pueblo panameño, "la profunda simpatía que le inspira el pueblo de los Estados Unidos de América en esta hora solemne de expectativa universal", a la vez que expresó su voluntad de "cooperar en la medida de sus fuerzas y de sus recursos a la defensa de los intereses y de los ideales comunes a los dos pueblos".(343)

Mediante la Ley 46 de 10 marzo de 1917, se le confirió al Poder Ejecutivo un buen número de facultades, que pondría en práctica en caso de que los Estados Unidos se viesen envueltos en la Guerra Mundial con el consiguiente perjuicio al Canal y a las industrias y comercio de Panamá, o bien los expusiese a daños o peligros de otro orden. Así, el Presidente podría eliminar temporalmente los empleos públicos que, a su juicio, no fuesen indispensables; reorganizar los servicios públicos para obtener la mayor eficiencia con el menor personal posible; rebajar los sueldos de los funcionarios del Gobierno o pagarle parcialmente con bonos del Tesoro; crear un pie de fuerza pública militar; emitir vales o bonos de tesorería hasta la cantidad de 500 mil balboas; rebajar o suprimir los impuestos de introducción sobre los artículos de primera necesidad o introducir éstos por cuenta de la nación; vigilar la venta de dichos artículos para contrarrestar abusos de los comerciantes; dictar las disposiciones de policía que fuesen convenientes para suprimir la vagancia y evitar el desempleo promoviendo las labores agrícolas.(344)

Al entrar los Estados Unidos a la Primera Gran Guerra, el Presidente Ramón M. Valdés, el 7 de abril de 1917, emitió una Proclama en la que expuso que, si se trataba de otro país del mundo, el deber elemental de Panamá era mantenerse neutral, pero ello era imposible cuando estaba involucrada la nación del Norte. Esto se hacía tanto más necesario por cuanto, en virtud del Tratado Hay-Bunau Varilla, aquel país había adquirido el compromiso perpetuo de garantizar y mantener la independencia de Panamá. A esto se sumaba el hecho de la existencia del Canal interoceánico, cuya conser-

vación era "esencial para el desarrollo y el progreso de nuestro país".

Por lo anterior, consideraba Valdés que el "deber claro e indiscutible en esta hora tremenda de la historia humana es la de un aliado natural cuyos intereses y cuya exitencia están vinculados de modo perpetuo e indisoluble a los Estados Unidos de América, y es esa la actitud digna que nos incumbe adoptar". En consecuencia, la nación panameña "le prestaría su cooperación decidida" al Gobierno estadounidense contra los enemigos que ejecutaran o pretendieran llevar a cabo acciones hostiles contra el territorio de Panamá o contra el Canal, o que de algún modo afectaran o intentaran afectar "los intereses comunes de los dos países". De allí que se estimara como un "deber patriótico de todos los ciudadanos panameños facilitar las operaciones militares que las fuerzas de los Estados Unidos tengan necesidad de efectuar dentro de los límites territoriales de nuestro país destinadas a la defensa de los comunes derechos e intereses de ambas naciones". Por último, el Presidente señaló que los extranjeros, domiciliados o transeúntes debían sujetar su conducta a los términos de la Orden Ejecutiva, bajo las penas establecidas por las leyes del país y las reglas del Derecho Internacional. (345)

Pese a que, en un principio, Panamá no emitió ninguna declaración formal de guerra, la Asamblea Nacional aclaró que la Orden Ejecutiva debía considerarse como tal. (346) No fue hasta el 12 de diciembre de 1917 cuando el Presidente Valdés proclamó el estado de guerra con Austria- Hungría. A solicitud del Gobernador de la Zona del Canal Chester Harding, el Gobierno panameño procedió al arresto de 30 ciudadanos alemanes residentes en Panamá y Colón, así como también de los tripulantes de barcos alemanes surtos en Cristóbal. Fueron recluidos en un hotel de Taboga. Pero, en abril de 1918, por órdenes del Departamento de Guerra, los prisioneros se trasladaron a los Estados Unidos. (347) Como era de esperar, el Gobierno Alemán, por intermedio del Encargado de Negocios de Suiza en Washington, elevó su

protesta por tal medida. Mas los ciudadanos detenidos solo retornaron a Panamá en junio de 1919, es decir cuando la Guerra Mundial había concluido. (348)

En verdad, pese a la colaboración prestada por Panamá a los Estados Unidos durante la contienda bélica, no hubo reciprocidad en estas relaciones especiales. Mientras la República puso a disposición del Gobierno norteamericano sus medios de comunicación terrestres, acuáticos y aéreos, permitió la fiscalización del correo y consintió el cruce de tropas estadounidenses por su territorio; al mismo tiempo, resultaron infructuosas sus peticiones en Washington para la obtención de fondos destinados a la construcción de carreteras, ferrocarriles y el impulso de la agricultura. (349) Del mismo modo, no tuvo éxito en sus demandas para el establecimiento de edificios de aduanas en Balboa y Cristóbal, así como en obtener mayores oportunidades para los comerciantes panameños en la Zona del Canal. Tampoco prosperaron los intentos de atajar el contrabando procedente de los comisariatos y para que no arraigaran empresas extranjeras en aquel territorio. (350)

En definitiva, pese a las tantas veces mencionada identidad de intereses entre Panamá y los Estados Unidos, la República no resultó beneficiada con esta alianza de guerra. Al contrario, fue precisamente a principios de 1918 cuando, como vimos, los **marines** ocuparon las ciudades de Panamá, Colón, algunos puntos en Veraguas y Chiriquí. Vale la pena recordar, además, que, durante la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos obtuvieron la facultad de designar un Agente Fiscal para supervisar la hacienda pública panameña. Tampoco debemos olvidar que, en 1915, ocurrió el desarme forzado de la Policía Nacional y cobró fuerza el cargo de inspector de ese cuerpo el cual fue ejercido por ciudadanos norteamericanos.

4.- Panamá en la Sociedad de las Naciones y en nuevos encuentros panamericanos.

a. La Liga de las Naciones.

En octubre de 1918, cuando aún no había concluido la Guerra Mundial, pero se vislumbraba que su finalización estaba próxima, al tiempo que mencionó el plan de los Catorce Puntos de Woodrow Wilson para la creación de la Liga de las Naciones, el internacionalista Eusebio A. Morales en una serie de artículos que publicó en el **Diario de Panamá**, se refirió al nuevo organismo internacional y su significado para nuestro país. Sostuvo que Panamá, en ningún caso, debía abstenerse de entrar "a esa sociedad aseguradora de la paz universal, y aunque para obtener el reconocimiento de su derecho y de su aspiración cuente, como es indudable que cuenta, con el apoyo moral valioso de los Estados Unidos, es natural y correcto que sea Panamá misma quien defienda y gane su propia causa". (351) Más aún, Morales pensaba que el Tratado Hay-Bunau Varilla debía acomodarse a las nuevas circunstancias que se determinaran en el plano internacional. Por ende, los Estados Unidos dejarían de ser los garantes de la soberanía e independencia de Panamá y ese papel lo asumiría la Liga de las Naciones. Tal situación, a su vez, conllevaría a celebrar con la Nación del Norte nuevos convenios "más meditados y más justos". (352)

Aunque no se cumplieron las predicciones de Morales, lo cierto es que Panamá estuvo presente tanto en la firma de la Paz de Versalles como en la constitución de la Sociedad de las Naciones. El delegado Antonio Burgos, cuando se discutía el proyecto sobre el nuevo organismo internacional, sostuvo que a pesar de su reducido tamaño la República de Panamá había sido la primera en América, después de los Estados Unidos, que se adhirió a la causa de los Aliados y aplaudió la iniciativa de hacer del arbitraje el medio más eficaz para resolver las disputas entre las naciones. Consideraba también, que la Liga de las Naciones constituiría un sólido soporte para la conservación de la soberanía e independencia

de los Estados más pequeños. Por lo mismo, la Sociedad en cuestión debería tener carácter universal. (353)

Narciso Garay y Harmodio Arias fueron los representantes de nuestro país en la primera asamblea de la Liga de las Naciones celebrada en Ginebra, en noviembre de 1920. El primero participó en las comisiones relativas a cuestiones constitucionales, organizaciones técnicas y finanzas: en tanto que el segundo tuvo una actuación destacada en la comisión encargada de establecer la Corte Permanente de Justicia Internacional. (354)

Aunque Panamá estuvo representada en la Primera Conferencia Internacional del Trabajo que se celebró en el Palacio de la Unión Panamericana, en Washington, del 29 de octubre al 29 de noviembre de 1919, se abstuvo de asistir a los encuentros de esta naturaleza que se realizaron en Europa en los años veinte. No obstante, el Gobierno panameño se ceñía a las directrices trazadas en el Tratado de Versalles y simpatizaba con la **American Federation of Labor** que dirigía Samuel Gompers, conforme a los postulados del panamericanismo de Woodrow Wilson. (355)

Participación destacada en la Sociedad de las Naciones tuvieron Eusebio A. Morales y Guillermo Andreve. En septiembre de 1925, en ocasión de discutirse las reservas planteadas por el Senado norteamericano para la adhesión de los Estados Unidos al Tribunal Permanente de Justicia Internacional, Morales no se plegó a las enmiendas estadounidenses que proponían que dicho Tribunal no emitiera dictamen alguno sobre los asuntos que se sometieran a su consideración, sino por audiencia pública y después de haberlo notificado a todos los Estados adherentes e interesados y escuchar sus alegaciones; además, no admitiría ninguna demanda de desacuerdos o de otra naturaleza en que fuesen parte interesada los Estados Unidos sin el previo consentimiento de esta nación. Como se sabe, el Tribunal le confirió a los Estados Unidos un **status** análogo al de los otros países miembros. Solo en asuntos que se relacionaron

directamente con la nación del Norte, y precisaran del consenso unánime, se solicitaría el visto bueno del Senado estadounidense. (356)

Por otra parte, el 10 de septiembre de 1927, al discutirse en la Asamblea de la Sociedad de las Naciones el informe sobre el trabajo del Consejo Ejecutivo, Eusebio A. Morales, en un discurso que pronunció a la sazón, realizó un balance sobre las relaciones de Panamá con los Estados Unidos dimanadas del Tratado Hay-Bunau Varilla, el Convenio Taft y el Proyecto de Tratado de 1926. Advirtió que este último era violatorio al pacto del organismo internacional. Aunque Morales se mostró cauto en sus apreciaciones, sostuvo que el problema central entre los dos países radicaba en el aspecto de la soberanía en la Zona del Canal y ninguno de los pactos hasta entonces suscritos había superado esa divergencia. Afirmó que, si las dos naciones no podían ponerse de acuerdo en ese punto, solo quedaba el recurso de someterlo a la decisión de la Corte de Justicia imparcial que estableciera para siempre "la interpretación correcta y justa". (357)

Hasta 1937, Panamá participó en las conferencias de la Sociedad de las Naciones, si bien mostró mayor interés en las actividades realizadas por la Secretaría General del organismo y el Tribunal Permanente de Justicia Internacional. En 1924 y al año siguiente, Narciso Garay, presentó reclamaciones fiscales a la Sociedad para que a Panamá le fuesen restituidas las sumas que había pagado en exceso desde 1920 hasta 1922 cuando la tercera Asamblea redujo de tres unidades a una sola la cuota de los estados miembros, lo cual se hizo efectivo con el Paraguay y las naciones centroamericanas. (358) En un principio se obtuvo el desagravio moral del organismo internacional y luego el ajuste económico, pero en 1940 Panamá debía a la Liga 104,776.13 francos oro que correspondían a un semestre de 1935 y a las anualidades de 1937, 1938, 1939 y 1940. (359)

Entre los delegados de nuestro país a la Sociedad de las Naciones, no podemos dejar de mencionar a Galileo Solís,

quien nos representó en cuatro oportunidades. En su labor, se destaca el discurso que pronunció en la XVII Asamblea, el 1º de setiembre de 1936. En esos momentos, era manifiesta la decadencia del organismo y se vislumbraba el avance peligroso de la Alemania de Adolfo Hitler. El representante de Panamá advirtió que, si la Sociedad de las Naciones sucumbía, no sería posible construir otra susceptible de reemplazarla, porque ya todas las naciones del mundo no marchaban con un mismo y uniforme paso. Tampoco había el anhelo universal que, de 1918 a 1920, condujo a la humanidad por el camino de un ideal. A su criterio, sólo podía establecerse otra Liga, a menos que "una nueva guerra, más sangrienta y más cruel que la de 1914, venga a castigar a la humanidad y a sacudir sus fundamentos para hacer salir a la superficie los sentimientos y virtudes que parecen haberse hundido en un mar de criminalidad internacional, de egoísmos nacionalistas, de rencores y de endurecimiento del alma humana".

Para Galileo Solís, los síntomas de decadencia de la Sociedad de las Naciones eran harto evidentes dentro de un mundo en crisis. Aseveró que cualquiera fuese el curso de los acontecimientos y la actitud que adoptara la entidad mundial, ésta no podía cumplir una labor útil y eficaz si no existía en su seno solidaridad sincera entre sus miembros, la unidad de conciencia, de designios y de "consagración al servicio de los ideales de Paz y de Justicia". Desafortunadamente, lo último no se daba en ese entonces dentro de la Sociedad.

Por último, Galileo Solís sostuvo que: "con guerras o sin guerras, la Sociedad de las Naciones podía cumplir una obra fecunda de paz y justicia, a condición de que no se pretenda obtener de ella más de lo que ella pueda dar en el estado actual de la humanidad y a condición de que exista entre todos los Miembros el mismo espíritu de sinceridad y de cooperación leal. Esas condiciones no existen hoy en el seno de la Sociedad, y ellas no existirán jamás mientras ésta sea el instrumento de las grandes potencias, el vehículo de

influencias políticas, y mientras no haya igualdad verdadera y efectiva entre todos sus miembros".

Como vemos, nuestro delegado tocó el meollo del problema y manifestó que si la Sociedad de las Naciones fracasaba en su misión de conservar la paz, la República de Panamá, en su **status** de nación pequeña, "sin la menor influencia como Estado-Miembro de una institución en la cual la sola cosa que ella puede hacer es hablar para no hacer un papel de comparsa", se consideraría libre de toda responsabilidad individual o colectiva, porque la culpa recaería en las grandes potencias, miembros o no de la Sociedad. Las mismas eran las únicas que podían hacer la guerra e igualmente las únicas que podían evitarla "para ahorrarle una nueva vergüenza a la civilización".(360)

Correspondió a Arnulfo Arias y a Ernesto Hoffman representar a Panamá en la XVIII Asamblea de la Sociedad de las Naciones. El primero, en el informe que elevó a la Secretaría de Relaciones Exteriores, indicó que la labor política de ese organismo había sido casi nula y que las sesiones se realizaron en un ambiente de pesimismo general. Observó que "por todas partes tropieza la labor de los 'idealistas' con intereses pequeños o grandes de tal o cual nación y cualquier iniciativa de cierta importancia que rocen los intereses de algún 'Poder' es desviada con habilidad ginebrina a comités, sub-comités o comisiones ineficaces para que duerman el sueño del olvido". Advirtió, asimismo, que casi todos los temas eran "cuidadosamente estudiados, analizados, modificados o archivados en las Cancillerías de las grandes potencias y en las conferencias privadas que sus delegados tienen entre sí durante las sesiones de la Liga, así que, cuando son presentados ante la Asamblea, ya en los corrillos se ha predicho el destino que van a correr". (361)

Por último, no debemos olvidar que nuestro país fue admitido en el seno del Consejo Permanente de la Sociedad de las Naciones, el 14 de septiembre de 1931, por un período de tres años. (362) Por su parte, Harmodio Arias fue el

representante de Panamá en la Corte Permanente de La Haya desde 1926 hasta 1928. (363)

b. El Congreso Bolivariano de 1926 y las Conferencias Panamericanas hasta 1938.

Contrario a lo ocurrido con las conferencias de la Liga de las Naciones, nuestra República mostró mayor interés por participar en los encuentros que se llevaron a cabo en el Continente americano. A mediados de 1921, estuvo presente en el Tercer Congreso Científico Panamericano y la Conferencia Panamericana de Mujeres, celebrados en Lima. Asistió, del mismo modo, a la Quinta Conferencia Panamericana reunida en Santiago de Chile, del 15 al 23 de mayo de 1923, cuyo principal documento es el Pacto Gondra, acuerdo que establece la solución de conflictos entre los Estados americanos, aunque no entró en vigencia al no ser ratificado. También estuvo presente en la Comisión Internacional de Jurisconsultos realizada en Río de Janeiro en 1925 y en la Conferencia Internacional de Policía, que se efectuó ese mismo año en Nueva York. En síntesis, Panamá tuvo activa participación en diversas reuniones panamericanas de carácter comercial, industrial, médico, sanitario y de comunicaciones verificadas entre 1920 y 1926. (364)

Para conmemorar el centenario del Congreso Anfictiónico, el Gobierno de Rodolfo Chiari convocó a los países de la línea panamericanista a una reunión en la Ciudad de Panamá, la cual tuvo lugar del 18 al 25 de junio de 1926. Asistieron los Embajadores de Venezuela, Ecuador y el Perú, así como misiones especiales de Estados Unidos, Cuba, Colombia, Nicaragua, Argentina y Chile. También concurrieron delegaciones de Bolivia, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Guatemala, Haití, México, Uruguay y el Brasil. Como miembros observadores estuvieron Holanda y la Gran Bretaña, en tanto que España fue un invitado de honor. Enviaron delegaciones diversas universidades e instituciones académicas de Estados Unidos, Colombia,

Cuba, México, Nicaragua, Perú, Venezuela, España y el propio país anfitrión.

Presidido por el Dr. Octavio Méndez Pereira, el Congreso Panamericano de Panamá deliberó sobre buen número de temas, entre los que cabe destacar: el principio de solidaridad continental; la incorporación del indio americano a los lineamientos de la civilización occidental; la conveniencia de constituir la Sociedad de las Naciones de América; el establecimiento permanente del Congreso de Bolívar y las bases del Derecho Público Americano, al igual que la fundación de la Universidad Bolivariana.

Además de rendírsele homenaje al Libertador, se ofreció tributo a Cecilio Valle, Alejandro Pétion, James Monroe, Henry Clay, Thomas Jefferson, John Quincy Adams y a los delegados del memorable Congreso Anfictiónico de 1826. Nutrido número de conferencias se presentaron o enviaron al cónclave. Por Panamá intervinieron José Rafael Wendehake con: "Génesis e Historia del Congreso de Bolívar"; Guillermo Andreve y Narciso Garay expusieron, respectivamente, sobre la "Idea de una Liga que corresponda a los conceptos panamericanos del Congreso de Bolívar" y Juan Rivera Reyes habló acerca de la "seguridad americana". Por su parte, Francisco Consentini, profesor de la Universidad de Turín y de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas en Panamá, se refirió a "Simón Bolívar a la luz de la Sociología". Entre los extranjeros, justo es reconocer la participación del delegado de la Sociedad Cubana de Derecho Internacional, Herminio Rodríguez, quien disertó respecto a la "Génesis e Historia del Congreso de Panamá". (365)

A comienzos de 1928, correspondió a Ricardo J. Alfaro, Eduardo Chiari y José Guillermo Batalla representar a nuestro país en la Sexta Conferencia Panamericana reunida en La Habana. En este encuentro, además de aprobarse el Proyecto de Convención que organizaba la Unión Panamericana, se discutieron ampliamente temas relativos al Derecho Internacional Público y Privado, uniformidad legislativa,

policía de fronteras, problemas de comunicaciones, económicos y sociales, cooperación intelectual e informes sobre Tratados, Convenciones y Resoluciones. En el primer punto fue motivo de intensos debates lo relacionado con la intervención y la manera de ejecutarse y desenvolverse la soberanía e independencia de los Estados. Ante la política de intromisión de los Estados Unidos, algunos países hispanoamericanos querían que se adoptara una resolución lisa y llana prohibiendo todo tipo de injerencia extraña en los asuntos internos de las naciones situadas al Sur del Río Grande. El delegado norteamericano Charles Evans Hughes pudo sortear el escollo momentáneamente y logró que se pospusiera la consideración del mismo en futuras conferencias. Ricardo J. Alfaro se lamentó por tal decisión y formuló votos para que llegara " a expresarse ese sagrado principio en la forma más amplia, más rotunda y categórica que sea posible". (366)

En su ponencia sobre el Proyecto de Convención para la solución pacífica de los conflictos internacionales, Alfaro se refirió a los cinco medios susceptibles de ser seleccionados, a saber: los buenos oficios y la mediación; la comisión de investigación; la conciliación, la composición amistosa y el arbitraje. (367) El pleno de la Conferencia se inclinó por el último de los procedimientos.

Cinco años más tarde, concretamente a principios de 1933, Eduardo Holguín, Oscar Müller, Magín Pons y Ernesto Castillero Reyes concurrieron por Panamá a la Séptima Conferencia Panamericana celebrada en Montevideo. Sin duda, como anotamos en otra parte de este estudio, el punto medular de este cónclave fue la adopción del principio de no intervención de un Estado en los asuntos externos e internos de otro. Del mismo modo, se aprobaron las Convenciones referentes a la enseñanza de la historia, el asilo político, la nacionalidad en general y de la mujer en particular, extradición y un Protocolo adicional a la Convención General de Conciliación Interamericana. En abril de 1934, Panamá se adhirió al Tratado de no agresión y conciliación también denominado Pacto antibélico de Saavedra Lamas y, asimis-

mo convino en ajustarse a las exhibiciones establecidas para la exportación y tránsito de armas a los países beligerantes, excepto las que atravesaban por el Canal interoceánico que se acogía a la neutralidad. (368)

Por iniciativa de Franklin D. Roosevelt se realizó en Buenos Aires, en diciembre de 1936, la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz. Como delegados de Panamá asistieron Harmodio Arias, Julio J. Fábrega y Eduardo Chiari. (369) Nuestro país suscribió y posteriormente ratificó los siguientes documentos: Convención sobre mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la Paz; Protocolo adicional relativo a la no intervención; Convención sobre intercambio de publicaciones; Tratado Interamericano sobre buenos oficios y mediación; Convención relativa a las exposiciones artísticas; Tratado Panamericano relativo a la prevención de controversias; Convención sobre el fomento de las relaciones culturales interamericanas y otra para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los Tratados existentes entre los Estados americanos. También Panamá fue signataria de las Convenciones sobre la Carretera interamericana, orientación pacífica de la enseñanza y facilidades a las películas educativas y de propaganda.

A la Conferencia Panamericana que tuvo por sede a la Ciudad de Lima, en diciembre de 1938, asistieron por Panamá Jeptha B. Duncan, José E. Lefevre, Manuel M. Valdés, Ramón L. Vallarino y Pedro L. Correa. En la misma, se aprobaron los documentos siguientes: Resolución sobre Reducción de Barreras al Comercio Internacional; el Proyecto de Asociación de las naciones americanas; Perfeccionamiento y Coordinación los Instrumentos Interamericanos de Paz; Declaración en defensa de los Derechos Humanos; el no reconocimiento de adquisiciones territoriales por la fuerza; actividades políticas de los extranjeros; perfeccionamiento del método consultivo; cincuentenario de la Unión Panamericana; Declaración de los principios americanos; recomendación sobre enseñanza de la democracia y la Declaración sobre la Corte de Justicia Internacional Americana. (370)

Entre otros encuentros panamericanos que vale la pena destacar y en los que participó nuestro país antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial, están la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje, celebrada en Washington en 1929, la Conferencia Comercial Panamericana de Buenos Aires en 1935 y la Primera Conferencia Internacional del Trabajo que se reunió en Chile en el último año señalado.

G.- Panamá en la Segunda Guerra Mundial.

1.- La Primera Reunión Consultiva de los Cancilleres americanos en Panamá.

Tan pronto como se desató la Segunda Guerra Mundial, al tenor del sistema de consultas entre los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Americanos, establecido en la Conferencia de Consolidación de la Paz de Buenos Aires y perfeccionado en la Octava Conferencia Panamericana de Lima, correspondió a nuestro país ser, en septiembre y octubre de 1939, el primer punto de aplicación práctica de este método de política continental. En la Primera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de los veintiún países americanos, a tono con los lineamientos trazados por el Consejo Directivo de la Unión Panamericana del 12 de septiembre de 1939, se adoptaron resoluciones sobre la cooperación económica, solidaridad continental, neutralidad, coordinación de medidas policiales y judiciales para el mantenimiento de la neutralidad, contrabando de guerra, protección contra las ideologías subversivas del ideal interamericano, la "Declaración de Panamá" y la relativa al cambio de soberanía de los territorios en América sujetos a la jurisdicción de Estados que no eran de este Continente.

Especial mención merece el documento conocido como la "Declaración de Panamá", aprobado el 3 de octubre. En efecto, los gobiernos de las repúblicas americanas reafirmaban su posición de neutralidad en el conflicto que entonces convulsionaba a Europa. Pero, a su vez, mostraban preocu-

pación porque dicha contienda podía extenderse y afectar los intereses fundamentales de América. De allí que, como medida de protección, se estableció una zona de seguridad marítima de 300 millas de extensión alrededor del Continente americano. Además, se acordó que los Gobiernos firmantes de la "Declaración" se esforzarían para obtener de los beligerantes el cumplimiento de las disposiciones de seguridad adoptadas mediante representaciones conjuntas elevadas a los países entonces en guerra o que, en el futuro, tomaran parte en las hostilidades. Esto no afectaría el ejercicio de los derechos de cada Estado signatario, inherentes a su soberanía. Se convino, igualmente, en la prosecución del sistema de consultas para la adopción de medidas individuales o colectivas, como podían ser los patrullajes dentro de la zona de protección delimitada, según se acordara por consenso y hasta donde lo permitieran los elementos y recursos de cada una de las naciones americanas. Al Presidente de Panamá Juan Demóstenes Arosemena, se le solicitó que, en nombre de todas las Repúblicas de América, comunicara a los gobiernos beligerantes en Europa, la "Declaración" antedicha, así como también a cualquier otro Gobierno que, posteriormente, entrara en el conflicto. (371)

La Cancillería de nuestro país no solo transmitió el texto de la "Declaración de Panamá" a los Jefes de Estado de las potencias europeas en guerra, sino que, a petición de otras cancillerías americanas, se constituyó en intermediaria para dar a conocer sus protestas o desacuerdos por actos que consideraran violatorios del derecho de gentes. Así ocurrió en el caso del vapor alemán **Graff Spee,** hundido en las cercanías del puerto de Montevideo; del vapor **Wakama** que zozobró frente al litoral brasileño y el barco **Hannover** hundido en aguas adyacentes a la costa de la República Dominicana, todos por actos perpetrados por sus propias tripulaciones. Del mismo modo, la Secretaría de Relaciones Exteriores de Panamá dio curso a la protesta de la Cancillería del Uruguay avalada por todas las Repúblicas americanas por la violación de la soberanía y la neutralidad de Bélgica, Holanda y Luxemburgo, por parte de Alemania. Intentó,

asimismo, sin éxito, obtener el apoyo de todas las naciones del Continente para protestar por la invasión de Finlandia, que el Ecuador deseaba se presentara. Tampoco fructificó la iniciativa de México a fin de que se diera a conocer la disconformidad de América por la ocupación de los Países Bajos por las tropas del Tercer Reich. (372)

2.- La Segunda Reunión Consultiva de los cancilleres americanos en La Habana.

Narciso Garay y Raúl Arango N. representaron a Panamá en el segundo encuentro de los Ministros de Relaciones Exteriores que tuvo lugar en La Habana en julio de 1940. El primero fue designado relator de la Subcomisión de la Preservación de la Paz, a la que correspondió lo relacionado con las colonias o territorios europeos en América. Se deliberó, igualmente, sobre el Comité Interamericano de Neutralidad; las normas sobre funcionarios diplomáticos y consulares; coordinación de medidas policiales y judiciales para la defensa de la sociedad y de las instituciones de cada uno de los Estados Americanos; medidas precautorias en la expedición de pasaportes; sobre actividades dirigidas desde el exterior contra las instituciones nacionales; la propagación de doctrinas encaminadas a poner en peligro el común ideal democrático interamericano o que comprometían la seguridad y neutralidad de las repúblicas americanas. También se trató acerca de la extensión del mar territorial, los actos hostiles en las aguas jurisdiccionales y en la zona de seguridad establecida en la "Declaración de Panamá", la asistencia recíproca y cooperación defensiva de las naciones americanas, el mantenimiento de la paz y de la unión de éstas, los procedimientos de consultas, la Carretera Panamericana, la cooperación económica y financiera. Además, se suscribió la Convención sobre administración provisional de las colonias y posesiones europeas en América, en verdad el punto central de la Segunda Reunión de Consulta de los cancilleres americanos.(373)

En esta oportunidad, Garay se refirió a las especiales relaciones de Panamá con los Estados Unidos por razón del Canal interoceánico "enclavado en el corazón de su territorio y sometido a una jurisdicción extranjera". No obstante, advirtió que esta situación "única en el mundo", adquiría otro significado a la luz de la convulsión internacional existente. De este modo, los dos países, de común acuerdo, habían establecido un régimen de consulta y colaboración en el Tratado de 1936, antes de que dicho procedimiento fuese adoptado en la Conferencia de Consolidación de la Paz en Buenos Aires. Los Artículos I y X de aquel pacto del Canal así lo demostraban a plenitud. (374)

3.- Los postulados nacionalistas del panameñismo frente a los Estados Unidos.

Pocos años después de la firma del Tratado General de Amistad y Cooperación y sus Convenciones Anexas, el clima que imperaba en los círculos oficiales y de negocios panameños era de desilusión, por no decir de descontento. Proseguía el contrabando de los comisariatos, las ventas directas o por comisionistas a la Zona del Canal sufrían merma y un grupo étnico, que era considerado de "inmigración prohibida", estaba afincado cerca de las ciudades de Panamá y Colón poniendo en peligro los intereses económicos de los comerciantes y dueños de casas de estos puertos terminales. Por otro lado, proseguía la discriminación a los trabajadores panameños en el área del Canal y el desarrollo de las vías de comunicación por carreteras no se había impulsado, porque los acuerdos en ese sentido no eran equitativos y acarreaban fuertes gastos a la República. Al parecer, la Convención del Canal Istmico de 1903 se mantenía en pie en su letra y espíritu y las modificaciones introducidas en 1936 tardaban en hacerse realidad. (375)

Dentro de este contexto, el ascenso de Arnulfo Arias al solio presidencial, en octubre de 1940, introdujo un nuevo giro a las relaciones internacionales de Panamá, principalmente con los Estados Unidos. Durante su campaña

política, el año anterior, Arias prometió mantener por siempre la "cordialidad y armonía" existentes entre los dos países. Exaltó las virtudes de la "política del Buen Vecino", que calificó como sinónimo de "derecho, justicia y humanidad", además de constituir "un rayo de esperanza" en aquellos días caracterizados por los "desmanes, atropellos y actos cavernarios". Pero, al mismo tiempo, dio a conocer los perfiles de un ferviente nacionalismo. "Ya estamos lo suficientemente maduros -advirtió- para necesitar de doctrinas, credo y tutelajes importados". Y, acto seguido, sentenció: "Aquí en Panamá sólo debe existir, germinar y desarrollarse un solo credo, una sola doctrina, una sola fuerza motriz: nuestro panameñismo". (376) Así las cosas, era difícil, por no decir imposible, que esta manifiesta posición nacionalista no chocara con el tradicional tutelaje y la acostumbrada prepotencia con que los Estados Unidos trataban a la república istmeña.

Ante todo, debemos tener presente que el nacionalismo de Arnulfo Arias se nutrió, en gran medida, de Acción Comunal, entre cuyos postulados básicos estaban, como ya apuntamos, el repudio a todo tipo de intervencionismo por parte de los Estados Unidos en los asuntos internos o externos de Panamá, severas críticas a la Convención del Canal Istmico y la exaltación de los valores patrios. Arnulfo Arias, al igual que su hermano Harmodio, militó en esta agrupación algunos años después de haberse fundado y, como se sabe en la madrugada del 2 de enero de 1931, encabezó el ataque a la Presidencia de la República, que culminó con la caída de Florencio Harmodio Arosemena.(377)

De lo anterior se desprenden algunas medidas adoptadas por el Gobierno de Arnulfo Arias, entre las que cabe destacar el establecimiento del castellano como idioma oficial de la República, tal como se estipuló en el Artículo 1º de la Constitución promulgada el 2 de enero de 1941. Más aún, se indicó que el Estado velaría por su pureza, conservación y enseñanza en todo el país. Mediante la Ley Nº 49, de 13 de

mayo de aquel año, se fijaron una serie de disposiciones destinadas a la conservación del idioma castellano.(378) No era un secreto que, hasta entonces, la mayoría de las casas comerciales en las ciudades de Panamá y Colón exhibían sus rótulos y otros anuncios en inglés, tanto en sus propios locales como en los diarios nacionales. Por consiguiente, fueron estos establecimientos comerciales extranjeros lo más afectados cuando las medidas del Gobierno de Arnulfo Arias se pusieron en práctica. Hasta ese momento, según un periódico de los Estados Unidos, los panameños de ambos sexos "usaban ropa norteamericana, comían y bebían productos norteamericanos en salones y **cabarets** norteamericanos y peor aún desde el punto de vista de ellos, hablaban (y hasta pensaban) en norteamericano".(379)

Menos afortunado fue el intento del panameñismo de establecer moneda propia. Mediante el Decreto No. 6, de 30 de septiembre de 1941, se creó el Banco Central de Emisión de la República y se le dio facultad para emitir en papel la moneda fiduciaria nacional de curso legal. El Banco sólo podría ponerlo en circulación por un importe no mayor de seis millones de balboas. Por cada billete emitido, la institución tenía que mantener una reserva real y efectiva de oro fino, un Balboa de plata nacional o bien su equivalente en moneda de los Estados Unidos, de conformidad con el Convenio Monetario de 1904.(380) Su principal sostén fue este último. Se hicieron emisiones de prueba, pero no dieron los resultados que se esperaban, máxime cuando el 9 de octubre de 1941, es decir a unas tres semanas de la promulgación del Decreto aludido, Arnulfo Arias fue sorpresivamente derrocado del poder y la mayoría de los billetes fueron quemados por el nuevo Gobierno.

Dentro de esta línea nacionalista también debe incluirse el cambio de lema del escudo patrio "Pro mundi beneficio" por el de "honor, justicia y libertad". Con ello, el panameñismo buscaba sustituir oficialmente el concepto tradicional de nuestro país como tierra de tránsito abocada a las actividades comerciales y de servicios, por otro más decoroso y cívico.

Con todo, las anteriores medidas no ocasionaron fricciones entre los Gobiernos de Panamá y los Estados Unidos, pero éstas no tardaron en hacer su aparición. En efecto, hubo una agitada controversia diplomática en torno a los sitios de la República que habrían de servir para bases militares, campos de aterrizaje, posiciones de luces antiaéreas y otros. El 25 de noviembre de 1940, el Embajador William Dawson comunicó al Ministro de Relaciones Exteriores Raúl de Roux, que a raíz de la entrevista concedida por Arnulfo Arias al General Van Voorhis el 7 de ese mes, éste último había preparado "una declaración concerniente a la necesidad de hacer ciertas instalaciones por toda la República de Panamá para la defensa efectiva del Canal de Panamá". Dos mapas adjuntos mostraban la localización de los sitios en cuestión y Van Voorhis exponía una serie de sugerencias para mejor entendimiento de las partes interesadas. Naturalmente, todas las negociaciones serían celebradas con el Gobierno de Panamá.

Todas las tierras, cuando no se necesitaran más por los Estados Unidos, serían abandonadas y su uso revertiría a la República. El término de ocupación habría de ser por noventa y nueve años y los Estados Unidos se reservaban el derecho de renovar los contratos de arrendamiento con las administraciones subsiguientes. Los alquileres serían anuales y las sumas se acordarían entre los dos Gobiernos. Panamá podía, a solicitud suya, enviar un representante debidamente autorizado para que visitara cualquier instalación, "con el fin de que pueda ser informado acerca de los pasos tomados para la defensa en el interés común". El Gobierno de los Estados Unidos tendría jurisdicción sobre su propio personal militar. Y, en cuanto a las demás personas culpables de delitos civiles, éstas serían entregadas a las autoridades panameñas para que las mismas procedieran según el caso. Dawson solicitaba, en nombre de su Gobierno, se diera autorización a las fuerzas militares de los Estados Unidos para que, inmediatamente éstas realizaran los pasos preliminares, como eran la limpieza de los terrenos, localiza-

ción exacta de las posiciones y la conveniencia de las áreas para campos de aterrizaje.(381)

En otra nota de la misma fecha, el Embajador norteamericano abundó sobre el tiempo de ocupación de los sitios de defensa, cuya petición original había sido de 999 años y ahora se reducía a 99. El Departamento de Estado, por el contrario, se mostraba en desacuerdo con la proposición de Arnulfo Arias para que los contratos de arrendamiento vencieran simultáneamente al término de su administración y porque "en la práctica representaría que cada cuatro o seis años sería necesario rehacer el asunto entero con nuevas autoridades, de quienes no se puede esperar que estén familiarizadas con lo que ha ocurrido anteriormente". Esto, además paralizaría los trabajos en Río Hato. Por tanto, era indispensable que los contratos fuesen a plazos largos. En todo caso, pasarían a Panamá aquellas tierras que en el futuro se viese que no eran necesarias para la defensa del Canal, independientemente del término fijado para su ocupación.

Tras un detenido examen, aproximadamente un mes después, Raúl de Roux respondió a las notas del Embajador William Dawson y se permitió hacer algunas observaciones y aclaraciones a los puntos de vista del General Van Voorhis. Advirtió que las instalaciones que el Ejército norteamericano proyectaba establecer por toda la República de Panamá "serían consideradas, sin lugar a dudas, en el caso de un emergencia bélica, como objetivos militares y el terrritorio entero de la nación sería así, sin discriminación, campo de combate". Aún más "los ataques del enemigo se dirigirían casi de preferencia, en los primeros momentos, a destruir tales instalaciones, con serios e incalculables perjuicios para los habitantes y la riqueza del país". Y añadió, a renglón seguido: "los hechos enunciados no son, pues, como parece sugerir la declaración del General Van Voorhis, POSIBLES sino CIERTOS y preocupan de manera muy especial, al Ejecutivo panameño".

Era deseable, según de Roux, que se determinara con precisión el número de hombres que comprendía la guarnición de servicio en las instalaciones en tiempo de paz. Por eso, el término "aproximadamente" no parecía satisfactorio y sugería que se reemplazara por la frase "un maximum de". Aclaró, además, algunos puntos referentes a los caminos y carreteras, cuya construcción correría a cargo del Gobierno de los Estados Unidos y cuyo uso debería hacerse extensivo a todos los habitantes de la República. Llamó la atención, asimismo, sobre las instalaciones en las islas de Melones y Bona, que no se mencionaron en las conversaciones anteriores y que, por lo mismo, podían dar lugar a retrasos o trastornos en las negociaciones.

De Roux no se detuvo en el análisis de las declaraciones del General Van Voorhis, sino que abordó, incluso, los planteamientos del Departamento de Estado. Aseveró que eran "muy apreciables" los razonamientos expuestos por éste para que los contratos de arrendamiento se extendieran por un período de 99 años, pero que no eran menos los argumentos que sostenía el Gobierno de Panamá. Es más, no era aventurado afirmar que la índole y condición de las instalaciones en proyecto aconsejaban la adopción de términos de arrendamiento cortos por la temporalidad y limitación de las mismas. Enfáticamente de Roux alegó que su Gobierno insistía en el propósito de no comprometer a las administraciones posteriores y no extender, por consiguiente, los contratos en cuestión más allá del período presidencial de Arnulfo Arias. No obstante, animado en el deseo de cooperación probablemente podría convenir en aumentar el término por un año más "con el objeto de que las administraciones subsiguientes puedan familiarizarse con todo lo ocurrido anteriormente y procedan con perfecto conocimiento a prorrogar o denunciar los contratos, según sea el caso".

Otro punto que de Roux quería que se aclarara era el relacionado con la jurisdicción en los sitios de defensa. El Gobierno de los Estados Unidos sólo ejercería la misma sobre el personal militar de servicio en las instalaciones. Todas las

demás personas, panameñas o de cualquier otra nacionalidad, estarían bajo las leyes de Panamá y sujetas a sus disposiciones y sanciones. Y, respecto a la puesta en práctica de tales instalaciones, la administración de Arnulfo Arias se mostró dispuesta a convenir en ello, tan pronto como las partes designaran comisiones mixtas para realizar estudios ***in situ.*** (382)

Con diversos argumentos el Gobierno de Arnulfo Arias dio largas a la solicitud de los Estados Unidos para el arrendamiento de terrenos destinados a medidas defensivas. En particular, pidió respeto a la soberanía e independencia política de la República, asimismo compensaciones económicas por lo que consideró como un sacrificio peligroso para Panamá. "El plan de defensa del Canal -adujo de Roux- ideado por los Departamentos de Guerra y de Marina de los Estados Unidos, representa prácticamente la ocupación militar del Istmo por las fuerzas armadas norteamericanas y este hecho no puede ser considerado y atendido por la República de Panamá como resultado de la obligación que a ella cabe en la defensa del Hemisferio. Ningún ciudadano panameño habría firmado compromiso que hubiese tenido tal alcance ni ninguna nación latinoamericana, si a ella se consultara, pediría a Panamá tal sacrificio" .(383)

Ante la constante presión del Departamento de Estado para que la República de Panamá cumpliera con el compromiso adquirido en los Artículos II y X del Tratado General de Amistad y Cooperación de 1936, la administración de Arnulfo Arias replicó que se avenía a ello si el Gobierno norteamericano oficialmente daba a conocer que había "amenaza de agresión en que peligraban la seguridad de la República de Panamá o la neutralidad o seguridad del Canal". (384)

Para establecer una suerte de **quid pro quo,** el 18 de febrero de 1941, el Embajador de Panamá en Washington Carlos N. Brin, presentó al Presidente Franklin D. Roosevelt un memorándum que contenía doce puntos "primordiales para el desarrollo económico, industrial y político del país".

Algunas de estas demandas, como veremos, no eran nuevas y con ellas el nacionalismo de Arnulfo Arias se hacía eco de las reivindicaciones económico-fiscales planteadas por las oligarquías que le habían precedido en el poder y que, ahora, conjugaban sus intereses con los del panameñismo. Entre los planteamientos hechos por Carlos N. Brin, que reflejaban esta línea de pensamiento, se destaca la solicitud para que Panamá adquiriera las tierras pertenecientes a la Compañía del Ferrocarril, de conformidad con el contrato celebrado en 1867 entre la empresa con el gobierno colombiano y cuya reversión se haría efectiva a la República en agosto de 1966. Además de ello, la Compañía debería trasladar su estación terminal en el Pacífico a otro punto bajo la jurisdicción de los Estados Unidos. De esta forma, el paso y demás sitios que hasta entonces ocupaba la empresa pasarían a Panamá para así poder ensanchar la vía de comunicación entre los barrios residenciales y el centro de la Ciudad. De particular importancia era llegar "a un acuerdo equitativo para evitar el contrabando y la competencia ruinosa que en la actualidad los comisariatos causan al comercio panameño".

Acto seguido se advertía que "las comisiones creadas por el Tratado de 1936 no han rendido el resultado esperado, más que todo debido al cambio de actuación como consecuencia de la afluencia de inmigrantes con motivo de la construcción del tercer juego de esclusas". Estrechamente ligado con la inmigración estaba el problema de los jamaicanos. Se pedía su repatriación y que se formulara "una promesa formal de no traer más contingentes". En adelante, los trabajadores que se necesitaran para las obras del Canal deberían obtenerse de países latinoamericanos "siempre y cuando que no pertenezcan a razas cuya inmigración sea prohibida por la Constitución panameña". Esto estaba acorde con la política del Gobierno de Arnulfo Arias destinada a restringir la entrada al país de elementos antillanos de habla inglesa y ponerle freno, a su vez, al predominio de los chinos en el comercio al por menor en la República, en detrimento de los nacionales.