

LAS RELACIONES DE PANAMA Y LOS ESTADOS UNIDOS (1903-1936) DEL TRATADO HAY-BUNAU-VARILLA AL TRATADO ARIAS-ROOSEVELT

Celestino ANDRES ARAUZ M.

El nacimiento de una República condenada bajo el peso de la leyenda negra.

Cuando el 18 de noviembre de 1903, el ingeniero francés Philippe Bunau-Varilla como Ministro Plenipotenciario de Panamá, suscribió con el Secretario de Estado Norteamericano John Hay, la Convención del Canal Istmico, a la vez que concedió a los Estados Unidos amplios poderes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección de la vía interoceánica, mediante la consigna de la perpetuidad, también puso oficialmente a la naciente República bajo un virtual protectorado. Habrían de transcurrir más de seis décadas para que las estipulaciones de este ignominioso pacto fuesen descartadas como la base fundamental de las relaciones contractuales entre los dos países, y ello solo a raíz de los sangrientos sucesos de enero de 1964.

Hasta entonces, los gobiernos que se sucedieron en el poder en Panamá, buscaron alcanzar reivindicaciones formales y no la sustitución o abrogación definitiva del controversial documento firmado por Bunau-Varilla, que pesó sobre la vida de la República cual espada de Damocles. Esto es evidente en el "Convenio Taft" de 1904, los Proyectos de Tratado de 1915 y 1926, así como en el Tratado General de Amistad y Cooperación suscrito una década después. No obstante, es preciso reconocer que tales pactos constituyeron los primeros intentos por aminorar o revisar las duras y lesivas cláusulas de la Convención del Canal Istmico, aunque como veremos, también entrañaron otros compromisos para Panamá, aparte de no eliminar del todo su situación de dependencia.

Recordemos que por el artículo **I** de la mencionada Convención, los Estados Unidos asumieron el compromiso de garantizar y mantener la independencia de Panamá, y por añadidura, se arrogaron el derecho de intervenir en las ciudades de Panamá, Colón y sus áreas adyacentes, tal como se estipuló en la Cláusula **VII**. Estas disposiciones fueron

precisamente las que, desde muy temprano, hicieron aparecer a nuestra naciente República como un Estado mediatizado, cuya existencia dependía de la protección de la Nación del Norte. Y si a lo anterior, añadimos la intervención militar del gobierno norteamericano y la participación de los funcionarios de la Compañía del Ferrocarril - propiedad de un consorcio estadounidense- en el movimiento separatista de 1903, podemos explicarnos porqué a Panamá en el ámbito internacional, durante mucho tiempo -y aún hoy aunque en menor grado- se le consideró como el producto del cabildo de Bunau-Varilla y William Nelson Cromwell, además del efecto directo de la política del "Big Stick" de Theodore Roosevelt, entre cuyos principales objetivos estaban la construcción y dominio absoluto de un Canal Interoceánico por Panamá o Nicaragua (1).

Tal es el origen y el asidero de la denominada "leyenda negra panameña", para la cual la nueva República surgió por obra y gracia de la acción extranjera. La misma se nutrió con las declaraciones y escritos del propio Bunau-Varilla, las jactanciosas y conocidas palabras de Theodore Roosevelt: "yo me tomé al Istmo", y la actitud prepotente de John Hay, quien en 1905 afirmó que la soberanía de Panamá en la Zona del Canal equivalía, a lo sumo, a un "cetro sin valor". En gran medida, también contribuyeron a difundir esta versión distorsionada de nuestra historia, los testimonios de algunos contemporáneos de la época nacidos en Colombia o en Panamá quienes no aceptaron la independencia (2). Otros autores extranjeros se sumaron a esta posición y es difícil no encontrar en los libros de Historia sobre la América Latina que abordan el tema de la secesión de Panamá, argumentos más o menos similares (3).

1. Entre la abundante bibliografía sobre este tema, véase a Alvaro Rebolledo: *Reseña histórico-política de la comunicación interoceánica con especial referencia a la separación de Panamá y los arreglos entre los Estados Unidos y Colombia*. Editorial Hispano-Americana, San Francisco, California, 1930; Antonio José Uribe: *Colombia y los Estados Unidos*. Imprenta Nacional. Bogotá. 1931; Eduardo Lemaitre: *Panamá y su separación de Colombia. Una Historia que parece muela*. Biblioteca del Banco Popular. Bogotá. 1971; Miles P. Duval jr.: *Cádiz a Catar. Historia de la larga lucha diplomática por el Canal de Panamá*. Primera edición en español por la Editorial Universitaria con prólogo de Carlos Manuel Gasteazoro, Panamá, 1973; Ernesto Castellero Pimentel: *Panamá u los Estados Unidos*. Litho Impresora Panamá. cuarta reimpresión. 1974; William D. Mc Cain: *Los Estados Unidos y la República de Panamá*. Primera edición en español por la Editorial Universitaria con Estudio Preliminar y notas de Celestino Andrés Araúz, Panamá, 1976; Gerstle Mack: *La Tierra Dividida. La Historia del Canal de Panamá otros proyectos del Canal istmico*. Segunda edición en español por la Editorial Universitaria, con prólogo de Carlos Manuel Gasteazoro, Panamá. 1978. y David Mc Cullough: *The Path between the seas. the creation Odié Panama Canal (1870-1914)*. Simon and Schester. New York. S.F. Hay traducción al español por Lasser Press. Mexicana S.A.. México D.F.. 1977.

2. Al respecto, son ilustrativas las obras de Juan Pérez y Soto: *I.N.R.I. desgraciada Colombia el día que carera en manos de Reyes*. Imprenta Rayo. La Habana. 1905 y *Panamá: lo que se iba quedando en el tintero*. Imprenta Eléctrica. Bogotá. 1911; Nicolás Victoria Jaén: *Escritas*. Editora Minerva. Panamá. 1924 y el polémico libro de Oscar Terán: *Del Tratado lay al Tratado Ilar-Bunau-Iárilla. Historia crítica del atraco yanqui, mal llamada en Colombia. I a pérdida de Panamá. y en Panamá, nuestra independencia de Colombia*. 2 vol. Imprenta Motivos Colombianos. Panamá, 1935. Existe una segunda edición en un solo volumen de Carlos Valencia Editores, Bogotá. 1976.

3. Ejemplos sobresalientes de esta actitud son, entre muchas otras, las obras de Pierre Chaunu: *Historia de la América Latina*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. 1964. quien sostiene que: "...la protección del Canal sirvió como pretexto de intervención. La pequeña República panameña fue creada en 1903 por las. necesidades de tal causa. luego de una revuelta contra Colombia. hábilmente maquinada..." p. 124. Similares puntos de vista expone Jacques Lamben en su: *...América Latina. Estructuras sociales e Instituciones Políticas*. Ediciones Ariel. Barcelona, 1964. A su criterio, Panamá: "es un Estado artificial -creado en 1903. a expensas de Colombia. con el único objeto de facilitar a los Estados Unidos la concesión del Canal que el Senado colombiano le había negado- (y) las condiciones de vida y las actividades de los habitantes (de Panamá) un millón aproximadamente. se encuentran intensamente sometidas a la influencia exógena de la Zona del Canal". pp. 82.83. Por su parte. el historiador norteamericano Hubert Herring, fue más lejos al manifestar que: "La República de Panamá es una anomalía entre las naciones. Independiente y soberana. con la plena panoplia de un gobierno libre. Panamá está dominada política y económicamente por el Canal bajo el control americano. Por más sinceramente que los Estados Unidos puedan garantizar sus dignidades y privilegios a este diminuto Estado. subsiste el hecho de que Panamá solo existe por el Canal. El resultado es un Estado indefinido, distinto de cualquier otro del mundo": *Evolución Histórica de;illériell Latina desde las comienzos hasta la actualidad*. Tomo

Con todo, los partidarios de la leyenda negra panameña omiten, por ignorancia o mala fe, la serie de causas que pocos años después de la unión voluntaria a Colombia en 1821, impulsaron a la separación de nuestro país en los intentos fallidos de 1830, 1831 y 1840. Tampoco toman en cuenta la instauración del Estado Federal que rigió durante tres décadas (1855-1885) en el territorio istmeño. Había, en suma, deseos autonomistas en Panamá a lo largo del siglo XIX y éstos abarcaban una amplia gama de intereses que, por supuesto, no se limitaban a aspectos socio-económicos y políticos. Por eso y tal como ocurrió con la independencia de Cuba, los Estados Unidos se aprovecharon del descontento reinante en Panamá para apoyar el movimiento separatista de 1903, máxime cuando el Tratado Herrán-Hay había sido rechazado por el Senado Colombiano. De esta forma, tenían carta blanca para concertar otro Convenio del Canal que le resultara ampliamente favorable.

Revisionismo e intervencionismo en las primeras tres décadas de la República.

Durante el período que nos ocupa (1903-1936) y hasta los años sesenta, constituyó una preocupación constante de nuestros gobiernos obtener reivindicaciones económico-fiscales en relación con el Tratado del Canal, pero a su vez las no menos permanentes intervenciones norteamericanas de diversa índole fueron el caldo de cultivo para que, a principios de la segunda década del siglo, entre la clase media surgiera un movimiento nacionalista el cual cobró ímpetu en el cuarto decenio.

Controversias e intentos iniciales para reformar la Convención del Canal Istmico.

Debemos tener presente que en el Tratado Hay-Bunau-Varilla, poco o nada fue lo que Panamá obtuvo en el orden económico-fiscal. La anualidad de 250 mil dólares que el gobierno norteamericano se comprometió a pagar nueve años después de ratificarse dicho pacto, era en realidad la suma que la Compañía del Ferrocarril transístmico desde 1869 reconocía al gobierno colombiano por el uso del territorio istmeño. Pero en virtud del artículo XXII de la Convención del Canal, Panamá renunció explícitamente a aquel derecho y lo mismo hizo respecto a las acciones y privilegios que le correspondían de la nueva Compañía del Canal francés. Igualmente, pueden considerarse irrisorios los 10 millones de dólares que por la cesión del territorio destinado a la vía interoceánica se le pagaron a la nueva República, tan pronto como se intercambiaron los instrumentos de ratificación. Es indudable que esta cifra, en modo alguno, compensaba lo que en verdad debía cobrar por el traspaso de los bienes y derechos de aquellas dos empresas al gobierno norteamericano. Baste recordar que por tal transacción Colombia había exigido veinte millones de dólares, es decir aproximadamente la mitad de lo que los Estados Unidos convinieron en satisfacerle a la Nueva Compañía francesa. Más aún, de los citados diez millones que le correspondían a Panamá, seis se depositaron en un banco de Nueva York en hipotecas de bienes raíces y su fiscalización se encomendó a John P. Morgan, si bien en realidad fue el propio gobierno estadounidense el que veló por el uso de los llamados "millones de la posteridad", cuyo acceso pasó a ser la manzana de la discordia de nuestros partidos políticos, aunque la tentadora suma solo fue recuperada para la República a comienzos de los años cincuenta.

I. Editorial Universitaria de Buenos Aires. 1972. pp. 588 y ss. No obstante, en la historiografía estadounidense más reciente hay obras que tratan el tema de independencia de Panamá y sus consecuencias con mayor objetividad, como es el caso del libro de E. Bradford Burns: *Luiin American a comise iinerpremi►e History*. Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs. New Jersey. S.F.. de la cual existe traducción al español por la Editorial Universitaria de Panamá en 1977.

A lo anterior debemos añadir que, a mediados de 1904, para afianzar la supeditación del naciente Estado y a la vez facilitar la construcción del Canal, se concertó un Convenio Monetario mediante el cual, además de establecerse la paridad del dólar con el balboa, se adoptó el talón oro como base para las emisiones, en sustitución del patrón de plata utilizado en los pesos colombianos hasta entonces en circulación (4). También por estas fechas, el territorio destinado a la ruta intermarina se constituyó en un enclave colonial moderno; en tanto que simultáneamente y bajo el amparo del Tratado Hay-Bunau-Varilla, además de los consorcios ya existentes desde finales del siglo XX como la *United Fruit Company* y la *American Banana Company*, dedicadas a la extracción y comercio del banano, arraigaron en la Zona del Canal y en todo el territorio panameño un sinnúmero de empresas para la explotación de negocios de diversa índole. Así pasaron a manos extranjeras la tala y el procesamiento de las maderas, la minería, ganadería, actividades industriales y agrícolas, además del control de servicios públicos como los bancos, el gas, el hielo, la luz y el telégrafo e incluso los juegos de azar como la lotería. Todo ello merced a amplias concesiones otorgadas por las administraciones presidenciales de las tres primeras décadas de la República, mediante decretos, leyes y contratos sumamente flexibles y hasta desmedidos (5).

Y es que, en verdad, fue sumamente optimista y de franca colaboración la actitud inicial de los panameños respecto al Tratado del Canal y la política imperialista de los Estados Unidos. En opinión del grupo de notables que intervino en el movimiento separatista, con la nueva ruta se iba a reactivar la estancada economía del país, entonces afectada sensiblemente por el fracaso de la Compañía francesa y la Guerra de los mil días. Mas poco tardó en ponerse en evidencia cual era la interpretación que le daban las autoridades zoneítas y el propio Departamento de Estado a la Convención del Canal. Y cuando ello ocurrió, de golpe se vieron frustradas las esperanzas de "bienestar y progreso" que nuestros comerciantes y hombres de negocios tenían puestas en dicho pacto. Pero desde entonces estos permanecieron más a la expectativa de la denominada "economía canalera", es decir la prestación de bienes y servicios en la zona de tránsito, que en el impulso de las actividades primarias como la agricultura y la ganadería. Por supuesto, ello lo único que hizo fue aumentar la dependencia de Panamá hacia los Estados Unidos (6)

Fácil es colegir que semejante economía estaba sujeta a presiones externas que la mantenían en permanente estado de alerta. En junio de 1904, el Gobernador de la Zona del Canal George Davis, obedeciendo órdenes expresas del Secretario de Guerra William H. Taft, declaró abiertos al comercio internacional los puertos de Balboa y Cristóbal en las entradas del futuro Canal, puso en vigor la "Tarifa Dingley", estableció aduanas y creó oficinas postales que usarían exclusivamente sellos norteamericanos (7). Como era de esperar, tales actos, provocaron desasosiego y malestar, tanto en las esferas del gobierno como en los comerciantes particulares de nuestra República, cuyos intereses, cabe señalar, ya desde entonces estaban estrechamente identificados. Ambos vislumbraban que el

4. Al respecto, véase a Ricardo J. Abro: Historia documentada de las primeras emisiones de plata panameña de valor nominal e intrínseco igual al de las monedas de plata de los Estados Unidos. Cuadernos del Banco Nacional. Panamá, Diciembre de 1968; José Daniel Crespo: La moneda panameña y el nuevo Tratado del Canal. Editora La Moderna. S.A., Panamá. 1936 y "La moneda panameña. soberanía monetaria y el fomento económico". en varios: *Panamá cincuenta años de República*. Edición de la Junta Nacional del Cincuentenario. Panamá. 1953. pp. 435-488 y Manuel María Valdés: *Natán y su soberanía monetaria*. Panamá. 1951.

5. William D. Mc Cain: *Op. cit.*, en especial el capítulo V: "Los millones norteamericanos". pp. 95-116.

6. John y Mavis Biesanz: *Panamá J su pueblo*. Editorial Letras S.A., México D.F.. pp. 91-106. 7. Mc Cain: *Op. cit.*. pp. 21-23 y Ricardo J. Alfaro: "Medio siglo de Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos". en *Panamá cincuenta años de República*. Op.cit. pp. 123-124.

futuro de Panamá sería "de debilidad, de pobreza y de atraso", en vez del "porvenir brillante" que los mismos Estados Unidos se habían comprometido a facilitarle.

Ante las protestas del Ministro de Panamá en Washington José Domingo de Obaldía, en un principio el Secretario de Estado negó la existencia de la soberanía panameña en la Zona del Canal, como ya apuntamos, pero el Presidente Theodore Roosevelt resolvió emplear medios conciliatorios y envió al Istmo a William H. Taft con el propósito de apaciguar los ánimos exaltados de los temerosos istmeños. Se arribó, de este modo, al llamado "Convenio Taft", el 6 de diciembre de 1904.

Al analizar este documento, salta a la vista, que si bien en el mismo nuestros primeros gobernantes lograron establecer con las autoridades norteamericanas una especie de *modus vivendi* el cual hizo desaparecer el peligro, para ellos inminente, de que la Zona del Canal se convirtiera en un emporio comercial, ello se obtuvo a costa de nuevos y serios compromisos para nuestro país. Así, a la Zona del Canal sólo se importarían los artículos y mercaderías descritos en el Tratado Hay-Bunau-Varilla y se limitarían al carbón y al petróleo las ventas a los buques que atracaran en los puertos de Balboa y Cristóbal, se suspendía la "Tarifa Dingley" y nuestra República suministraría los sellos postales al 45% de su valor nominal. Pero en reciprocidad, Panamá habría de adoptar una serie de medidas de carácter fiscal y administrativo que se habían pasado por alto en dicho Tratado. Entre otras, la delimitación provisional de la Zona del Canal, ratificación del Convenio monetario, reducción de derechos consulares e impuestos de aduana sobre los artículos de importación y amplias facilidades para el establecimiento de sociedades mercantiles (8).

Como era previsible, durante los veinte años de vigencia del "Convenio Taft", no se lograron superar diversas causas de fricción entre los Estados Unidos y Panamá. Poco o nada se hizo por parte de las autoridades de la Zona del Canal para terminar con el contrabando de los comisariatos en las ciudades de Panamá y Colón o para detener las extralimitaciones de la Compañía del Ferrocarril, que no solo se dedicó al transporte de pasajeros, correos y carga, sino también explotó otros negocios en abierta competencia con los comerciantes panameños. Al mismo tiempo, se establecieron en el territorio de la Zona un sinnúmero de empresas extranjeras evadiendo el pago de impuestos a nuestra República: en tanto que continuaron las expropiaciones de tierras fuera del área concedida para los fines del Canal, so pretexto de que eran necesarias para la empresa. Y a ello se agregaba el hecho de que las indemnizaciones se pagaban conforme al avalúo de las tierras establecido en 1903, aunque dichas expropiaciones se efectuaran muchos años después (9).

Así las cosas, podemos explicarnos el porqué las reivindicaciones económico-fiscales prevalecieron sobre las de naturaleza política o jurídica en los primeros intentos que se realizaron para revisar el Tratado Hay-Bunau-Varilla. En 1915, el entonces Presidente de la República Belisario Porras adelantó gestiones en Washington para la concertación de otro documento contractual con los Estados Unidos. En esencia, se trataba de tres pactos: uno que reemplazaría totalmente al de 1903, otro de Amistad y Comercio y el tercero sobre

8. Se trata de una serie de Ordenes Ejecutivas del Departamento de Guerra de los Estados Unidos y de Decretos Ejecutivos, cuyo texto se reproduce en la Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Panamá 1906. También aparecen en diversas obras como las de: Ernesto Castillero Reyes: DOC111110110.V. Ilustraciones de la independencia del Istmo. Publicaciones del Instituto Nacional. Panamá. 1930, pp. 229-310; varios: Documentos fundamentales para la Historia de la nación panameña. Publicaciones de la Junta Nacional del Cincuentenario. Panamá. 1953. pp. 431-454; Diógenes A. Arosemena: Historia Documental del Canal de Panamá. Universidad de Panamá. 1962. pp. 313-333; Ernesto Castillero Pimentel: Op. cit. pp. LVII-LX V y más recientemente en la obra colectiva de Carlos Manuel Gasteazoro. Celestino Andrés Araúz y Armando Muñoz Pinzón: La Ilustración de Panamá en sus Textos. Tomo II. Editorial Universitaria, Panamá. 1980. pp. 38-45.

9. Me Cain: Op. cit.. pp. 142-158; Ernesto Castillero Pimentel: Op. cit. pp. 259-261.

medidas de defensa conjunta de la vía interoceánica. Bajo reserva los anteproyectos se sometieron a la consideración del Consejo de Gobierno y de una junta de notables en la que figuraban individuos de la oposición. Estos últimos creyeron oportuno aprovecharse de las circunstancias para dar a la publicidad los documentos preparatorios y así restarle méritos a la iniciativa de Porras, quien entonces optó por suspender las negociaciones (10).

Pese a este fracaso, durante la tercera administración presidencial de Porras (1920-1924), nuevamente se insistió en la necesidad de reformar el Tratado del Canal, máxime cuando desde mediados de 1922, el Departamento de Estado hizo pública su intención de abrogar unilateralmente el "Convenio Taft", so pretexto de que el propósito del mismo había sido el de servir como de arreglo temporal durante la construcción del Canal. El gobierno norteamericano recomendaba que tal acuerdo fuera sustituido, "por un convenio más permanente". No obstante, se advirtió que la abrogación del "Convenio Taft- que efectivamente se hizo en mayo de 1924 -dejaba en pleno vigor las cláusulas del Tratado Hay-Bunau-Varilla y cualquier nuevo acuerdo que fuera a negociarse lo "complementaría pero no lo reemplazaría" (11).

Bajo estas condiciones y en el apogeo de la "doctrina del Caribe" para la cual esta región pasó a ser parte de la "seguridad nacional" de los Estados Unidos, en julio de 1926 se celebró en Washington un Proyecto de tratado que recibió la repulsa del pueblo panameño. Pero antes de ocuparnos de este polémico documento, vale la pena dedicarle unas líneas al intervencionismo político y militar de los Estados Unidos en nuestro país durante las tres primeras décadas de la era republicana.

Intervenciones diversas y reacciones en su contra.

Si hemos de ceñirnos a la verdad histórica, debemos de admitir que muchas de las intervenciones norteamericanas en Panamá en este período, particularmente en el ámbito político, se hicieron a solicitud o cuando menos con el consentimiento de los panameños. Es cierto que, como ya indicamos, el Tratado Hay-Bunau-Varilla autorizó la injerencia de los Estados Unidos en los asuntos internos de la recién establecida República. Mas' tampoco debemos olvidar que por el artículo 136 de la Constitución de 1904, se permitía la intervención norteamericana en todo nuestro territorio para "restablecer la paz pública" y el "orden constitucional", si los mismos eran turbados. Con razón a este artículo también se le denominó la "Enmienda Platt panameña", porque colocó a nuestro país bajo la protección directa del Departamento de Estado, tal como también ocurría entonces con Cuba (12).

Desde 1906 hasta 1928, para los hombres públicos de Panamá, tanto del gobierno como de la oposición, se convirtió en costumbre pedir a las autoridades estadounidenses la supervisión de las elecciones de Presidentes. Designados o Vicepresidentes. Diputados

10. Mensaje del Presidente de la República a la Asamblea Nacional en sus sesiones ordinarias de 1916. Imprenta Nacional. Panamá. 1916; véase. asimismo: *Beltisario Iarras. el Tratado del Canal 1' la lucha por nuestra plena soberanía*. Lidio Impresora Panamá. SA. S.F.. p. 68.

11. Ricardo J. Alfaro: *Historia Documentada de las negociaciones para la celebración del Tratado de 1926*. Segunda edición, con Estudio Preliminar de Celestino Andrés Araúz, Editorial Universitaria. Panamá. 1982, p. 17.

12. Juan Antonio Henríquez: "Para la Historia. De cómo tuvo su origen, se redactó, modificó y aprobó el artículo 136 de la Constitución de la República de Panamá", en *Nuevas Ritos*, Año 2. No. 36. Panamá. septiembre de 1908, pp. 843-851, reproducido en la *Revista Lotería*, NOS 346-347, Pananiá, enero-febrero de 1985, pp. 112-118. Cf. con los puntos de vista de Tomás Arias: *Memorias de Don Tomás Arias. Fundador de la República y Triunviro*, Panamá, 1977, pp. 30-32 y Ernesto Castellero Reyes: "El artículo constitucional que salvó a la República de revoluciones durante veintiocho años", en la *Revista Lotería*, segunda época. N° 148. Panamá, marzo de 1968, pp. 46 y ss.

y Concejales. Así fueron vigilados los comicios electorales de 1908, 1912 y 1918 y por lo menos en cinco oportunidades más hubo solicitudes fallidas para que funcionarios extranjeros resolvieran asuntos que los panameños debimos de afrontar nosotros mismos. Como bien señaló el conocido internacionalista Ricardo J. Alfaro:, "lo peor no fue el hecho mismo de las intervenciones", sino, la convicción que se apoderó del ánimo de hombres y partidos de que el factor esencial de su éxito político eran las simpatías de las autoridades norteamericanas (y) así surgió la tendencia a convertir la legación de los Estados Unidos en centro donde convergían las aspiraciones políticas (13).

A veces las supervisiones electorales allanaron el camino a las intervenciones armadas como ocurrió a mediados de 1918, cuando a raíz del conflicto creado entre el gobierno de Ciro Urriola con los partidos de oposición al posponerse las elecciones municipales y de diputados a la Asamblea Nacional, los *marines* norteamericanos ocuparon las ciudades de Panamá, Colón, Veraguas y Chiriquí. En esta última provincia las tropas de ocupación permanecieron hasta agosto de 1920. Pero quizás uno de los episodios más denigrantes para nuestro país, fue el que se suscitó en octubre en 1925 a raíz del movimiento inquilinario, cuyo objetivo principal era obtener rebajas en los alquileres de casas ubicadas en barrios populares de Panamá y Colón. Las manifestaciones fueron duramente reprimidas por la policía nacional y ante el recrudecimiento de las protestas, el Presidente Rodolfo Chiari invocó el artículo 136 y solicitó la intervención de las fuerzas estadounidenses, que se hicieron cargo de la situación y restablecieron el orden (14).

Otros hechos demuestran a plenitud hasta que extremos llegó el intervencionismo de los Estados Unidos en Panamá. A instancias de los diplomáticos norteamericanos y de común acuerdo con algunos de los panameños que participaron en el movimiento separatista, en 1904 se disolvió el ejército nacional y se suprimió el Ministerio de Guerra y Marina. Un cuerpo de policía Nacional, bajo la supervisión de inspectores estadounidenses, asumió la responsabilidad de garantizar la tranquilidad en nuestro país. Pero, entre 1905 y 1915, fueron continuos los choques sangrientos entre los soldados norteamericanos con los miembros de dicha policía, por lo que a comienzos de 1916 por presiones del Departamento de Estado a este cuerpo se le quitaron las armas de largo alcance las cuales se depositaron en la Zona del Canal (15).

Especial mención merece, la controversia de límites entre Panamá y Costa Rica, que desde sus inicios también llamó la atención del Departamento de Estado, sobre todo por los intereses que en el área fronteriza tenían la *American Banana Company* y *United Fruit Company*. Nuestro país heredó este problema de Colombia y un laudo emitido en 1900 por el Presidente de Francia Emile Loubet no había podido solucionarlo. Por último, las naciones en discordia recurrieron al arbitraje norteamericano, si bien el denominado "fallo White" de 1914, tampoco puso término al conflicto, toda vez que Panamá lo rechazó al considerar que favorecía abiertamente a Costa Rica en el Pacífico. No obstante, por varios años se mantuvo el *statu quo*, pero en febrero de 1921 tropas costarricenses irrumpieron en Pueblo Nuevo de Coto, situado bajo jurisdicción panameña. Tras varios choques armados, Panamá logró recuperar el territorio invadido, y entonces los Estados

13. Alfaro: "Medio siglo..." *Op.cit.*, p. 129. Asimismo, puede consultarse a Manuel María Valdés: *Las intervenciones electorales en Panamá*. The Star and Herald Co., Panamá, 1932. Este trabajo ha sido reproducido recientemente en la *Revista Lotería*, NOS. 346-347, *Op.cit.*, pp. 127-137.

14. *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Panamá, 1926, pp. 254-256. Véase también sobre este tema a Alexander Cuevas: "El movimiento inquilinario de 1925", en *Tareas*, N°. 14, Panamá, abril 1964-marzo 1965.

15. *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Panamá, 1916, pp. 182-214 y Carlos Iván Zúñiga: *El desarme de la Policía nacional de 1916*. Ediciones Cartillas Patrióticas, Panamá, 1973.

Unidos, que se constituyeron en los garantes del "fallo White", no solo presionaron a nivel diplomático, sino también recurrieron a medidas de fuerza como fue el envío de buques armados para finalmente obligar a nuestro país a ceder el área en disputa (16).

Durante los carnavales de febrero de 1925, estalló una sangrienta rebelión en el Archipiélago de San Blas. Provistos de armas y municiones e instigados por el aventurero norteamericano Richard O. Marsh, un grupo de indios cunas atacaron los cuarteles de la Ollida nacional en distintas islas y ejecutaron a la mayor parte de la guarnición y a algunos civiles. Marsh supo hábilmente aprovecharse del descontento reinante entre los indígenas ante la desacertada política de aculturación realizada por los gobiernos de Belisario Porras y Rodolfo Chiari. Tenía interés en fomentar la libre explotación del caucho en la región del Darién en beneficio de algunas compañías estadounidenses que él representaba. Fue así como se proclamó la "República de Tule", en cuya Acta de Independencia redactada por Marsh, se invocaba la protección de los Estados Unidos. Como es de suponer, este alzamiento indígena no prosperó. Y en otra clara demostración de debilidad del Poder Ejecutivo de entonces para resolver por sí mismo el conflicto, con la participación del Ministro Norteamericano John E. South, una comisión oficial firmó un acuerdo con los cabecillas de la rebelión. Bajo la promesa de mejor trato y respeto a sus costumbres, los cunas depusieron las armas y se sometieron a las leyes de la República. Pero también gracias a South, el conspirador Marsh pudo escapar impune a la justicia de Panamá (17).

En vísperas, durante y aún después de la Primera Guerra Mundial, el gobierno norteamericano ejerció un control absoluto sobre los medios de comunicación existentes en Panamá. Además se posesionó de gran parte de la isla de Taboga y de Bahía Las Minas, con el argumento de que eran necesarias para la defensa del Canal. Agentes fiscales de los Estados Unidos vigilaron el funcionamiento de la Hacienda Pública, desde los inicios de nuestra República hasta principios de los años veinte. Asimismo, por esas fechas, ciudadanos norteamericanos llegaron a ocupar cargos administrativos importantes, no solo en los asuntos de sanidad donde desempeñaron una loable labor, sino también en los centros pedagógicos y hasta en la construcción de caminos y carreteras. Y no sin la oposición de los ministros estadounidenses, Panamá comenzó a disponer de sus propios fondos en el Banco Nacional y traspasó la Lotería de manos particulares al Estado (18).

Semejante paternalismo trajo como consecuencia algunas protestas de los círculos oficiales y la animadversión más abierta y sostenida de otros sectores de la sociedad panameña. El 23 de agosto de 1923, individuos que ejercían profesiones liberales y se sentían perjudicados por el predominio de los norteamericanos en los puertos públicos antes aludidos, fundaron la asociación semisecreta Acción Comunal. Con rituales místicos, al estilo de los masones y carbonarios, pero con un fuerte sentido cívico y nacionalista plasmado en el lema: "Hable en castellano, cuente en balboas y lea Acción Comunal", su órgano informativo, este grupo inició una tenaz campaña contra el intervencionismo estadounidense en Panamá. Criticó duramente al Tratado Hay-Bunau-Varilla demostrando a la luz del Derecho Internacional los vicios de la mayoría de sus cláusulas. Se propuso,

16. Secretaría de Relaciones Exteriores: *Controversia de Límites entre Panamá y Costa Rica*. 2 vols., Imprenta Nacional. Panamá, 1914-1921; Mc Cain: *Op. cit.*, pp. 203-218 y Castellero Pimentel: *Op. cit.*, pp. 140-190.

17. Ricardo Falla: "Articulación del Archipiélago Kuna a la Nación Panameña (1903-1930)". en *Tareas*. N.º 37, Panamá, noviembre 1976-febrero 1977, pp. 10-69.

18. Mc Cain: *Op. cit.*, caps. VII, VIII y IX, pp. 142-202; José Pezet: "El 2 de enero ante la Historia. Discurso". Panamá, 1947, pp. 11-12; *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. T. II. Panamá, 1922, pp. 55-58 y Manuel Octavio Sisset: *Belisario Porras o la vocación de la nacionalidad*. Segunda edición. Imprenta Universitaria, Panamá, 1972, pp. 402 y ss.

además, denunciar la malversación de los fondos estatales y otros desaciertos de los gobiernos que hasta entonces se habían sucedido en el poder (19).

De este incipiente nacionalismo también eran partícipes otras agrupaciones como el Sindicato General de Trabajadores, cuyos objetivos eran lograr mejoras salariales y otras reivindicaciones para los panameños que laboraban en la Zona del Canal (20). Es así como paulatinamente fue acumulándose un malestar general contra el intervencionismo de la poderosa Nación del Norte en nuestro país y cuya máxima expresión en el período que nos ocupa, se evidenció ante el Proyecto de Tratado de 1926, como veremos a continuación.

Nuevo intento de revisión y concertación de otro Tratado del Canal.

Negociación y rechazo del Proyecto de Tratado Kellogg-Alfaro.

Tras arduas y accidentadas negociaciones que duraron poco más de dos años y medio, el 28 de julio de 1926, los representantes del Gobierno panameño Ricardo J. Alfaro y Eusebio A. Morales, firmaron en Washington con el Secretario de Estado Frank B. Kellogg y el jefe de División de negocios Latinoamericanos Francis White, un polémico Proyecto de Tratado, cuyo contenido hasta este momento se desconocía en Panamá.

En efecto, este documento se negoció con sigilo y peor aún, influido por el Departamento de Estado, el gobierno de Rodolfo Chiari convino en no darlo a conocer íntegramente, hasta tanto el Senado norteamericano entrara a considerarlo en diciembre de 1926, y ello a pesar de que la Asamblea Nacional de Panamá, -organismo que habría de estudiar el pacto para su ratificación o rechazo-, abría sus sesiones tres meses antes. Ante el compás de espera se optó por la medida nada propicia ni convincente de publicar en la prensa oficial una sinopsis del Proyecto, la cual lógicamente no podía contener todos los aspectos que éste abarcaba. Por eso, Acción Comunal, calificó a esta síntesis como la "sinopsis engañadora", con la que la administración Chiari pretendía ocultar los puntos negativos de un nuevo Tratado, que en caso de aprobarse habría de ser "fatal para la República" (21).

No eran exagerados estos temores de Acción Comunal. En el controversia) proyecto de Tratado los asuntos estratégico-militares eran prioritarios para los Estados Unidos en tanto que para Panamá, en otro orden de intereses que ya apuntamos, prevalecían una serie de beneficios económico-fiscales. De esta forma, se otorgaban facilidades a los comerciantes de nuestro país para vender a los buques que cruzaran por el Canal; el gobierno norteamericano prometía combatir el contrabando y restringir el establecimiento de empresas privadas en la Zona del Canal; las mercaderías destinadas a los comisariatos, barcos o almacenes, para ingresar a la República, tendrían que pagar gravámenes. Además, se concederían, libre de erogaciones, los espacios necesarios para la construcción de edificios de Aduanas panameñas en la Zona del Canal y no se impondrían contribuciones de ninguna especie a las personas que pasaban de aquel territorio a las ciudades de Panamá y Colón y viceversa. Pero a su vez, habría de reafirmarse el Convenio Monetario

19. Sobre Acción Comunal, son de gran utilidad sus propias publicaciones: Panamá sus problemas y sus hombres; lucha periodística agosto 19-1923, agosto 19-1927, Panamá, 1928 e Historia de la revolución panameña, Panamá, 1931. Datos importantes se encuentran en José Pezet: Op. cit.; Víctor Florencio Goytia: El siglo XX en Panamá. Rumbos equivocados, vol. I. Editorial Linosa, Barcelona, 1975; Víctor Manuel Pérez y Rodrigo Oscar de León Lerma: El movimiento de Acción Comunal en Panamá, Panamá, S.F., e Isidro A. Beluche: Acción Comunal, surgimiento y estructuración del nacionalismo panameño. Academia Panameña de la Historia, 1981.

20. Jorge Turnen Raiz, Historia y Perspectivas del Movimiento Obrero panameño. Editorial Signos, México, 1982 e Iván Quintero: El Sindicato General de Trabajadores. Cuadernos Populares, N°. 7 CELA. Panamá, 1979.

21. Acción Comunal: Panamá sus problemas... Op. cit., p. 83.

y se cedía a perpetuidad a los Estados Unidos una parte de la isla de Manzanillo con sus aguas y bahías adyacentes. Además, se determinaban un buen número de medidas para la defensa del Canal, merced a las cuales las fuerzas armadas norteamericanas tendrían libre tránsito para efectuar maniobras militares en cualquier punto de nuestra República. Asimismo, Panamá ponía a disposición de los Estados Unidos en tiempos de paz o de guerra, el establecimiento y control de líneas telefónicas, telegráficas y estaciones radiográficas. Igualmente, nuestro país se consideraría en estado de guerra en el caso de cualquier conflicto armado en que la Nación del Norte fuese beligerante (22).

Ante la encrucijada de una opinión pública exaltada -a cuyo frente estaban Acción Comunal y el Sindicato General de Trabajadores- que exigía el rechazo del Proyecto, y la extrema dependencia hacia el Departamento de Estado que impedía dar rienda suelta al nacionalismo, el gobierno de Rodolfo Chiari se abstuvo de emitir una improbación lisa y llana. Por eso, el 26 de enero de 1920, la Asamblea Nacional emitió una resolución mediante la cual se acordó suspender la consideración del pacto, hasta tanto el Poder Ejecutivo tuviese la oportunidad de gestionar y obtener condiciones más acordes con los intereses del pueblo panameño.

El significado histórico del Tratado General de Amistad y Cooperación.

A principios de 1936, en el contexto de la política del "Buen Vecino", de Franklin D. Roosevelt, los gobiernos de Panamá y los Estados Unidos firmaron el Tratado General de Amistad y Cooperación con el que nuestra República logró importantes reivindicaciones, aunque tuvo que ceder en algunos aspectos que entrañaban compromisos rechazados en 1926, sólo que ahora se presentaron con otros términos menos lesivos y supuestamente en a ras de los mutuos intereses de las dos naciones en el Canal interoceánico (23).

Mas antes de analizar brevemente el contenido del Tratado de 1936, debemos tener presente que tanto la situación internacional como las propias condiciones internas de Panamá, allanaron el camino para su concertación. En efecto, desde la década del veinte en las conferencias Panamericanas se insistió por parte de los países situados al sur del Río Grande, en la necesidad de establecer el principio de la no intervención en sus relaciones mutuas y con los Estados Unidos. Tal postulado se aceptó en Montevideo en 1933 y tres años más tarde fue ratificado en un Protocolo durante la Conferencia de Buenos Aires. A mediados de 1937, el Senado norteamericano ratificó dicho documento con lo cual el gobierno de Franklin D. Roosevelt renunció explícitamente a intervenir en forma directa en las otras naciones del Continente Americano (24). Por supuesto, esto no significaba el abandono de la Doctrina Monroe, sino un cambio de signo en las relaciones interamericanas, que ahora buscaban estrecharse a través de pactos comerciales y defensivos ante la posibilidad de otra Guerra Mundial.

A su vez, en el ámbito interno Panamá sufrió importantes alteraciones políticas. El 2 de enero de 1931, Acción Comunal llevó a cabo el primer Golpe de Estado de nuestra historia republicana y no obstante lo estipulado en el Tratado Hay-Bunau-Varilla y el artículo 136 de la Constitución, no hubo intervención de los Estados Unidos a favor del

22. El texto de este Proyecto de Tratado se encuentra en: Ernesto Castellero Reyes: *Documentos Históricos...* Op. cit., pp. 437-464; Diógenes A. Arosemena: *Historia Documental...* Op. cit., pp. 425-451.

23. El texto de este Tratado se reproduce en: *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Panamá 1936-1937. Véase, asimismo: *Documentos Fundamentales...* Op. cit., pp. 455-471 y Diógenes A. Arosemena: *Historia Documental...* Op. cit., pp. 457-496.

24. Brice Wood: *La Política del Buen Vecino*. UTEHA, México. 1967, pp. 106-108 y Federico G. Gil: *Latinoamérica y Estados Unidos. Dominio, cooperación y conflicto*. Editorial Tecnos; Madrid, 1975. pp. 146-147.

depuesto Presidente Florencio Harmodio Arosemena. Al año siguiente y por primera vez desde 1906, se celebraron elecciones presidenciales sin que ninguno de los partidos participantes solicitara la supervisión norteamericana. Resultó electo Harmodio Arias, quien al asumir el Poder Ejecutivo casi de inmediato mostró interés por iniciar negociaciones con los Estados Unidos para la concertación de otro Tratado sobre la vía interoceánica, al tiempo que rechazó el pago de la anualidad del Canal en dólares desvalorizados (25).

Es indudable que el Tratado Arias-Roosevelt de 1936, constituyó un importante paso en la consolidación de la personalidad internacional de nuestra República. Se abrogó el artículo 1 de la Convención de 1903, mediante el cual, como vimos, los Estados Unidos asumieron el compromiso de garantizar y mantener la independencia de Panamá. Igualmente fue eliminada la parte del artículo VII que le daba el derecho y la autoridad al gobierno norteamericano de intervenir en las ciudades de Panamá, Colón y sus áreas adyacentes para conservar el orden público. Y en cierta forma también se puso término a las expropiaciones territoriales para efectos del Canal, al estipularse que Panamá ya había cumplido "leal y satisfactoriamente" con tal obligación contraída en el Tratado Hay-Bunau-Varilla. Ahora, ambos gobiernos determinarían, en caso de alguna contingencia imprevista, las tierras y aguas adicionales que fuesen necesarias para el normal funcionamiento de la vía interoceánica.

Hubo otros avances para nuestra República en este nuevo Tratado y los mismos se ajustaban a las demandas reiteradamente expuestas por los hombres de negocios dedicados al comercio y a la prestación de servicios. Además del aumento de la anualidad del Canal de 430 mil dólares, el gobierno estadounidense se comprometió a cooperar con las autoridades panameñas en la persecución del contrabando y para que se respetaran las leyes relativas a aduanas y emigración. Excepto las empresas relacionadas directamente con la ruta, no se permitiría el establecimiento de otras compañías privadas en la Zona del Canal. Se darían oportunidades a los comerciantes locales para que, de conformidad con los reglamentos de aquel territorio, abastecieran con sus artículos a los buques que cruzaran por la ruta o arribaran a sus puertos terminales. Asimismo, se le dio facultad a Panamá para construir edificios de aduana en tales sitios y los Estados Unidos no impondrían derechos ni contribuciones a las mercaderías y otros efectos que entraran a la Zona del Canal desde el territorio bajo jurisdicción panameña. Y en Convenciones anexas al Tratado, los dos gobiernos asumieron el compromiso de construir la carretera transistmica entre Panamá y Colón, al igual que se traspasaron a nuestra República algunas estaciones radiográficas.

Más, tal como ya indicamos, también el Tratado Arias-Roosevelt entrañaba serios compromisos para Panamá. En el artículo I, se estableció la "obligación conjunta de asegurar el efectivo y continuo funcionamiento del Canal y el mantenimiento de su neutralidad". Y por su parte, el artículo X estipulaba que en caso de conflagración internacional o de existencia de cualquier amenaza de agresión en que peligrara la seguridad de nuestra República, ambos gobiernos tomarían las medidas de prevención y defensa que consideraran necesarias "para la protección de sus intereses comunes".

Por último, claramente se indicó que el contenido del Tratado de 1936 no afectaba los derechos y obligaciones adquiridos por las partes contratantes en otros pactos vigentes entre las dos naciones. En otras palabras, salvo las modificaciones introducidas en el nuevo

25. Ricardo J. Alfaro: "El pago de la anualidad del Canal en dólares desvalorizados", en *Anuario de Derecho*. Órgano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá. Año II. N.º. 2, Enero 1956-mayo 1957, pp. 193-202.

pacto, la Convención del Canal Istmico de 1903 todavía continuaba como la piedra angular en las relaciones contractuales de Panamá y los Estados Unidos. Se necesitaron aproximadamente otras tres décadas y nuevas luchas reivindicatorias para que esta situación fuera superada.