

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

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

En efecto, bajo la Constitución de 1946, como se ha visto, es obligación de los Jefes de Estado panameños, conscientes de su misión histórica, enviar a la Asamblea Nacional los tratados que no hayan sido considerados por ésta, para que cumpla con su deber de aprobarlos o improbarlos. O, cuando los ejecutivos no lo hacen, es obligación de la Asamblea pedirlos. La Constituyente de 1946 sentó precedente a este respecto.

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

El autor de este ensayo, haciendo uso de sus derechos civiles y políticos, demandó ante el más alto tribunal de Justicia del país la inconstitucionalidad del Decreto del gobierno Provisional por el cual se aprobó definitivamente el Tratado de 1903. La Corte eludió fallar en el fondo la demanda; dijo que su jurisdicción y competencia únicamente se ex-

tendían a negocios relativos al Estatuto constitucional vigente y no a los hechos realizados en una época en que no había Constitución. La verdad es que el 2 de diciembre de 1903 regían en Panamá provisionalmente las leyes colombianas, fundamentales y ordinarias, en cuanto no fuesen contrarias al movimiento de independencia. También es verdad que el control constitucional, donde las leyes de orden público y de interés social tienen retroactividad, comprende a todo el orden constitucional, que es continuo y permanente y no a determinado estatuto. Pero no quisimos hacer de esto una materia inconciliable. Optamos, entonces, por demandar como inconstitucionales los artículos III y V del Tratado, fundados en que los Estados Unidos no tenían el dominio, sino una jurisdicción limitada, sobre la Zona del Canal, en el primer caso; y en que en Panamá los monopolios de cualquier naturaleza están prohibidos, por consiguiente debe estarlo el que otorga a los Estados Unidos la exclusividad para construir vías interoceánicas por el territorio panameño, en el segundo. En el momento en que escribo, la demanda pertinente lleva más de diez meses de presentada y no tiene visos de fallarse.

Obsedida con la idea revisionista, la Administración Chiari inició gestiones directas para una nueva revisión general de nuestras relaciones con los Estados Unidos. El Presidente Kennedy, como anteriormente el Presidente F. D. Roosevelt, se mostró receptivo. Parece que hasta hubo unos entendimientos de que el mundo no se ha enterado. Sin embargo, como el desarrollo de los planes consiguientes demandaba tiempo, se instaló una llamada Comisión de Alto Nivel para tratar sobre asuntos que no requiriesen ac-

ción legislativa. La Comisión resultó un fiasco y después de un año de labores clausuró sesiones llena de amargura y desilusión.

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

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

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

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

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

Pronto habrían de empezar una serie de maniobras del Departamento de Estado que darían al traste con la posición patriótica de Panamá y conducirían a este país, mal de su grado, a la política revisionista que las exigencias de un mundo pacífico y justo tiene repudiada. Se quiere remo-

ción total de la causa de los conflictos, no paliativos que, más bien, los empeoran o agudizan.

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

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

J) LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

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

La República de Panamá podría sustentar su demanda para la cesación del Tratado de 1903 fundándose en todas y cada una de estas causas. Pero, según la naturaleza de las cosas, nos parece la más indicada la contenida en la doctrina *rebus sic stantibus*. El Convenio del Canal es un instrumento de opresión colonialista y la misma existencia de la Organización de las Naciones Unidas, cuya misión es resolver pacíficamente los conflictos internacionales, está proclamando al mundo que el colonialismo ha dejado de exis-

tir y que los nuevos tiempos imponen nuevas soluciones a los pueblos.

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

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

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

Respecto a la perpetuidad de los tratados, dijo un ex-presidente nuestro, de cuyo nombre, Ernesto de la Guardia, es preciso acordarse: "En la raíz y médula de las controversias que por cincuenta y seis años han sostenido Panamá y los Estados Unidos, está la Convención del Canal Istmico, suscrita el 18 de noviembre de 1903. Este instrumento conlleva la ruda impronta de su tiempo. Es inconfundible expresión de una época en que las potencias mayores se arrogaban misión y poder de gendarme internacional para poner en orden a las trémulas y confusas nacionalidades latinoamericanas. Signo de ella es la cesión a perpetuidad de ciertos derechos jurisdiccionales sobre la faja canalera de uno a otro océano. El alto funcionario estadounidense que aceptó tan desleal oferta del representante de Panamá, pensó sin duda que aseguraba así para siempre los intereses

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

Este es un certero enfoque de la cuestión planteada.

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

La Organización de las Naciones Unidas se ha fundado para obtener por medios pacíficos el arreglo de contro-

versias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz. También, para fomentar entre los países relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos, al de la libre determinación de los pueblos, y a fin de tomar medidas adecuadas para fortalecer la paz universal.

Los miembros de la Organización están obligados a no recurrir al uso de la fuerza contra la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado. La independencia política de Panamá es precisamente lo que el Tratado de 1903 ha venido violando durante más de sesenta años ininterrumpidos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

K) CAMINOS ABIERTOS

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

Nadie niega que la negociación directa sea un medio por el cual se puede destruir la causa de desasosiego y amenaza de la paz existente entre las dos naciones interesadas. Pero de haber igualdad de derechos y libre determinación, al sentarse a la mesa de la discusión los dos países no debe haber ventaja del uno sobre el otro. Los llamados derechos adquiridos por la Unión norteaña en virtud del Tratado de 1903 constituyen ventaja conseguida a la fuerza por la pa-

tría de los Roosevelts, inadmisibles en un mundo de libres e iguales.

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

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

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

2a. Los Estados Unidos ejercen soberanía y dominio sobre una faja de territorio nacional que cubre 1.432 kilómetros cuadrados, con violación manifiesta del artículo 231 de la Carta Fundamental, que le prohíbe.

3a. Los Estados Unidos retienen en lo relativo a carreteras y caminos el monopolio que Panamá le otorgó por medio del Tratado de 1903 para construir vías de comunicación interoceánicas a través del territorio nacional.

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

En cuanto al Derecho Internacional, tenemos abierta la vía de las Naciones Unidas. Debemos declarar termi-

nado por parte de Panamá el Convenio de 1903 fundados en una o varias de las causales señaladas por la costumbre o los códigos de la materia. Entre éstas la más racional, a nuestro juicio, es la mencionada de *rebus sic stantibus*, según la cual los tratados de prestaciones sucesivas deben ser revisados periódicamente de acuerdo con la mutación de los tiempos y las circunstancias que dieron lugar a su celebración.

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

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

miembros recíprocamente. En casos de amenaza de agresión o de peligro de la misma, el Consejo informará acerca de las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de esta obligación.

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

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

En el mes de noviembre de 1903, cuando se firmó el Tratado del Canal, no existían disposiciones jurídicas de tan alto alcance humanitario y beneficioso para la paz mundial como la cláusula número 10 del Pacto de las Naciones y las demás de la Carta de las Naciones Unidas. Por consiguiente, no entraban para nada en la concertación de los tratados disposiciones semejantes. Estos eran leyes entre las partes, y *pacta sunt servanda*. No había provisiones para la nulidad de los actos internacionales, ni tribunales competentes para conocer de estos casos. Se vivía, en suma, bajo la ley del más fuerte. Hoy la Carta de las Naciones Unidas establece: "La Organización está basada en el prin-

cipio de la igualdad soberana de todos sus miembros". constitucionalmente, Panamá tiene soberanía territorial y política sobre todo el territorio comprendido entre las Repúblicas de Costa Rica y de Colombia y los mares Atlántico y Pacífico. Con estos linderos, y no con otros, está reconocida como personalidad internacional soberana ante las Naciones Unidas. Por lo mismo los miembros de las Naciones Unidas están obligados a respetarla y hacerla respetar.

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

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

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

Sustitúyanse: Asamblea General de la Sociedad de Naciones por Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de la Sociedad por Consejo de Seguridad, y Tribunal Permanente de Justicia Internacional por Corte Internacional de Justicia, y habremos actualizado las entidades u organismos que tienen hoy poder para decidir unos e informar otros sobre los cambios que han de sufrir los tratados internacionales para acoplarse a las nuevas circunstancias creadas por imperativo categórico de los tiempos.

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

El sendero está abierto y es luminoso.

SEGUNDO ENSAYO

VICIOS CONSTITUCIONALES DEL TRATADO DE 1903

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

A) ARTICULO I

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

El análisis de este artículo es muy importante para establecer la relación existente en Derecho entre dos partes contratantes cuando una disfruta de plena capacidad y la otra apenas si la tiene disminuida. Tanto en el Derecho pú-

blico como en el privado esta relación está sometida a legislación especial.

B) ARTICULO II

Dice el artículo II del Tratado: "La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento y protección del citado Canal (para buques y comunicación de las aguas del Atlántico con las del Pacífico) de diez millas de ancho, que se extiende a una distancia de cinco millas a cada lado de la línea central de la ruta del canal que se va a construir, comenzando dicha zona en el Mar Caribe a tres millas marítimas de la línea media de la bajamar y extendiéndose a través del Istmo de Panamá hacia el Océano Pacífico hasta una distancia de tres millas marítimas de la línea media de la bajamar, con la condición de que las ciudades de Panamá y Colón y las bahías adyacentes a dichas ciudades, que están comprendidos dentro de los límites de la zona arriba descrita, no quedan incluidas en la concesión.

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

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

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

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

Al citar la disposición constitucional violada por la cláusula preinserta, como lo haremos en seguida, dos consideraciones principales invaden el ánimo del autor. Primera, si la concesión se podía hacer *ad eternam*, siendo que las condiciones físicas del territorio y de la obra en proyecto eran variables o susceptibles de cambio con el transcurso del tiempo. Segunda, si el uso, ocupación y control a perpetuidad significaba algo diferente de dominio en la práctica si por ella el propietario del territorio pasaba o no a la condición de simple testigo del uso ilimitado que el concesionario hiciera de la pertenencia. Porque en este caso, si la concesión implicaba dominio por parte del concesionario, perdía el carácter de tal y lesionaría a fondo los derechos patrimoniales de la República de Panamá.

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

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

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

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

C) ARTICULO III

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

Sea que esta cláusula emanara del Departamento de Estado, de la Oficina *Sullivan and Cromwell* o de Felipe Bunau Varilla, lo cierto es que su texto tiene en la realidad el carácter de una entrega de soberanía en *bloc*, como, lo afirmó el último de los nombrados.

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

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

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

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

D) ARTICULO IV

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

to, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado Canal”.

Lo que se dijo de los derechos principales de soberanía y dominio es válido para estos llamados derechos subsidiarios, que, en el fondo, envuelven la enajenación del Río Chagres y el Río Grande, que desembocan respectivamente en el Caribe y el Pacífico, entre otros. Los ordinales 1o. y 2o. del artículo 209, citados, rigen también para este caso.

E) ARTICULO V

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

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

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

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

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

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

F) ARTICULO VII

Dice el artículo VII del Tratado: "La República de Panamá concede a los Estados Unidos, dentro de los límites de las ciudades de Panamá y Colón, el derecho de adquirir por compra o en ejercicio del dominio eminente, las tierras, edificios, derechos de agua u otras propiedades que sean necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento y protección del Canal..."

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

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

concede a los Estados Unidos el derecho y autoridad de hacerlos efectivos”.

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

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

Esta fue la cláusula que se pretendió constitucionalizar por medio del artículo 136 de la Constitución de 1904. Por lo demás, es reproducción del acápite correspondiente del artículo 35 del Tratado de 1846, celebrado entre los Estados Unidos y la Nueva Granada, por el cual el primer país le garantizaba al segundo su soberanía y propiedad sobre el territorio del Istmo, contra cualquier acometida de poderes extranjeros, pero no contra la posibilidad de las propias. Ni contra las del mismo gobierno colombiano en perjuicio de su pueblo, que los Estados Unidos toleraban y a veces fomentaban con el objeto de allanar los territorios ocupados y dictar su ley durante todo el tiempo de la ocupación. En otras palabras, contra la perpetración de hechos tendientes a familiarizar a la población nativa con la función de señorío y propiedad ejercida por los Estados Unidos sobre las zonas así protegidas.

G) ARTICULO VIII

El artículo VIII del Tratado dice: “La República de Pa-

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

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

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

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

H) ARTICULO XIV

Las dichas son las inconstitucionalidades de mayor bulto que ofrece a vista de pájaro el Tratado de 1903. Enumerar

las demás sería prolongar el desarrollo del tema innecesariamente.

Pasemos al artículo XIV, que es el medular.

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

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

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

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

En los caso de contratos entre tutores y pupilos, la causa de nulidad por lesión enorme es justa y por lesión enormísima, mucho más, y da lugar a la nulidad del contrato.

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

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

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

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

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

Este fue un Tratado de rendición incondicional. Los Estados Unidos se hallaban en guerra efectiva, aunque no declarada, con Colombia, y habían bloqueado con su flota

al Istmo de Panamá, mientras que en las ciudades de Panamá y Colón se producía la Revolución emancipadora. Bajo sitio norteamericano, la Junta Provisional fue abordada por el cónsul Gudger, en representación de su gobierno, y confrontada al dilema: O se firma el Tratado o levantamos el sitio y los entregamos a ustedes a las fuerzas colombianas de rescate que esperan en Titumate, Darién, las órdenes del general Ortiz. El gobierno optó por firmar, en la esperanza de que "no hay mal que la paz no cure, ni agravio que en su seno no alcance reparación".

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

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

I) ARTICULOS DEL TRATADO DE 1903 MODIFICADOS EN 1936

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

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

"En vista de la apertura formal y oficial del Canal de Panamá, el 12 de julio de 1920, los Estados Unidos de

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

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

Por este artículo Panamá y los Estados Unidos convinieron en hacer cesar el pacto de garantía de la independencia de Panamá, y la nación panameña recobró, con su soberanía y dominio plenos sobre el territorio nacional, la capacidad necesaria para contratar en términos iguales con los otros poderes de la tierra. Allí expresaron también su voluntad de asegurar el goce pleno y perpetuo de los beneficios de todo orden que el Canal debería proporcionar a los países que lo hicieron posible y a los demás interesados en el comercio nacional e internacional.

En su texto este artículo es una aproximación apreciable a la verdad y la justicia y establece un régimen de igualdad jurídica entre naciones soberanas. Borra rastros de in-

constitucionalidad o contradicción con las tres Constituciones que han regido el curso de la historia nacional. Los artículos siguientes, sin embargo, mantienen limitaciones sustanciales del Tratado original, como se verá seguidamente.

El artículo II del Tratado de 1936 modifica el II de la Convención de 1903 en el sentido de expresar que la República de Panamá ha cumplido leal y satisfactoriamente las obligaciones que asumió por dicha Convención, y en reconocimiento de ello los Estados Unidos renuncian a la concesión que Panamá les hiciera a perpetuidad de tierras y aguas fuera de la Zona del Canal, necesarias para los fines del mismo. "En caso de ensanche de las actuales facilidades del Canal que exijan nuevas tierras y aguas, los gobiernos de los Estados Unidos y Panamá tomarán acuerdos especiales".

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

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

Con el objeto de que la República de Panamá pueda beneficiarse de las ventajas comerciales inherentes a su posición geográfica —de que había sido despojada en 1903— los Estados Unidos de América convinieron en el artículo

III de este Tratado, siete puntos, que restringen, aunque no eliminan, el comercio norteamericano en la Zona del Canal. Estas son las llamadas cláusulas comerciales tan ponderadas y que no pasan de ser el reemplazo del Convenio Taft, derogado unilateralmente en 1923 por el gobierno de Mr. Coolidge.

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

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

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

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

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

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

El artículo 136 de la Constitución de 1904 queda así virtualmente abrogado, aunque su eliminación constitucio-

nal no se logra sino más tarde por medio del Acto Legislativo de 1941.

Pareciera que el artículo VII del Tratado de 1936 fuese el más sustancioso de todos los contenidos en este Tratado. Da pie para aumentos ulteriores en el canon anual que le pagan los Estados Unidos a la República de Panamá por la ocupación permanente de su territorio. Pero no es así. Empezando porque tal cantidad no se está pagando por el privilegio del Canal, sino por el del ferrocarril, que los Estados Unidos está obligado a sufragar hasta el vencimiento de esta concesión en 1966. De ahí en adelante sería cuando esta cantidad se convertiría en pago por la concesión cana- lera, si continúa pagándose.

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

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

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

J) LAS CONSTITUCIONES DE 1941 y 1946

Entre 1938, que fue ratificado el Tratado Arias-Roosevelt, y 1941, el Partido Panameñista del doctor Arnulfo

Arias, produjo una verdadera revolución o, más bien, técnicamente hablando, contrarrevolución.

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

Este Acto Legislativo sustitutorio de la Constitución anterior no obstante el derrocamiento del Presidente Arias Madrid por su ministro de gobierno, Ricardo Adolfo de la Guardia, rigió al país, junto con el equipo de leyes que la desarrollaron, durante todo el curso de la II Guerra, hasta que bajo la presión de los partidos políticos militantes, el últimamente nombrado resolvió, por decreto, abrogarlo y convocar a elecciones para Asamblea Constituyente, que se realizaron con toda libertad durante el mes de junio de 1945.

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

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

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

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

La fuerza de inercia de las instituciones anteriores a 1946 pesaba sobre las espaldas de gobernantes y gobernados

como una montaña, al extremo de que, en 1953, el Presidente José Antonio Remón Cantera, al iniciar las negociaciones con los Estados Unidos para la revisión de nuestras relaciones con el coloso norteamericano, bajo el lema "ni millones, ni limosnas; queremos justicia", no se diera cuenta de que tenía en su manos el medio adecuado para obtener las justas reivindicaciones que su corazón de patriota anhelaba. De esto, todos los que en una posición u otra compartimos con él las responsabilidades del poder, debemos ser culpados.

K) EL TRATADO REMON-EISENHOWER

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

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

En la jornada de 1936-38 se habían alterado los artículos I, II, VII y IX; ahora les tocaría el turno a los artículos V, VII, otra vez, X y XIX. A las concesiones de los Estados Unidos a Panamá, en materia comercial; de un corredor

a Colón; un corredor a la Represa Madden, y el puente sobre el Canal, que estaba prometido desde 1942, se agregarían ahora, en 1955, el aumento a casi dos millones de la anualidad; liberación sobre el monopolio para construir carreteras y caminos, reservándose desde luego el monopolio para abrir canales; y la restricción sobre ventas en los Comisariatos. En cambio, Panamá tuvo que comprometerse a reservarles a los Estados Unidos el uso exclusivo, para fines militares, de la base de Río Hato, por quince años, que el pueblo había repudiado en 1947. La Unión del Norte cumplió, además, con algunas promesas contenidas y no cumplidas en los tratados de 1936 y 1942.

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

L) CONCLUSIONES

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

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

TERCER ENSAYO

SOBERANIA Y JURISDICCION

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

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

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

La soberanía, como gobierno, tiene atributos. Hacer las leyes generales es el atributo principal de la soberanía; apli-

car a las personas naturales y morales las leyes formadas por el legislador es, igualmente, un atributo de la soberanía: el poder de juzgar.

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

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

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

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

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

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

El artículo III del Tratado Hay-Bunau Varilla expresa:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 2. . . todos los poderes civiles, militares y judiciales, así como también el poder de dictar leyes y disposiciones necesarias para el gobierno de la Zona, y todos los derechos, poder y autoridad concedidos (por los términos de dicho Tratado) a los Estados Unidos, serán investidos en la persona o personas y serán ejercidos de la manera que ordene el Presidente para el gobierno de dicha Zona. . ."

No se trata aquí ya del poder de juzgar, sino del poder de hacer leyes y ejecutarlas de acuerdo con la forma orde-

nada por el Presidente de los Estados Unidos a los funcionarios norteamericanos de la Zona del Canal.

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

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

Típico estilo colonialista.

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

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

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

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

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

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

“Si la intención de las altas partes contratantes hubiera sido en uno u otro caso a que me he venido refiriendo, la cesión absoluta del dominio y de la soberanía sobre el territorio, ambos tratados podrían haberse reducido a dos

artículos, uno en que se especificara la cosa vendida, y otro en que se expresara el precio de la venta. Pero, comprendiendo ambas partes que ese no era el caso, y penetradas de que otra era la intención, viéronse obligadas a fijar en lo posible las relaciones entre el arrendador y el arrendatario, teniendo en cuenta las circunstancias peculiares de aquella negociación trascendental y las necesidades que podrían surgir por la naturaleza misma de la obra que se iba a emprender.

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

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

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

“Ya que el gobierno de la República de Panamá ha tenido a bien objetar que los Estados Unidos ejerzan soberanía, sobre la Zona del Canal y dentro de ella los poderes ordinarios de la soberanía, este gobierno, aunque no puede admitir que la cuestión está abierta a discusión, ni que la República de Panamá tenga derechos a disputar tal ejercicio de autoridad, considera del caso que la República de Pana-

má sea INFORMADA de la opinión que sobre el particular abrigan los Estados Unidos y de las razones en que se funda.

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

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

“Somemos la controversia a prueba conforme a las estipulaciones de este artículo. ¿Si los Estados Unidos fueran el soberano del territorio, tendrían ellos el derecho y la autoridad de reglamentar allí el comercio, establecer aduanas y organizar un servicio de correos? Esta pregunta tiene que ser contestada afirmativamente.

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

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

“Conforme a las estipulaciones del artículo III, si han de ejercerse poderes soberanos en y sobre la Zona del Canal,

estos deben ser ejercidos por los Estados Unidos. El ejercicio de tales poderes debe, de consiguiente, estar sujeto al juicio y discreción de las autoridades constituidas de los Estados Unidos, que es la entidad gubernamental sobre quien reposa la responsabilidad y que por estipulaciones de un tratado conviene en "la entera exclusión por parte de ella en el ejercicio de tales derechos soberanos, poder y autoridad" en y sobre el territorio de que se trata".

En otra parte de este mismo documento expone:

"El gran propósito que se tuvo en mira realizar con el tratado es poner a los Estados Unidos en capacidad de construir el Canal mediante el desembolso de fondos públicos de los Estados Unidos, fondos creados mediante la recaudación de impuestos y dineros provenientes de medidas fiscales de los Estados Unidos. Por muchos años, después de sancionada nuestra Constitución, imperó la creencia de que los fondos del gobierno nacional no podían emplearse en la construcción de obras materiales exceptuando las destinadas para uso del Gobierno Nacional, como, por ejemplo, el Capitolio, edificios para Oficinas del Gobierno, arsenales, fortalezas, aduanas, oficinas de correos, etc. La construcción de caminos, ferrocarriles, etc., etc. . . . de obras fluviales y puertos, etc., la protección y mejora de trabajos hidráulicos, la construcción de canales y otras empresas semejantes para uso y conveniencia del público en general y de empresas particulares, se consideraban fuera de la competencia del Gobierno Nacional. Al fin quedó establecido que el Gobierno Nacional tenía la facultad de emprender la construcción de obras públicas como las ya mencionadas, destinando los fondos públicos o de la nación para ello; y las razones que influyeron en

esta determinación están apoyadas en el hecho de que todas esas obras públicas han de ser construidas en territorio sujeto a la soberanía nacional. Es muy probable que este aspecto de la cuestión no haya sido tomado en consideración por las autoridades de Panamá y que éstas no distingan la diferencia entre el gobierno de los Estados Unidos y la Compañía Francesa del Canal. La Compañía Francesa era una empresa particular y obtuvo sus fondos de individuos que voluntariamente invirtieron sus recursos privados en promoverla; dichos fondos podían ser desembolsados en cualquier parte y para cualquier objeto aprobado por los accionistas. Pero el gobierno de los Estados Unidos al construir el Canal de Panamá, no emplea fondos particulares, sino el dinero que se ha recibido por tributación para fines públicos. Dinero recibido así se puede usar para ASUNTOS NACIONALES fuera del territorio sujeto a la SOBERANÍA Nacional; por ejemplo, seguir guerras en territorio extranjero, por cuanto en tiempo de guerra las fuerzas bélicas de la nación entran en actividad y se extienden según las necesidades de la Nación, y la dirección de la guerra está encomendada especialmente por nuestra Constitución al Gobierno Nacional; también se puede invertir este dinero en la compra de terrenos para edificar embajadas, carboneras, etc., por cuanto estos son instrumentos de comercio, una medida para fomentar la paz. El comercio es la vida de una nación, pero es ejercido por ciudadanos particulares en su carácter privado y no como institución de gobierno”.

Cuidase mucho el Secretario de Estado del mandato de la Constitución de su país sobre inversión de fondos públicos; no tiene consideración alguna, sin embargo, para lo

que dispone la nuestra acerca de la enajenación de bienes nacionales a gobiernos extranjeros.

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

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

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

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

“No obstante esta circunstancia, el sentimiento general del pueblo de Panamá era el de que las concesiones y derechos territoriales otorgados por la República eran un sacrificio necesario para que pudiese llevarse a cabo con éxito la obra del Canal y que los panameños se verían plenamente satisfechos por la gran suma de bienestar, progreso y desenvolvimiento general que resultaría de los grandes trabajos del Canal y de la inversión de los millones de dólares necesarios para la obra.

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

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

“Los Estados Unidos va a conferir al pueblo de la República de Panamá grandes beneficios mediante el gasto de mi-

llones de dólares con la construcción del Canal.

Pero este hecho no debe cegarnos hasta el punto de impedirnos ver la importancia de ejercer los derechos que se nos han dado por el Tratado con Panamá en forma que evite que surjan siquiera sospechas, por infundadas que sean, acerca de nuestras intenciones en el futuro. Nosotros no tenemos la menor intención de ESTABLECER UNA COLONIA EN EL CENTRO DEL ESTADO DE PANAMA ni de EJERCER FUNCIONES GUBERNAMENTALES MAS VASTAS DE LO QUE SON NECESARIAS PARA CONSTRUIR, MANTENER Y HACER FUNCIONAR EL CANAL conforme a los derechos que nos da el Tratado. Lo que menos deseamos es estorbar los negocios y la prosperidad del pueblo de Panamá”.

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

“Sin embargo, cuando tuvo lugar el traspaso de jurisdicción de la Zona del Canal a los Estados Unidos, el pueblo de Panamá fue presa de grande alarma y agitación con motivo de los puertos de Ancón y Cristóbal, que eran los “puertos adyacentes” a las ciudades de Panamá y Colón de que habla el Tratado, hecho que privó de sus puertos a estas dos ciudades y que las hacía depender de los puertos terminales del Canal para su comercio exterior. Es cier-

to que con fecha de 19 de enero de 1904 el Ministro Bunau Varilla dirigió al Secretario Hay una nota en que daba cierta explicación que servía para justificar la toma de los dos puertos por los Estados Unidos. Es cierto igualmente que dicha nota, aunque **NO FUE PREVIAMENTE AUTORIZADA** ni **DEBIDAMENTE CONSULTADA**, obtuvo la subsiguiente aprobación del entonces Secretario de Relaciones Exteriores, doctor Espriella. Pero el hecho es que el pueblo de Panamá jamás entendió que, de acuerdo con el Tratado del Canal, la República debía perder los dos puertos por los cuales hacía su comercio de importación y exportación, y que la aguda controversia que siguió a la toma de los dos puertos fue lo que motivó que el Presidente Roosevelt enviase a Panamá a su Secretario de Guerra, Mr. William Howard Taft, quien celebró con el gobierno panameño el convenio que desde entonces lleva su nombre. . .”

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

“Usted manifiesta que el Tratado de 1903 fue negociado y concluido precipitadamente, sin esperarse la llegada de los Comisionados panameños que habían sido enviados para celebrar y firmar el Tratado, y que contra la expectativa general, le fueron introducidas ciertas modificaciones que amminoraron las ventajas de Panamá comparadas con las que hubiera obtenido Colombia según el proyecto de tratado entre aquel país y los Estados Unidos. Me permito llamar la atención de usted hacia un cable dirigido al Departamento de Estado por los señores J. A. Arango, Tomás Arias y Federico Boyd, miembros de la Junta de Gobierno Provisional de Panamá, y refrendado por el señor F. V. de la

Espriella, Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno en que se expresa que el Gobierno Provisional de la República de Panamá había nombrado al señor Philippe Bunau Varilla Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario ante el Gobierno de los Estados Unidos, con plenos poderes para gestionar negociaciones DIPLOMATICAS Y FINANCIERAS, y se pedía que fuera recibido y oído con tal carácter; y también una CARTA dirigida por los señores Arango, Boyd y Arias al Presidente de los Estados Unidos el 9 de noviembre, informándole que la Junta había resuelto acreditar al señor Philippe Bunau Varilla como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario ante el gobierno de los Estados Unidos, suficientemente autorizado para celebrar TRATADOS PUBLICOS con este gobierno. En esta carta se pedía al Presidente que diera entera fe y crédito a todo lo que el señor Bunau Varilla manifestara a nombre de Panamá y la Junta en particular. El 3 de diciembre el señor Bunau Varilla transmitió al Departamento de Estado una carta dirigida al Secretario de Estado por el señor Espriella el 9 de noviembre, por la cual confirmaba del señor Bunau Varilla como Agente Confidencial del Gobierno Provisional de Panamá primero y después como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en los Estados Unidos. El cónsul americano en Panamá (Félix Ehrman) cablegrafió al Departamento de Estado el 11 de noviembre de 1903: "Tengo informe oficial de que Bunau Varilla es la persona autorizada para CELEBRAR TRATADOS".

"Me permito llamar la atención de usted, además, a la nota dirigida al Secretario de Estado por el señor Bunau

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

“El 10 de diciembre de 1903 el señor Bunau Varilla dirigió una nota al Asistente del Secretario de Estado urgiéndole la ratificación del Tratado por los Estados Unidos tan pronto como fuera posible, SIN ESPERAR A QUE PANAMA ADOPTARA SU CONSTITUCION, y esto es prueba adicional del deseo de Panamá de activar la conclusión y ratificación del Tratado. Además, el Tratado fue después sometido a las autoridades correspondientes de Panamá para su ratificación y la ratificación de ellas fue la APROBACION FORMAL Y CONCLUYENTE del

Tratado. Finalmente, deseo llamar la atención de usted a la nota dirigida al Secretario de Estado por el señor Bunau Varilla, el 6 de enero de 1904, informándole que había recibido de parte de su gobierno un extracto de la "Gaceta Oficial", de 16 de diciembre de 1903, que decía que las Municipalidades de Buenavista, Portobelo, David, Las Palmas, La Mesa, Taboga, Gatún, Río de Jesús y San Francisco y los vecinos de la Mesa, Soná y Río de Jesús habían expresado "en los más calurosos términos su satisfacción por la firma de la Convención del 18 de noviembre último, relativa al Canal de Panamá". Agregó el señor Varilla: "esto completa la lista de las corporaciones electivas de la República, todas las cuales han expresado su aprobación incondicional del Tratado y de su ratificación por el Gobierno de Panamá. Debo decir que esta expresión de opiniones está en armonía con la satisfacción que experimenta todo el país, que se ha hecho conspicua en elección reciente, por primera vez en la historia del Estado de Panamá, todo ciudadano se ha encontrado en libertad de cumplir con su deber de acuerdo con su conciencia".

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

Las que no estaban bien fundadas eran las afirmaciones del Secretario Hughes. La aprobación de los Comisionados Amador y Boyd no tenía ningún valor jurídico, porque care-

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

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

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

“Usted cita un párrafo de la carta que el Presidente Roosevelt le dirigió a Mr. Taft el 19 de octubre de 1904, en que decía: “No tenemos la menor intención de esta-

blecer una colonia independiente en el centro del Estado de Panamá, ni ejercer funciones gubernamentales más amplias que las necesarias para construir, mantener y hacer funcionar el Canal, de acuerdo con los derechos que nos ha dado el Tratado”.

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

“Con respecto a la aserción de usted de que el pueblo de Panamá se alarmó mucho por la ocupación de los puertos de Ancón y de Cristóbal por los Estados Unidos, porque no creyó que el Tratado del Canal causaría la pérdida de esos dos puertos, y que el motivo del convenio Taft fue ese temor de parte de Panamá, deseo llamar la atención de usted hacia la circunstancia de que el derecho de los Estados Unidos de ocupar esos puertos fue reconocido por el señor Bunau Varilla, Ministro de Panamá en Washington, en nota dirigida al Secretario de Estado el 19 de enero de 1904, y que esto fue confirmado por el Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá. Deseo también manifestar

a usted que Ancón y Cristóbal estaban dentro de la Zona del Canal cuando ésta fue ocupada por los Estados Unidos y el gobierno provisional de ella fue asumido por el Mayor General George W. Davis, a nombre de los Estados Unidos, el 19 de mayo de 1904, como lo demuestran los convenios del 15 de junio de 1904, por los cuales se delimitó temporalmente a Panamá, Colón y la Zona del Canal, y por los señores Tomás Arias y Valdés López, Secretario de Estado y Procurador General de la República de Panamá, respectivamente. Además debo recordar a usted que la Convención de Límites de 1914, en sus estipulaciones referentes a estos dos puertos, arregla definitivamente esta cuestión. Por lo tanto no hay lugar a discusión sobre este punto.

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

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

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

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

“Si Panamá goza de privilegios especiales, según este Convenio provisional, además de los que se reservó de acuerdo con el Tratado, como la aserción de usted lo implica claramente, debería recordarse que esas concesiones han continuado en vigor por un período considerable, dentro del cual mi Gobierno tenía el derecho evidente de terminar el Convenio. Esto se menciona únicamente con el objeto de recalcar

el hecho de que en todos los tratados de mi gobierno con Panamá no sólo ha aplicado los PRINCIPIOS DE EQUITAD, sino que ha procedido con ESPIRITU GENEROSO”.

Conforme a los términos de la comunicación que se acaba de transcribir es equitativo y generoso de parte del Gobierno de los Estados Unidos que el Presidente de esta nación gobierne la Zona del Canal e interprete el Tratado que se concertó para construirlo por medio de Ordenes Ejecutivas definitivas e inapelables.

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

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

De acuerdo con ella la soberanía de la Zona del Canal reside en la voluntad del Presidente de los Estados Unidos,

expresada por medio de Ordenes Ejecutivas, contra las cuales no le queda a Panamá ni a nada ni a nadie recurso alguno.

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

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

UNA DEMANDA:

EL PUEBLO DEMANDA DE LA ASAMBLEA
NACIONAL

MEMORIAL

SEÑORES DIPUTADOS:

NOSOTROS, EL PUEBLO SOBERANO DE
PANAMA:

Que el día 3 de noviembre de 1903 se alzó en armas contra los poderes constituidos de la República de Colombia;

Que dio el grito de Independencia en el parque de Santa Ana;

Que por medio del Consejo de la Capital proclamó oficialmente la separación de Panamá del Gobierno colombiano e instauración de la República libre, independiente y so-

berana y convocó a un Cabildo abierto para el día siguiente con el objeto de tomar resoluciones definitivas sobre el particular; y.

Que el día 4 del mismo mes y año resolvió irrevocablemente, en dicho Cabildo, constituir el Estado independiente de Panamá y nombró a los señores José Agustín Arango, Federico Boyd y Tomás Arias para que, en función de gobierno provisional, lo organizaran jurídicamente.

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

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

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

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

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

Señores Diputados:

Es el caso que Nosotros, el Pueblo panameño, considera

que esto no es lo procedente, sino denunciar al mundo, una vez por todas la nulidad de un instrumento irrito, indigno e injusto, como el mencionado.

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

Las instituciones habían cambiado, pero los hombres no.

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

En 1956 se inauguró en este país un gobierno que empezó a tomar a pecho nuestras relaciones con la Unión del Norte. Pero en el país vecino ejercían el poder público el General Dwight O. Eisenhower y su Secretario de Estado John Foster Dulles, los que, después de haber firmado un tratado de remiendos el año anterior, creyeron haber llegado

a lo sumo en lo atinente a "concesiones" a Panamá, y asumieron respecto a este país la misma actitud que Teodoro Roosevelt en 1903 y Calvin Coolidge en las inmediaciones de los años 30. Esto, unido al carácter de violencia contra el Jefe del Estado que adquirió la política doméstica de los años del 58 al 60, dio como resultado la frustración de toda acción reivindicadora efectiva.

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

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

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

Bajo presión del Pueblo panameño, que representamos, el Presidente Chiari rompió relaciones diplomáticas con los

Estados Unidos y prometió que no las reanudaría mientras de parte de las autoridades competentes de este país no se hiciera una declaración formal de que el Convenio de 1903 dejaba de existir.

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

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

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

¿Por qué?

Porque de no hacerse esto, el Departamento de Estado de los Estados Unidos partirá siempre de la falsa premisa de que tiene un tratado que le da derechos absolutos a su país sobre la Zona del Canal y el Canal de Panamá, y apoyado en ello exigirá de Panamá concesiones reales a cambio de ilusorios derechos, convirtiendo a los poderosos Estados Unidos en la nación concedente y al débil país panameño en recipiente de sus concesiones o gracias. Lo que no es

digno, ni justo, ni alienta relaciones amistosas entre pueblos que existen para servirse y servir por igual al género humano.

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

La era del garrote ha terminado.

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

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

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

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

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

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

Panamá, junio de 1964

I N D I C E

Dedicatoria	Página
Prólogo	5
	7

PRIMER ENSAYO: HISTORIA Y PLANTEAMIENTO

A) Introducción	35
B) La República	37
C) El Gobierno Provisional	42
D) El Decreto de Ratificación	47
E) La Constitución de 1904	52
F) El Gobierno Constitucional	56
G) El Acto Legislativo de 1941	62
H) La Constitución de 1946	68
I) Obligaciones del Poder Público	72
J) Los Organismos Internacionales	79
K) Caminos Abiertos	84

**SEGUNDO ENSAYO:
VICIOS CONSTITUCIONALES DEL TRATADO**

A) Artículo I	93
B) Artículo II	94
C) Artículo III	96
D) Artículo IV	97
E) Artículo V	98
F) Artículo VII	99
G) Artículo VIII	100
H) Artículo XIV	101
I) Artículos del Tratado de 103 Modificados por el de 1936	104
J) Las Constituciones de 1941 y 1946	108
K) El Tratado Remón-Eisenhower	111
L) Conclusiones	112

TERCER ENSAYO:

SOBERANIA Y JURISDICCION	115
---------------------------------------	------------

UNA DEMANDA:

EL PUEBLO DEMANDA DE LA ASAMBLEA	141
---	------------

Esta edición se acabó de imprimir el día 10 de diciembre de 1964 en los talleres de Editora Sol, S. A., Lago Chalco 156, de México, D. F. Consta de 1,500 ejemplares, cien de los cuales, numerados, fueron confeccionados especialmente para los suscriptores-patrocinadores de la obra.

en este libro, presenta un análisis exacto de los antecedentes, el significado y la proyección, de lo que él, continúa, denomina TRATADO FATAL! Esta obra, aparte de ser un alegato que destruye las bases de sustentación de ese tratado colonialista, señala a los panameños patriotas un camino para la reconquista de su soberanía y de su territorio invadido (la Zona del Canal). Contiene, asimismo, un apremiante llamado a la solidaridad de los pueblos latinoamericanos, que al igual que el pueblo panameño, sufren las negativas consecuencias de la dominación imperialista norteamericana.

EDITORIAL PROA,
prepara ya la edición de las memorias de D. H. Turner, en tres libros y dos tomos, bajo el título:

PANAMA REBELDE.
Contra Imperios y
Dictaduras.

