

**Controversias diplomáticas entre Panamá y los Estados Unidos por la interpretación del Tratado del Canal, 1904-1927**

Diplomatic disputes between Panama and the United States over the interpretation of the Canal Treaty, 1904-1927

Reymundo Gurdíán Guerra  
Universidad de Panamá. Panamá  
rgurdian2002@yahoo.com

**Recibido 10/16/24**

**Aceptado 12/11/24**



DOI: <https://doi.org/10.48204/j.cnacionales.n36.a6823>

**Resumen**

El objetivo de este trabajo es analizar las controversias y problemas que surgieron en las relaciones panameña-estadounidenses al principio de la era republicana y cuyo origen se remonta a las interpretaciones unilaterales y hasta arbitrarias de ciertos funcionarios norteamericanos que tenían que ver con la ejecución del Tratado del Canal de 1903, situación que provocó protestas y reclamos airados de ciertos sectores económicos y de grupos sociales y del gobierno de Panamá, por los perjuicios que tales medidas podrían provocar en la nación panameña.

**Palabras claves**

Tratado del Canal de 1903, controversias políticas y diplomáticas, relaciones Panamá-Estados Unidos, Convenio Taft, Tratado Kellogg-Alfaro.

**Abstract**

The objective of the work is to analyze the controversies and problems that arose in Panamanian-American relations at the beginning of the Republican era and whose origin dates back to the unilateral and even inconsistent interpretations of certain American officials who had to do with the execution of the 1903 Canal Treaty, a situation that provoked protests and angry claims from certain economic sectors and social groups and the Panamanian government, due to the damage that such measures could cause to the Panamanian nation.

**Keywords**

Canal Treaty of 1903, political and diplomatic controversies, Panama-United States relations, Taft Convention, Kellogg- Alfaro Treaty.

## Introducción

Las relaciones panameña-estadounidenses se desarrollaron durante las primeras décadas del siglo XX, en el marco de la política del “gran garrote” y sus distintas variantes, la cual se caracterizaba por ser una política exterior agresiva, arrogante, de dominación, control e intervención de los Estados Unidos de América en los asuntos internos de los países de la región, especialmente los centroamericanos y caribeños.

En este contexto, se firmó y ratificó la *Convención del Canal Istmico* o *Tratado Hay-Bunau Varilla*, suscrito en Washington el 18 de noviembre de 1903, el cual es un ejemplo de la política imperialista norteamericana. Visto en perspectiva histórica, este fue un convenio típicamente colonialista, desigual y oneroso para las partes, pues la nación más fuerte y poderosa obtuvo las mayores ventajas, beneficios y prerrogativas, en tanto la parte más débil, aparte de lograr la promesa de construcción del canal interoceánico en su territorio y ciertas ventajas económicas y garantías de seguridad, quedó subordinada a los intereses políticos y geoestratégicos de los Estados Unidos, por lo que una vez se inicia el período de ejecución del tratado en cuestión empiezan a aflorar una serie de problemas, controversias y desacuerdos entre ambos países por la forma unilateral y hasta arbitraria como aquella nación interpretaba y aplicaba las cláusulas de dicho acuerdo.

Este trabajo pasa revista al contenido y alcance del Tratado del Canal de 1903 y sus consecuencias; analiza la primera controversia diplomática surgida con los Estados Unidos por razón de la promulgación de la orden ejecutiva del secretario de Guerra, William H. Taft del 24 de junio de 1904, que abría, entre otras cosas, la Zona del Canal al comercio mundial lo que provocó airadas protestas de los panameños; estudia los efectos del Convenio Taft, el cual contribuyó a limar las asperezas surgidas por motivo de la puesta en vigencia de la orden ejecutiva del secretario Taft de junio 1904; examina algunos de los principales problemas de orden jurídicos, políticos, económicos, comerciales y fiscales que subsistieron en el desarrollo de las relaciones con los Estados Unidos a pesar de la vigencia del mencionado Convenio, y por último, analiza los términos del fallido proyecto de Tratado Kellogg-Alfaro de 1926, el cual es considerado el primer intento formal por modificar la Convención del Canal Istmico, pero tal proyecto resultó tan desventajoso y lesivo a los intereses del país que recibió fuertes críticas y el rechazo generalizado de los distintos sectores de opinión y de las organizaciones sociales, cívicas y políticas de la época, al punto que la Asamblea Nacional decidió no entrar a debatirlo como corresponde, y en su defecto emitió una resolución que en su parte resolutive expresaba: “suspender la consideración del tratado suscrito en Washington el 28 de julio de 1926, hasta tanto el Poder Ejecutivo haya tenido la oportunidad para gestionar, una vez más, lo conducente a conseguir soluciones que satisfagan plenamente las aspiraciones de la Nación”. Dicha resolución puso fin al primer intento conjunto de concertar un nuevo tratado sobre el Canal de Panamá que fuera más justo, beneficioso y equitativo para ambas partes.

### 1. Aspectos relevantes del Tratado Hay-Bunau Varilla y sus consecuencias

La *Convención del Canal Istmico* o *Tratado Hay-Bunau Varilla* fue firmada en extrañas circunstancias, el 18 de noviembre de 1903, en horas de la noche y en la residencia particular del secretario de Estado, John Hay, sin que hubiese previamente un proceso de negociación

y sin la participación de los comisionados panameños “enviados expresamente por las autoridades del gobierno provisional de Panamá con el propósito de que antes de que se firmara cualquier tratado o convenio sobre el canal interoceánico fuese consultado con ellos, pues se les había otorgado poderes para negociar directamente con el gobierno norteamericano”.<sup>1</sup> Por Panamá suscribió el acuerdo, Phillippe Bunau Varilla quien ejercía el cargo de enviado extraordinario y ministro plenipotenciario y por los Estados Unidos, el secretario de Estado, John Hay.

En tales circunstancias se pactó el tratado en cuestión, el cual siguió, en términos generales, los lineamientos del *Tratado Herrán-Hay* (firmado en enero de 1903 y rechazado por el Senado colombiano en agosto del mismo año), pero con la diferencia que el señor Bunau Varilla le introdujo al nuevo documento una serie de modificaciones muy favorables a los Estados Unidos con el propósito de que no tuviera mayores objeciones a la hora de su ratificación en el Senado estadounidense. Tan ventajosas eran las concesiones, derechos y privilegios otorgados a los Estados Unidos que el secretario de Estado Hay en carta dirigida al senador John C. Spooner, líder de la mayoría republicana en el Senado, le manifestó, el 20 de enero de 1904, lo siguiente: “Como está ahora el Tratado (del Canal de Panamá), tan pronto como el Senado vote, tendremos un tratado, que en lo principal es muy satisfactorio, ampliamente ventajoso para los Estados Unidos y debemos confesar con la cara que podamos poner, no tan ventajoso para Panamá ... Usted y yo sabemos muy bien cuántos puntos hay en el tratado que todo patriota panameño objetaría”.<sup>2</sup>

Los aspectos más relevantes del *Tratado Hay-Bunau Varilla* se pueden sintetizar en los siguientes puntos: los Estados Unidos se comprometen “a garantizar y mantener la independencia de la República de Panamá”; Panamá le otorgó a los Estados Unidos “poder y autoridad para intervenir en las ciudades de Panamá y Colón y en los territorios y bahías adyacentes para el mantenimiento del orden público en caso de que a juicio de aquel país Panamá no estuviera en capacidad de mantenerlo” (artículos 1 y 7). Estos mismos derechos y facultades fueron reafirmados y extendidos a todo el territorio nacional por el artículo 136 de la *Constitución Política de 1904*. Dichas cláusulas constituyeron las bases jurídicas para las intervenciones norteamericanas en los asuntos internos del país y, a la postre, convirtieron a la joven y débil República en un “Estado mediatizado”; con el propósito de construir la vía interoceánica, Panamá le concede a los Estados Unidos “a perpetuidad, el uso ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta de agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del canal, de diez millas de ancho, haciéndose la salvedad de que las ciudades de Panamá y Colón y las bahías adyacentes a dichas ciudades ... no quedarán incluidas en esta concesión. Además, “Panamá le concedió, a perpetuidad, el

---

<sup>1</sup> La comisión despachada a Washington y que debía reunirse previamente con el señor Bunau Varilla para discutir los términos de un tratado para un futuro canal por Panamá, la integraban Manuel Amador Guerrero, Federico Boyd y Pablo Arosemena (éste último como abogado consultor). Conociendo la llegada de dicha comisión a Washington, Bunau Varilla apresuró los trámites para la firma del tratado sin la presencia de los comisionados panameños, pues estos no llegaron sino dos horas después de haber sido firmado el susodicho tratado. Ver Julio Yau *El Canal de Panamá. Calvario de un pueblo*. Madrid. Editorial Mediterránea, 1973. p. 47.

<sup>2</sup> Ver Samuel Lewis “Carta a un amigo norteamericano. Relato de algunos antecedentes que ocasionaron la crisis entre Panamá y los Estados Unidos”, en: *Revista Lotería*, vol. IX, N°. 108, noviembre 1964, pp. 50-59.

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 ... del mencionado canal o de cualesquiera canales auxiliares u otras obras necesarias y convenientes para la construcción ... de la citada empresa”; Este último párrafo fue causa de innumerables conflictos con Estados Unidos, pues la interpretación americana daba a entender que ellos podían adquirir y expropiar tierras fuera de la Zona del Canal para los propósitos que le venían en ganas alejándose de los fines señalados en este párrafo, tal como se explica más adelante.

Por el artículo 3, Panamá le concedió a la nación del Norte “en la zona mencionada y descrita en el artículo 2, todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseería si ellos fueran soberanos del territorio dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas, con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá” (artículo 3). Este fue el artículo más polémico de la concesión y el utilizado por el gobierno estadounidense para establecer la llamada “Zona del Canal”, territorio segregado que se constituyó de hecho en un “enclave colonial” y que a lo largo de los años atentó contra la integración física y la soberanía del país, por lo que fue un factor de constante conflicto en las relaciones bilaterales. Asimismo, la potencia del Norte obtuvo “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 Pacífico”, y como derechos subsidiarios a las concesiones anteriores, se le otorgó también “a perpetuidad, el derecho a usar los ríos, riachuelos, lagos y otras masas de agua dentro de sus límites para la navegación, suministro de agua o fuerza motriz o para otros fines”. Estos dos artículos fueron un obstáculo para el desarrollo del país, pues por un lado, se impidió cualquier intento de construir un ferrocarril hacia el interior de la República, y por otro, adquirieron el derecho de uso de los recursos hídricos del área sin pagar compensación, tasa o contribución alguna al estado panameño.

Tan injustas y desproporcionadas eran los términos de este tratado, que mediante los artículos 9, 10 y 13 se le concedieron a los Estados Unidos una serie de exoneraciones fiscales al tiempo que Panamá renunciaba a la obtención de ingresos fiscales por las actividades que habrían de desarrollarse en la Zona del Canal. Por ejemplo, el artículo 9 estipulaba que los puertos de ambas entradas del canal y las ciudades de Panamá y Colón serían libres en todo tiempo y en ellos no se cobrarían peajes aduaneros, anclaje, faros, tonelaje, pilotaje, muellaje, etc., o cualquier otro tipo de contribución sobre las naves que utilizaren el canal; también se exoneraba del pago de cualquier contribución la carga, oficiales, tripulación y pasajeros de dichas naves, con excepción de los peajes, impuestos y demás contribuciones que los Estados Unidos si cobrarían por el uso del canal y aquellos impuestos y contribuciones que habrían de pagar las mercancías que fuesen introducidas a la República de Panamá.

En tanto, el artículo 9 señalaba que Panamá renunciaba a cobrar toda clase de gravámenes sobre el canal, los ferrocarriles y obras auxiliares, naves, depósitos, talleres, fábricas de toda clases, almacenes, muelles, maquinarias, viviendas para obreros así como renunciaba a imponer impuestos o contribuciones de carácter personal de ninguna naturaleza a los jefes, empleados, obreros y otros individuos al servicio del canal y del ferrocarril; y por la cláusula 13, los Estados Unidos quedaron igualmente exonerados del pago de impuestos, contribuciones, tasas u otros gravámenes de todo tipo de artículos, bienes de consumo y de capital e insumos industriales destinados a la Zona del Canal a objeto de facilitar la

construcción del canal y sus obras auxiliares. En fin, estas cláusulas dieron pie al establecimiento dentro del territorio segregado de comisariatos, “post exchanges” (economas militares) y una diversidad de comercios y actividades privadas dedicadas a la producción, distribución y venta de bienes y servicios de todo tipo, lo que generó no solo una vasta red de comercio de contrabando, sino también una competencia desleal contra los comerciantes de las ciudades Panamá y Colón, quienes se veían afectados por la venta de productos americanos a más bajos precios, pues estos productos, ya fuesen importados o producidos en la Zona del Canal, no pagaban impuestos.

En plano de la protección y defensa del canal, se estipuló por el artículo 23 que “si en cualquier tiempo fuere necesario emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del canal o de las naves que lo usen o de los ferrocarriles y obras auxiliares, los Estados Unidos tendrán derecho para usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y establecer fortificaciones con ese objeto”. (Este artículo fue el sustento jurídico para la militarización de la Zona del Canal), y como si fuera poco, se señaló en el artículo 24 que “ningún cambio en el gobierno o en las leyes y tratados de Panamá afectará los derechos de los Estados Unidos consagrados en este tratado y que si la República de Panamá llegare a formar parte de algún otro gobierno o confederación de estados, de manera que amalgamare su soberanía e independencia en ese gobierno, unión o confederación, los derechos de los Estados Unidos en este tratado, no serán menoscabados o perjudicados”.

Como compensación económica por los derechos, poderes y privilegios otorgados por la República de Panamá a los Estados Unidos, este país recibió la suma de 10 millones de dólares en moneda de oro en la fecha del canje de los instrumentos de ratificación y una anualidad de 250 mil dólares durante la vida del tratado, los que se empezaron a pagar nueve años después de la ratificación del mencionado acuerdo (artículo 14).

Por último, este tratado tuvo serias consecuencias en el desarrollo institucional, político, económico, social, cultural y geográfico del istmo. Por razones de espacio, nos limitaremos a describir aquellas que tuvieron impacto inmediato en el orden constitucional y las que se derivaron de la intromisión de los Estados Unidos en la política exterior panameña. Según el historiador Celestino Andrés Araúz, las consecuencias inmediatas de este acuerdo tienen que ver con tres aspectos fundamentales en el orden constitucional. En primer lugar, el convenio “llevó a una subordinación jurídica hacia el coloso del Norte y pone como ejemplo la propia Constitución del 13 de febrero de 1904, y en particular el artículo 3 de dicha Carta Magna, pues Panamá estableció que su territorio quedaba sujeto a las limitaciones jurisdiccionales estipuladas o que se estipularen en los tratados concertados con los Estados Unidos por asuntos relacionados con el canal interoceánico”; en segundo lugar, el acuerdo implicó “subordinación político-militar, en vista de que por el artículo 136 constitucional, Panamá facultó a los Estados Unidos para intervenir en cualquier punto del territorio nacional para mantener la paz pública y el orden constitucional de conformidad con lo estipulado en las cláusulas I y VII del Tratado Hay-Bunau Varilla” y, en tercer lugar, se refiere a las prerrogativas concedidas en el ámbito económico, al señalar que “si bien el artículo 38 de la Constitución Política de 1904 estipulaba que no habrán en lo sucesivo monopolios oficiales por el artículo 146 se permitía la vigencia de tales consorcios incluyendo los de carácter particular hasta que se vencieran los contratos legítimos”. Como puede deducirse, sostiene este autor, “semejantes disposiciones favorecerían no sólo al gobierno norteamericano en la

Zona del Canal sino también a empresas como la del Ferrocarril Transístmico, que en virtud del mencionado Acuerdo pasó a manos estatales, aunque continuó operando en calidad de una sociedad anónima, incluso beneficiaban a empresas como la United Fruit Company que ya tenía fuertes inversiones en el país, a más de otras series de corporaciones que a la sombra de aquel pacto se establecieron a lo largo y ancho del territorio nacional”.<sup>3</sup>

Y en el plano externo, si bien el apoyo de los Estados Unidos a la causa panameña fue un factor decisivo para garantizar y mantener la independencia de Colombia, las disposiciones que establecían esta facultad (cláusula 1) junto al artículo intervencionista incluido en dicho tratado (artículo 7), pusieron en duda no sólo la capacidad del estado panameño para ejercer “soberanía” en todo su territorio nacional sino también su capacidad de “autonomía” para el manejo de relaciones exteriores, por lo que el país era visto desde el exterior como un “Estado mediatizado”, mientras otros lo consideraban como un “cuasi-protectorado” de los Estados Unidos de América. Esta debilidad del estado nacional llevó a la gran potencia del Norte a entrometerse en los asuntos de la política exterior panameña, específicamente la concerniente con la demarcación de sus límites fronterizos con la República de Colombia y la República de Costa Rica.<sup>4</sup>

En resumen, el Tratado Hay-Bunau Varilla fue un pacto muy oneroso y lesivo a los intereses de la joven República, por lo que generó todo tipo de problemas, desacuerdos y controversias en las relaciones bilaterales entre Panamá y los Estados Unidos, tal como se verá más adelante.

## **2. La primera gran controversia: la apertura de la Zona del Canal al comercio mundial y las protestas panameñas**

A escasos cuatro meses del canje de instrumentos de ratificación del *Tratado Hay-Bunau Varilla*, el 24 de junio de 1904, el gobierno de los Estados Unidos, por intermedio del secretario de Guerra William H. Taft, promulgó una orden ejecutiva y que fue puesta en práctica por el gobernador de la Zona del Canal, por la cual: 1) se declaraba la Zona del Canal abierta al comercio mundial, 2) se imponían medidas comerciales restrictivas a las importaciones de bienes a la Zona del Canal, incluyendo la aplicación del arancel aduanero proteccionista vigente en los Estados Unidos y conocido bajo la denominación de “*tarifa Dingley*”, 3) se declaraban los puertos de La Boca (Ancón) en el Pacífico y Cristóbal en el Atlántico, como puertos terminales del canal, lo que conllevaba su habilitación para la importación y la exportación de bienes, y 4) se establecían en dichos puertos aduanas y oficinas postales.<sup>5</sup>

Esta orden ejecutiva generó gran malestar entre los comerciantes y gobierno de Panamá y fue el origen de la primera gran controversia diplomática en las relaciones bilaterales,

---

<sup>3</sup> Celestino A. Araúz “Estudio preliminar” al libro de Ricardo J. Alfaro *Historia documentada de las negociaciones de 1926*. Panamá, Editorial Universitaria, 1982, pp. VII-IX.

<sup>4</sup> Ver Javier Muñoz Villarreal “Del Tratado Thomson-Urrutia al Victoria-Vélez: el precio que Panamá tuvo que pagar por el reconocimiento de iure de Colombia”, en *Revista Cátedra*, N°21, agosto 2024-julio 2025, pp. 29-48.

<sup>5</sup> Ver “Nota de Ricardo J. Alfaro, ministro de Panamá en Washington a Charles E. Hughes, secretario de Estado de los Estados Unidos, el 3 de enero de 1923”, en Julio Yau *El Canal de Panamá....* ob. cit. pp. 275-284.

puesto que dichas medidas significaban no sólo “una interpretación unilateral del tratado suscrito el 18 de noviembre de 1903 sino que constituían de hecho un rudo golpe para las aspiraciones de la burguesía comercial de derivar beneficios económicos de la operación del canal, a más de que tal orden significaba a todas luces el estrangulamiento económico y disminución de los ingresos fiscales de la recién creada República”.<sup>6</sup> En vista de que tales disposiciones afectaban seriamente los intereses vitales de los comerciantes de las ciudades de Panamá y Colón, los ingresos fiscales y la soberanía de la joven República, pronto surgieron protestas y reclamaciones de los afectados.

La primera protesta en contra estas medidas fiscales, se elevó el 9 de julio de 1904 en relación con el despacho por parte de las autoridades de la Zona del Canal del vapor chileno *Loa* por La Boca, puerto de Ancón. Las protestas de las autoridades panameñas no se hicieron esperar, pues como sostiene el historiador norteamericano William D. McCain el ministro Tomás Arias le escribió al gobernador George W. Davis, diciéndole que “La Boca era parte adyacente de la ciudad de Panamá y estaba sujeta a la completa jurisdicción de la República de Panamá. Puntualizó que nunca se consideró a La Boca como un puerto para el comercio internacional sino como un lugar de acceso al canal. Como era el único lugar en la bahía de Panamá, próximo a la ciudad del mismo nombre, que tiene el abrigo y fondo necesarios para que puedan andar con seguridad los barcos (...) Panamá quedaría sin puertos (...) y su comercio marítimo decaería totalmente”. Arias pensaba que “no es creíble que el gobierno americano pretenda causar tan grave daño a la República cuando ha dado positivas pruebas del interés que le merecen el desarrollo y el progreso de esta nación”. Le llamó la atención sobre el artículo XIII (sic) del tratado que, según él, “determinaba claramente que los Estados Unidos no tenían intención de ejercer jurisdicción sobre los puertos de acceso a la Zona del Canal. Entonces pidió a Davis que no diera órdenes para suspender el envío posterior de barcos desde el muelle de La Boca sin antes apelar a las autoridades nacionales y sin cumplir con las leyes panameñas que regían estos asuntos”.<sup>7</sup>

Seguidamente, los comerciantes de la ciudad de Panamá protestan por el establecimiento de puertos, aduanas y tarifas por parte de Estados Unidos en la Zona del Canal. En nota enviada al presidente Manuel Amador Guerrero, el 15 de julio de 1904, sostenían que “ni el espíritu, ni la letra del Tratado del Canal le daban autorización a las partes contratantes para tales establecimientos dentro de la Zona del Canal. Si se creaban aduanas, toda la mercancía y productos, excepto los de los Estados Unidos, serían excluidos de la Zona del Canal, con lo que se arruinaría totalmente a la República de Panamá”. La protesta concluía con un lúgubre cuadro del futuro: “El comercio, la agricultura y la ganadería serían estrangulados y el gobierno de Panamá que debería recibir el ingreso de esas fuentes de producción sufriría el mismo destino. El desastre sería general y todos nos veríamos forzados a emigrar. Por el artículo 1º del Tratado, la independencia de la República de Panamá es garantizada por

---

<sup>6</sup> Carlos M. Gasteazoro y otros. *La Historia de Panamá en sus textos*, Panamá, Editorial Universitaria, 1980, p. 36; Ernesto Castillero Pimentel *Panamá y los Estados Unidos*. Panamá, Litho Impresora Panamá, 1973 y Pantaleón García B. *Panamá: historia de luchas, 1904-1964. Jornadas populares por la reafirmación de la soberanía nacional*. Chitré, 2020, en especial el capítulo 1.

<sup>7</sup> Carta de Tomás Arias, ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores a George W. Davis, gobernador de la Zona del Canal, citada por William D. McCain *Los Estados Unidos y la República de Panamá*, 3 edición, Panamá, Editorial Universitaria, 1992. p. 23.

Estados Unidos. Por los establecimientos propuestos, la República de Panamá quedaría reducida a la peor clase de dependencia y servidumbre que existe, la de inanición”.<sup>8</sup>

En vista del malestar creciente, el presidente Manuel Amador Guerrero (1904-1908) giró instrucciones a su ministro en Washington, José Domingo de Obaldía, para que elevara una protesta oficial al Departamento de Estado por la situación creada en la Zona del Canal por motivo de la puesta en práctica de la orden ejecutiva del 24 de junio de los corrientes. En un extenso memorial, redactado por el consultor jurídico de la Legación doctor Eusebio A. Morales, y presentado al secretario de Estado, John Hay el 11 de agosto de 1904, el diplomático panameño, aparte de realizar un examen cuidadoso de los antecedentes del Tratado Hay-Bunau Varilla y en particular de algunas cláusulas del Tratado Herrán- Hay, se refiere a la cuestión de la soberanía en la Zona del Canal y al problema suscitado con los puertos, las aduanas y los correos.<sup>9</sup>

Con relación a la “soberanía”, el representante panameño considera que el Tratado del Canal de 1903 “no implicaba cesión de territorio ni traspaso absoluto de soberanía de Panamá a los Estados Unidos”, como tampoco “renuncia al dominio de la Zona del Canal”. En su alegato de Obaldía invocaba el “artículo IV del Tratado Herrán-Hay, según el cual los derechos y privilegios concedidos a los Estados Unidos no afectarán la soberanía de la República de Colombia, y por lo tanto Estados Unidos reconoce esa soberanía y desea que Colombia la conserve”. Con el objetivo de sustentar sus planteamientos, el funcionario citaba varias disposiciones de la *Convención del Canal Istmico* que llevan a la conclusión de que Panamá “nunca tuvo la intención de ceder la soberanía sobre el canal y sus tierras y aguas adyacentes”; y concluía este punto haciendo un llamado al gobierno norteamericano a la “celebración de un convenio aclaratorio, discutido por las partes con el espíritu conciliador que ha prevalecido hasta ahora”.<sup>10</sup>

En cuanto a los “puertos”, decía que de acuerdo al artículo II del Tratado de 1903, tanto las ciudades de Panamá y Colón como sus puertos adyacentes estaban excluidos de la Zona del Canal, por lo que éstos no pertenecen a los Estados Unidos y no pueden ser habilitados para el comercio mundial; con respecto a las “aduanas”, de Obaldía indicaba en el citado tratado “no hay ninguna cláusula que permita a los Estados Unidos el establecimiento de aduanas en los puertos de Panamá y Colón, ni el cobro de derechos de importación en ningún lugar de la Zona del Canal”; y con relación a los “correos”, expresaba que en la Zona del Canal “se han establecido oficinas de correos donde se usaban para enviar correspondencia al extranjero estampillas de valor diferentes a los que ofrecía la República de Panamá, y como los precios de esas estampillas eran más bajos que los de Panamá, y en vista de que no se ha

---

<sup>8</sup> Ibid, p. 24.

<sup>9</sup> Ver “Nota oficial de José Domingo de Obaldía, ministro de Panamá en Washington, a John Hay, secretario de Estado de los Estados Unidos, de 11 de agosto de 1904”, en Julio Yau, *El Canal de Panamá...ob. cit.*, pp. 252- 263.

<sup>10</sup> Ibid, pp. 256- 257 y Félix Bolaños “Las luchas reivindicatorias panameñas”, en *Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá, Biblioteca Nuevo Panamá, Centro de Impresión Educativa, 1974, pp. 211-235.

puesto ninguna restricción en su venta, el público recurría a los correos de la Zona con el grave perjuicio para las rentas del estado panameño”.<sup>11</sup>

Al referirse a los eventuales perjuicios que tales medidas implicarían para las actividades económicas, comerciales y fiscales de la República, el ministro de Obaldía señalaba: “si las disposiciones dictadas sobre puertos, aduanas y correos continuaban en vigor, las ciudades principales de la República perderían la importancia que siempre han tenido como lugares de tránsito y todo el comercio se desviaría de ellas para centralizarse en los puntos que los Estados Unidos escogieran para ello, en forma de puertos. Y las rentas que por tal motivo percibe hoy la República y las que de modo indirecto recibe por el tráfico, desaparecerían por completo”. Advertía, además, que “si en la Zona del Canal siguiera en vigor la tarifa establecida contra toda introducción de mercancías que no proceda de los Estados Unidos, la industria del comercio ... desaparecería por completo o quedaría reducida, acaso, a la importación de lo necesario para los empobrecidos pueblos del interior de la República. En efecto, los artefactos americanos llegarían a nuestros mercados y allí pagarían el correspondiente impuesto, y no podrían competir con los que llegan libres a la Zona, e incluso las mercancías que Panamá recibe de Europa no podrían cruzar la Zona del Canal y venderse en ella sino pagando una alta tarifa, y, por consiguiente, estarían sujetos a un doble impuesto que los colocaría en desventajosa situación; por lo que “las industrias nativas encontrarán también en la tarifa impuesta en la mencionada zona una valla infranqueable, y así el daño causado con ella sería mayor para la República que para cualquier otro país”.<sup>12</sup>

Por todas estas consideraciones, el señor de Obaldía demandaba del secretario de Estado “... que imparta las órdenes del caso a efecto de que se suspendan las disposiciones dictadas por las autoridades de la Zona del Canal en lo referente a puertos, aduanas y correos, hasta tanto que sobre ellas se llegue a un acuerdo que consulte los intereses comunes”.<sup>13</sup>

La respuesta del secretario de Estado Hay no se hizo esperar, pues en nota del 24 de octubre de 1904, refutó cada uno de los puntos expresados por el diplomático panameño (ver comentarios más adelante). En vista de la controversia surgida, el presidente Roosevelt le ordenó al secretario de Guerra, William H. Taft trasladarse al istmo con el objetivo de reunirse con las autoridades panameña y que buscar una solución al conflicto surgido con Panamá por motivo de la puesta en práctica de la orden ejecutiva del 24 de junio de 1904. En la carta de instrucciones del 18 de octubre de 1904, Roosevelt le señalaba a su secretario lo siguiente:

1). “Por orden ejecutiva del 9 de mayo de 1904 puse bajo la inmediata vigilancia del secretario de Guerra los trabajos de la Comisión del Canal Istmico, tanto en lo relacionado con la construcción del canal como con el ejercicio de los poderes gubernativos a que tienen derecho los Estados Unidos en la Zona del Canal, de acuerdo con el Tratado celebrado con la República de Panamá el 18 de noviembre de 1903. Hay fundamento para creer que al hacer nosotros uso de los derechos concedidos por el Tratado, el pueblo panameño se ha alarmado sin motivo con el establecimiento de un gobierno en la Zona del Canal por la Comisión.

---

<sup>11</sup> Nota oficial de José Domingo de Obaldía, Ibid, pp. 262.,

<sup>12</sup> Ibid, pp. 262-263.

<sup>13</sup> Ibid.

Aparentemente se teme que se establezca en parte de ese territorio una comunidad independiente y competidora que perjudicará su comercio, reducirá sus rentas y disminuirá su prestigio como nación”;

2). “Los Estados Unidos van a conferir a Panamá grandes beneficios mediante el gasto de millones de dólares en la construcción del canal; pero por este hecho no debemos perder de vista la importancia que hay en ejercer la autoridad que nos da el tratado con Panamá de manera que se evite cualquier sospecha, por infundadas que sean, de nuestras intenciones en el futuro. Nosotros no tenemos la menor intención de establecer una colonia independiente en el centro del Estado de Panamá, o de ejercer funciones gubernamentales más amplias de las que sean necesarias para permitirnos construir, mantener y hacer funcionar el canal convenientemente y sin peligros de acuerdo con el derecho que nos ha conferido el tratado. Lo que menos deseamos es estorbar los negocios y la prosperidad del pueblo de Panamá”, y por último,

3). Le ordenaba “visitar personalmente el istmo de Panamá y reunirse con el presidente y otras autoridades gubernamentales panameñas con el ánimo de buscar soluciones que permitan zanjar los problemas existentes entre ambos países al paso que informara al presidente de Panamá cuál es la política de este Gobierno y le asegurara que los Estados Unidos no tienen el propósito de sacar ventaja de los derechos que le concede el Tratado del Canal para intervenir en el bienestar y la prosperidad del Estado de Panamá”.<sup>14</sup>

Con estas instrucciones en la mira, el señor Taft se trasladó a la ciudad de Panamá a finales del mes de noviembre de 1904, con la finalidad de reunirse con las autoridades panameñas y buscar una salida al diferendo existente.

### **3. El Convenio Taft: un paliativo temporal al diferendo contractual**

Como resultado de las reuniones sostenidas por el alto funcionario estadounidense con el presidente Manuel Amador Guerrero y su Gabinete, Taft emitió una serie de órdenes ejecutivas fechadas en Panamá los días 3 y 6 de diciembre de 1904, las cuales fueron ratificadas por Panamá mediante el Decreto número 182 de 1904 y que quedaron registradas en la historia panameña con el nombre de *Convenio Taft*.

Este convenio determinó el *status* jurídico de la Zona del Canal y de acuerdo a sus cláusulas no se podía importar a la Zona del Canal mercancías extranjeras de ninguna clase ni de ninguna procedencia, con excepción de las descritas en el artículo XIII del Tratado del Canal de 1903; las consignaciones de mercancías por los puertos zoneítas debían ser despachados por los cónsules panameños en el exterior; las oficinas de correos de la Zona, aunque continuaron funcionando como oficinas postales internas norteamericanas, en el futuro el franqueo se debía hacer con estampillas ordinarias de Panamá sobrecargadas con la leyenda “Canal Zone”, por lo que Panamá se comprometió a suministrar dichos timbres al 40% de su valor nominal; se limitaron las ventas de carbón y petróleo a los buques de alto calado que atracaran en los puertos de Ancón y Cristóbal; los panameños residentes en la

---

<sup>14</sup> Ver “Nota del presidente Theodore Roosevelt a William H. Taft del 18 de octubre de 1904” en Ernesto Castellero Pimentel *Panamá y los Estados Unidos*. Panamá, Litho Impresora Panamá, 1973, pp. 219-220.

Zona del Canal tendrían derecho a votar en las elecciones que se celebraran en la República, sin ningún tipo de restricción o exclusión y se tomaron medidas para la reparación y mantenimiento de los caminos entre la Zona del Canal y la ciudad de Panamá.<sup>15</sup>

Este convenio determinó el *status* jurídico de la Zona del Canal y de acuerdo a sus cláusulas no se podía importar a la Zona del Canal mercancías extranjeras de ninguna clase ni de ninguna procedencia, con excepción de las descritas en el artículo XIII del Tratado del Canal de 1903; las consignaciones de mercancías por los puertos zoneítas debían ser despachados por los cónsules panameños en el exterior; las oficinas de correos de la Zona, aunque continuaron funcionando como oficinas postales internas norteamericanas, en el futuro el franqueo se debía hacer con estampillas ordinarias de Panamá sobrecargadas con la leyenda “Canal Zone”, por lo que Panamá se comprometió a suministrar dichos timbres al 40% de su valor nominal; se limitaron las ventas de carbón y petróleo a los buques de alto calado que atracaran en los puertos de Ancón y Cristóbal; los panameños residentes en la Zona del Canal tendrían derecho a votar en las elecciones que se celebraran en la República, sin ningún tipo de restricción o exclusión y se tomaron medidas para la reparación y mantenimiento de los caminos entre la Zona del Canal y la ciudad de Panamá.<sup>16</sup>

Aunque el susodicho convenio resolvió algunos problemas económicos y fiscales que se veían venir por la aplicación en la Zona del Canal de la orden ejecutiva del 24 de junio de 1904, en la práctica estuvo lejos de conseguir una solución integral, justa y adecuada de las demandas y reivindicaciones panameñas. Antes bien, por él “se obligó a la República de Panamá a reducir en un 10% los derechos *ad valorem* sobre las importaciones; a no aumentar los derechos ya fijados en su tarifa (con la sola excepción de los licores); a no modificar el artículo 38 de la Constitución Nacional; a rebajar en un 60% los derechos consulares entonces en vigencia y finalmente a eximir completamente de impuestos a las mercancías destinadas a cualquier parte de la Zona del Canal”.<sup>17</sup>

A cambio de estas concesiones en materia económica y fiscal, la República de Panamá perdió los puertos de La Boca (Ancón) en el Pacífico y Cristóbal en el Atlántico, los que pasaron a ser los puertos terminales del canal bajo jurisdicción norteamericana; el país se comprometió a aprobar y ejecutar el “*Convenio Monetario*” del 20 de junio de 1904, por el cual se estableció la paridad del dólar con el balboa y se adoptó el talón de oro para futuras acuñaciones; a delimitar provisionalmente el territorio de la Zona del Canal, según lo estipulado en el artículo 2 de la *Convención del Canal Ístmico* y se le concedió a las autoridades de la Zona del Canal facultad para ejercer jurisdicción inmediata y completa en asuntos de sanidad y cuarentena en las aguas marítimas de los puertos de Panamá y Colón.

En síntesis, el *Convenio Taft* fue un arreglo temporal, una especie de “*modus vivendi*” que si bien hizo desaparecer el peligro inminente de que la zona canalera se convirtiera en

---

<sup>15</sup> Ver *Convenio Taft de 1904*; Ernesto Castillero Pimentel *Panamá y los Estados Unidos* .... ob. cit., pp.218-223 y Celestino Araúz “Estudio preliminar” al libro de Ricardo J. Alfaro *Historia documentada* ... ob. cit.

<sup>16</sup> Ver *Convenio Taft de 1904*; Ernesto Castillero Pimentel *Panamá y los Estados Unidos* .... ob. cit., pp.218-223 y Celestino Araúz “Estudio preliminar” al libro de Ricardo J. Alfaro *Historia documentada* ... ob. cit.

<sup>17</sup> Ernesto Castillero Pimentel *Panamá y Estados Unidos* ... ob. cit., p. 223.

<sup>17</sup> *Ibid*, pp. 223-224.

un emporio comercial, el mencionado acuerdo estipulaba en su artículo 12, que la aplicación de esta orden ejecutiva por los oficiales de los Estados Unidos por una parte, o el cumplimiento y la ejecución de las condiciones a que su aplicación está sujeta por la República de Panamá y sus empleados por la otra parte, “no se considerará como una delimitación, definición, restricción o interpretación restrictiva de los derechos de una u otra parte de acuerdo con el Tratado del Canal del 1903”.

Este acuerdo, que no pasó por el debate en el Congreso, estuvo vigente por espacio de veinte años (1904-1924). No obstante, a mediados de 1922, el Departamento de Estado comunicó su intención de abrogarlo unilateralmente; en febrero de 1923 el Congreso norteamericano autorizó al poder ejecutivo su abrogación y el 28 de mayo de 1924 el presidente estadounidense Calvin Coolidge declaró que el mencionado convenio quedaba sin efecto a partir del 1 de junio de 1924. Tales declaraciones causaron gran frustración en el país, pues la abrogación unilateral del mencionado acuerdo por parte de aquel país significaba volver a la difícil situación existente en Panamá al momento en que se pactó dicho acuerdo. En esas circunstancias, la necesidad de iniciar negociaciones para la concertación de un nuevo pacto entre ambos países cobró más fuerza que nunca entre los dirigentes panameños, tal como se verá más adelante.

#### **4. Algunos problemas contractuales que subsistieron a pesar de la vigencia del Convenio Taft**

Aunque parecía que con el Convenio Taft las partes habían llegado a un acuerdo satisfactorio para regular las relaciones económicas, comerciales y fiscales entre la Zona del Canal y Panamá, en la práctica continuaron las interpretaciones unilaterales y arbitrarias por parte de los Estados Unidos del Tratado Hay-Bunau Varilla, dando por resultado que subsistieran una serie de problemas, controversias y desacuerdos en las relaciones panameño-norteamericanas, muchos de los cuales se prolongaron por décadas. Entre estos problemas se destacan, entre otros, los siguientes: la competencia desleal de los comisariatos y el contrabando que a su sombra se generaba; el monopolio del transporte transistmico y la diversidad de los negocios que explotaba la Compañía del Ferrocarril; las ventas a los barcos que transitan el canal; el exequátur a los cónsules extranjeros; la injerencia de los Estados Unidos en los asuntos económicos de la República; la expropiación de tierras adicionales para el canal y sus obras auxiliares; el arrendamiento de la propiedad urbana y de lotes urbanizados en las ciudades de Colón, Panamá y la Zona del Canal; el monopolio ejercido por los Estados Unidos sobre los medios de transporte y comunicación (terrestres y fluviales) y de las estaciones radiográficas e inalámbricas y la navegación aéreas; el control de la autoridad sanitaria y de las cuarentenas en las ciudades de Panamá, Colón y bahías adyacentes; el ejercicio de la jurisdicción y la soberanía en la Zona del Canal, las constantes intervenciones norteamericanas en los asuntos internos del país, etc.

En las siguientes páginas se presenta una relación sucinta de algunos de estos problemas.

##### **a) La competencia desleal de los comisariatos y de la Compañía del Ferrocarril**

Los comerciantes de las ciudades de Panamá y Colón y el propio Estado panameño enfrentaron desde que los norteamericanos llegaron al área por donde se construiría el canal interoceánico dos enemigos formidables: la competencia comercial desleal generada por los

comisariatos del gobierno americano y las diversas actividades comerciales realizadas por la Compañía del Ferrocarril de Panamá. Tales actividades generaron frecuentes protestas, fricciones y problemas y por lo tanto, enfrentó a los comerciantes de estas ciudades y al Gobierno con las autoridades zoneítas, pues a través de estos establecimientos de venta de todo tipo de víveres y artículos de lujo se generaba un volumen significativo de comercio de contrabando hacia la República de Panamá. En vista de esta situación, los comerciantes exigían a las autoridades de la Zona del Canal tomar las medidas adecuadas para controlar esta situación, al tiempo que solicitaban que dichos establecimientos dejaran de vender bienes a los trabajadores que residían en las ciudades terminales del canal, pues esto causaba grandes pérdidas económicas en el comercio local, ya que los productos introducidos de contrabando se vendían a precios muchos más bajos que los que los comerciantes nacionales podían ofrecer.

Las protestas contra la Compañía del Ferrocarril no sólo eran por los altos costos de los peajes y fletes que cobraba, por el virtual monopolio que ejercía en la prestación de sus servicios de transporte de mercancía y encomienda sino porque esta empresa controlaba y explotaba diversos negocios como eran el arrendamiento de tierras urbanas, lavanderías establos, fincas para la cría de aves de corral, carnicerías, lecherías, fábrica de embutidos, fábrica de bebidas gaseosas, heladerías, fábrica de hielo, herrerías, etc., negocios que por una parte no pagaban impuestos al fisco y por otro, eran una verdadera competencia desleal para los empresarios y comerciantes panameños residentes en las ciudades de Panamá y Colón.<sup>18</sup>

b) La injerencia estadounidense en los asuntos económicos

La injerencia del gobierno de los Estados Unidos en los asuntos económicos de la República fue un factor de fricción en las relaciones bilaterales. Sobre el particular, los historiadores norteamericanos Farnsworth y Mckenney sostienen que la política de los Estados Unidos consistía en “hacer que las compañías extranjeras hallaran dificultades extremas para invertir en Panamá. Cuando algunos accionistas británicos establecieron una compañía panameña, la acción provocó que el senador Borah, de Idaho, pidiera una investigación por parte del Departamento de Estado. La investigación no produjo resultado alguno, pero fue una muestra de la suspicacia con que se veía la inversión en Panamá por parte de compañías que no fueran de Estados Unidos. Los negocios en Panamá estaban casi enteramente controlados por los intereses de Estados Unidos y los bancos norteamericanos manejaban la venta de seguros y las inversiones panameñas. El balance de comercio entre ambas naciones siempre resultó favorable a Estados Unidos en una proporción de cuatro o cinco a uno. Estados Unidos no sólo mantuvo a Panamá como un coto para sus intereses comerciales, sino que también se opuso a que los panameños realizaran cualquier proyecto relacionado con la construcción de vías férreas, carreteras o medios de comunicación, sin la aprobación previa de los funcionarios de Estados Unidos. Los panameños se preguntaban por qué no podían enviar telegramas sin verse obligados a utilizar las instalaciones norteamericanas”.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Ver Celestino A. Araúz “Estudio preliminar”, art. cit. pp. XIV-XVIII.

<sup>19</sup> David N. Farnsworth y James W. McKenney *Las relaciones Estados Unidos-Panamá*. México, Ediciones Gernica, 1986, p. 36.

c) La expropiación de tierras

Los procedimientos para la expropiación de las tierras necesarias para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del canal y sus obras auxiliares fue otro tema de permanente conflicto en las relaciones diplomáticas con la potencia del Norte. Esto en razón que el pacto suscrito en 1903 establecía que de ser necesario se expropiarían tierras fuera de la Zona del Canal, pero no aclaraba cómo debían llevarse a cabo dichas expropiaciones. Los panameños pensaban que la expropiación debía ser un procedimiento negociado, mientras que los funcionarios norteamericanos sostenían que ésta era una decisión unilateral de ellos. En la práctica, las autoridades estadounidenses expropiaron con frecuencia tierras fuera de la Zona del Canal señalando que eran necesarias para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del canal y utilizaban como mecanismo para el trámite una simple notificación al gobierno panameño.

Ligado a lo anterior, estaba el hecho de que Panamá esperaba ser recompensada adecuadamente por las tierras y aguas ocupadas fuera de los linderos zoneítas. En tal sentido, el artículo VI establecía que el avalúo de las tierras y propiedades de los particulares se haría tomando como base el valor que tales bienes tenían en 1903. Tal disposición entró al poco tiempo “en contradicción con los intereses de los dueños y ocupantes de tierras y propiedades puestas bajo jurisdicción norteamericana, debido a que Estados Unidos varios años después de firmado el tratado (dígase 10, 20 ó 30 años) seguía obteniendo tierras adicionales a los precios que las mismas tenían en 1903; mientras que sus dueños estaban interesados en que se les pagase de acuerdo al valor que tenían dichas tierras y propiedades en el momento en que Estados Unidos las solicitaba”.<sup>20</sup>

Este problema se agudizó en la década del veinte por las constantes adquisiciones territoriales en detrimento del país, particularmente por la pérdida de lugares estratégicos tales como fue el caso de una parte de la isla de Taboga y de bahía de Las Minas en el área Atlántica, las cuales dieron lugar a encendidas protestas del gobierno panameño. El Tratado Arias Roosevelt de 1936 vino a poner fin a este grave problema que afectó negativamente las relaciones panameño- norteamericana en las tres primeras décadas de la República.

d) La cuestión de la soberanía

Este ha sido uno de los problemas que mayores controversias ha generado en las relaciones panameño-estadounidense en gran parte del siglo XX, debido a que el artículo III que rige esta materia fue redactado en forma vaga e imprecisa, lo que causó interpretaciones diametralmente opuestas entre las partes. Y por su supuesto, la parte más fuerte impuso su criterio a la más débil causando resentimientos y conflictos entre ambos pueblos y gobiernos, problemas que llegaron incluso a explotar violentamente como fue el caso de los sucesos

---

<sup>20</sup> Sobre las concesiones de tierras y aguas para la construcción del canal ver con provecho: William McCain *Los Estados Unidos y la República* ... ob. cit., en particular el capítulo VII “Expropiación de tierras”, pp. 142-158; Ricardo J. Alfaro *Historia documentada de las negociaciones* ...ob. cit., y Marcel Salamín y Judith de Salamín *La concepción oligárquica de las negociaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá, Centro de Impresión Educativa, 1977, pp. 6-16.

acaecido los días 9, 10 y 11 de enero de 1964, con un saldo trágico de muertos y heridos llevando el pueblo panameño la peor parte.

Aunque la interpretación del artículo III fue expuesta por Panamá desde temprano (agosto de 1904) fue el secretario de Estado norteamericano John Hay, quien sentó precedentes y definió la línea de conducta a seguir en cuanto a como Estados Unidos interpretaría dicha cláusula. En efecto, en nota del 24 de octubre de 1904 en que Hay daba respuesta a la carta del ministro panameño en Washington, José Domingo de Obaldía, le señalaba, entre otras cosas, lo siguiente: “Los Estados Unidos adquirieron el derecho de ejercer poderes y jurisdicción soberanos sobre la Zona del Canal por el Tratado de 18 de noviembre de 1903 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 autorización en el territorio de la Zona están especificados en un artículo separado, a saber: “Artículo III. La República de Panamá concede a los Estados Unidos en la Zona mencionada y descrita en el artículo II de este Convenio y dentro de los límites de todas las tierras y aguas auxiliares mencionadas y descritas en el citado artículo II, todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían 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 para la República de Panamá”.<sup>21</sup>

“Conforme a las estipulaciones del artículo III, agregaba el secretario Hay, 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, por 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 por tal ejercicio del poder, y no de conformidad con el juicio y discreción de una entidad gubernamental sobre quien no reposa tal 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 otro punto, el alto funcionario norteamericano señalaba: “El artículo II del tratado dispone que la ‘República de Panamá concede a perpetuidad a los Estados Unidos el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado canal”. “Las autoridades panameñas sostienen ahora que las palabras *para la construcción, mantenimiento y funcionamiento, saneamiento y protección del citado canal* constituyen una limitación de la concesión, es decir, que la concesión está limitada a los fines expresados. La interpretación de los Estados Unidos es que las palabras “*para la construcción, mantenimiento y funcionamiento, saneamiento y protección de dicho canal, no tuvieron por objeto establecer*

---

<sup>21</sup> Ver Galileo Solís *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1961* (parte expositiva), Panamá, octubre de 1961 (documento mimeografiado).

*una limitación a la concesión, sino que son una declaración del motivo que indujo a la República de Panamá a hacer la concesión”.*<sup>22</sup>

En realidad, esta ha sido la interpretación del artículo 3 que ha prevalecido, a pesar de que Panamá expuso, como dijimos, desde un inicio su posición sobre este problema. Con el paso del tiempo otros distinguidos juristas y diplomáticos han sustentado y reiterado con igual claridad y argumentos la posición jurídica panameña, siendo uno de ellos el doctor Ricardo J. Alfaro, quien ha señalado al respecto: “La faja de tierra conocida como la Zona del Canal de Panamá no ha sido ni comprada, ni conquistada, ni anexada, ni cedida, ni arrendada, ni su soberanía transferida por Panamá a los Estados Unidos. Los Estados Unidos administran esa faja de tierra en virtud de una muy específica estipulación contenida en el artículo II del tratado concluido entre la República de Panamá y los Estados Unidos en noviembre 18 de 1903 que dice así: “La República de Panamá concede a los Estados Unidos el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta de agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del referido canal...” Y agrega, “el artículo III del mismo tratado concede “amplios derechos, poder y autoridad a los Estados Unidos dentro la zona mencionada en el artículo II, pero establece en términos inequívocos que Panamá retiene su soberanía sobre la faja del canal. En efecto, los referidos artículos establecen que a los Estados Unidos se le conceden “los derechos, poder y autoridad” que los Estados Unidos tendrían y ejercerían “*si fueran los soberanos del territorio*”. La frase “*si fueran*” significa clara e indubitadamente que *no son* los soberanos y, por consiguiente, los Estados Unidos solamente adquirieron el poder de administración y jurisdicción, en tanto que el supremo atributo de la soberanía permanece en el soberano originario, la República de Panamá”.<sup>23</sup>

A pesar de los argumentos oficiales de la Cancillería, Estados Unidos no solo mantuvo, sino que impuso su interpretación del artículo III, lo que en la práctica se tradujo en la creación de un enclave colonial en el corazón del istmo panameño. Tal situación se mantuvo sin mayores cambios en las relaciones panameño-norteamericanas hasta prácticamente la entrada en vigor de los *Tratados Torrijos-Carter* el 1 de octubre de 1979, cuando empezaron a desmantelarse las estacas colonialistas, proceso que culminó felizmente el 31 de diciembre de 1999.

#### e) Las intervenciones norteamericanas en los asuntos internos

Las intervenciones estadounidenses en la vida panameña se remontan al siglo XIX, unas de hecho basadas en el Destino Manifiesto postulado por el presidente James Buchanan

---

<sup>22</sup> Para la Cancillería panameña “toda la trabazón dialéctica en los párrafos precedentes del secretario de Estado Hay, tuvo que caer, como cayó al terminar, en la base falsa de confundir sofisticadamente el concepto de “fines” con el concepto de “motivo”. Sin embargo, el significado claro de la preposición “para” que precede a la frase “la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección”, indica *finalidad* y no *causalidad*”. Galileo Solís *Memoria de 1961 ...* ob. cit.

<sup>23</sup> Ricardo J. Alfaro “Status internacional de la Zona del Canal de Panamá”, en Julio Yau *El Canal de Panamá...* op. cit, pp. 298-304. Este texto corresponde al discurso pronunciado por el doctor Alfaro el 14 de noviembre de 1946 en la sede de la Organización de las Naciones Unidas.

(1854-1861) y otras fundadas en los compromisos y derechos emanados del Tratado Mallarino-Bidlack, suscrito por los gobiernos de la Nueva Granada y de los Estados Unidos, el 12 de diciembre de 1846. Por un lado, Buchanan quien había proclamado que “está en el Destino Manifiesto de nuestra raza extenderse por todo el continente y esto sucederá antes de más tiempo si se espera que los acontecimientos sigan su curso normal. A su vez, por la cláusula 35 del Tratado Mallarino-Bidlack, los Estados Unidos tenían la obligación de garantizar a la Nueva Granada tanto la neutralidad del istmo como el derecho de soberanía y de propiedad de la Nueva Granada sobre Panamá”. En este sentido, dice Carlos Iván Zúñiga, “el Tratado Mallarino-Bidlack ... es la causa de una larga dependencia del istmo a Colombia y a los intereses de los Estados Unidos; por ello en virtud de la filosofía del “Destino Manifiesto” durante el siglo XIX, Panamá sufrió intervenciones militares de los Estados Unidos en los años de 1851, 1856, 1860, 1873, 1885, 1901 y 1902, y fundado en el acuerdo de 1846, Colombia solicitó al gobierno de los Estados Unidos que interviniera en Panamá en los años de 1851, 1862, 1885 y 1900”.<sup>24</sup>

Con la independencia de Panamá de Colombia el 3 de noviembre de 1903, cesaron los efectos del Tratado Mallarino-Bidlack aunque quince días después, el 18 de noviembre de 1903, Panamá y los Estados Unidos firmaron la *Convención del Canal Ístmico* o Tratado Hay-Bunau Varilla, por la cual la poderosa nación del Norte “se comprometió a garantizar y mantener la independencia del istmo” (artículo 1) al tiempo que se le concedió derechos y autoridad “para el mantenimiento del orden público en las ciudades de Panamá y Colón y en los territorios y bahías adyacentes” (artículo 7), y posteriormente por el artículo 136 de la *Constitución Política de 1904*, se le facultó a dicho país para “intervenir en cualquier punto de la República para establecer la paz pública y el orden constitucional si hubiere sido turbado ...” Con semejantes cláusulas contractuales y constitucionales, se otorgó sustento jurídico a las intervenciones norteamericanas en los asuntos internos de la joven República.

Creada la República en 1903, se intensifican, entre otras cosas, la inestabilidad política lo que alentó, en gran parte, las intervenciones norteamericanas en los asuntos internos del país, amparadas en las cláusulas antes mencionadas. Con razón los historiadores Carlos Manuel Gasteazoro, Celestino Andrés Araúz y Armando Muñoz Pinzón han señalado que en los inicios de la era republicana “Panamá volvió a ser escenario de las luchas partidistas por la ocupación del solio presidencial, con el agravante de que en no pocas ocasiones los propios políticos panameños solicitaron dichas intervenciones, cuando ello convenía a sus intereses electoreros. Así ocurrió en las contiendas electorales de 1906, 1908, 1912, 1916, 1918, 1920, 1924 y 1928”. Pero el *leit motiv* de las intervenciones, dicen, “no se circunscribió a las contiendas partidistas, sino que éstas se nutrieron, también, de la política arbitraria hacia Panamá y de la interpretación unilateral del Tratado del Canal de 1903, que nos colocó bajo la férula del coloso del Norte”.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Carlos Iván Zúñiga “Las intervenciones diplomáticas”, en *La Prensa*, sábado 5 de agosto de 2006, p. 12 a.

<sup>25</sup> Carlos Manuel Gasteazoro, Celestino Andrés Araúz y Armando Muñoz *La historia de Panamá en sus textos 1903-1968*, tomo II, Panamá, Editorial Universitaria, 1980, pp. 63-88.

De ahí que estos factores influyeron, en mayor o en menor medida, en esta práctica política que con el paso del tiempo se volvió recurrente y que tanto daño físico, moral y emocional causó al desarrollo institucional y político de la joven República.

### **5. El Tratado Kellogg-Alfaro de 1926. Un acuerdo fallido**

Como se mencionó anteriormente, el Convenio Taft fue un arreglo temporal que hizo desaparecer el peligro que se veía inminente de que la Zona del Canal se convirtiera en un emporio comercial con graves perjuicios para los comerciantes locales, las rentas nacionales y la soberanía panameña. Este convenio estuvo vigente por espacio de 20 años. No obstante, a mediados de 1922 el Departamento de Estado anunció su intención de abrogar dicho acuerdo, acción que se concretó a partir del 1 de junio de 1924. Desde entonces, las autoridades panameñas solicitaron al Departamento de Estado norteamericano iniciar negociaciones con la finalidad para concertar un nuevo tratado que sustituyera el Convenio Taft que estaba próximo a derogarse.

En este contexto, el ministro de Panamá en Washington Ricardo J. Alfaro presentó al secretario de Estado el 4 de enero de 1924, una *Aide-Memoire* en la que recordaba, entre otras cosas, los esfuerzos conjuntos realizados por altos funcionarios de Estados Unidos y Panamá para arreglar las diferencias existentes por motivos del Tratado del Canal. En consecuencia, expresaba la complacencia del gobierno panameño por la decisión del gobierno estadounidense de entrar en las negociaciones de un nuevo tratado que marque una era de sentimientos mejores y de cooperación más eficaz que los que han existido hasta el presente. Con este propósito en la mira, Alfaro presentó al Departamento de Estado un documento que contiene 32 proposiciones que el gobierno panameño deseaba que fueran considerados como bases generales de un nuevo convenio que reemplace el llamado Convenio Taft, y cuyos objetivos fundamentales eran:

1. Que la Zona del Canal sea ocupada y controlada exclusivamente para los fines de mantener, hacer funcionar y proteger el canal ya construido y saneado, y que en consecuencia, la Zona no sea abierta al comercio del mundo como colonia independiente;
2. Que la República de Panamá queda en capacidad de asegurar, para su propio desarrollo las ventajas comerciales inherentes a la situación geográfica de su territorio, sin estorbar en manera alguna, el funcionamiento y explotación del canal por los Estados Unidos y su completa jurisdicción judicial, policiva y administrativa en la Zona del Canal, y
3. Que las estipulaciones del nuevo tratado se inspiren en estos propósitos: no perjudicar la prosperidad de Panamá; no reducir las rentas de su Gobierno y no disminuir su prestigio como Nación”.<sup>26</sup>

Posteriormente el secretario de Estado recomendó reagrupar las proposiciones panameñas en los siguientes temas: tierras, caminos, sanidad, radiotelegrafía, privilegios comerciales y cementerio para la ciudad de Colón. Una rápida comparación de los temas planteados

---

<sup>26</sup> Ver Ricardo J. Alfaro *Historia documentada de las negociaciones de 1926*. Panamá, Editorial Universitaria, 1982, pp. 44-52.

inicialmente por la delegación panameña y los puntos finalmente acordados pone de manifiesto que los Estados Unidos impusieron los temas que debían abordarse en las conversaciones, pues algunos puntos vitales para Panamá fueron excluidos de la mesa de negociaciones. Al final éstas se iniciaron en la ciudad de Washington, el 17 de marzo de 1924, y concluyeron el 28 de julio de 1926, cuando se suscribió el *Tratado Kellogg-Alfaro*, el cual comprendía 14 artículos e incluía una “Convención General de Reclamaciones”. Los negociadores fueron: por Panamá, el ministro en aquella ciudad, Ricardo J. Alfaro y los señores Eduardo Chiari, Eusebio A. Morales y Eugenio J. Chevalier, como secretario, y por los Estados Unidos, el secretario de Estado, Charles E. Hughes y los señores Francis White, jefe de la división de Negocios Latinoamericanos, Joseph R. Baker, abogado consultor y Edward L. Reed, como secretario.

En cuanto al contenido y alcance del proyecto de *Tratado de 1926*, éste mantenía casi intactos los derechos y privilegios de los Estados Unidos en el Canal y en la Zona del Canal, entre ellos: el derecho a adquirir tierras adicionales privadas para las obras del canal, aunque en lo sucesivo Panamá debía ser informada a través de los canales diplomáticos. Se le concedía a Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una parte de la isla de Manzanillo con sus aguas y bahías adyacentes. Continuaban en vigencia los reglamentos y ordenanzas en materia de cuarentena y sanidad impuestas por las autoridades de salud pública norteamericana en la Zona del Canal y en las ciudades de Panamá y Colón y bahías adyacentes. Ambos países se comprometían a construir en territorio panameño y de la Zona del Canal una red de carreteras para facilitar las comunicaciones. Según lo pactado, Estados Unidos contribuía con un (1) millón 250 mil dólares y Panamá aportaba 50 mil dólares por año, para su mantenimiento. Se estipulaba que Estados Unidos gozaría en cualquier tiempo del uso libre y gratuito de todos los caminos en territorio panameño; igual privilegio se le concedió a la República de Panamá para los que estuviesen ubicados en la Zona del Canal, y que aquel país tenía el derecho de instalar, mantener y operar para uso oficial, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, líneas telefónicas y telegráficas a lo largo de todos los caminos que fueran construidos en el territorio panameño.<sup>27</sup>

Con respecto al tema de las comunicaciones, protección y defensa de la vía interoceánica, se pactaron algunas cláusulas consideradas lesivas para la nación panameña. Por ejemplo, en el artículo 9 se estipulaba que Panamá le concedía a los Estados Unidos “el derecho a instalar, mantener y poner en servicio en la República, las estaciones radiográficas que aquel gobierno considere convenientes para que funcionen en combinación con las otras estaciones establecidas en Panamá o en la Zona del Canal, o bien con el objeto de dirigir los movimientos del ejército o la armada”. Con relación a la navegación aérea, el artículo 10 manifestaba que “las licencias debían ser expedidas por los dos gobiernos. Las naves aéreas que no pertenezcan a los Estados Unidos o a Panamá debían seguir las rutas prescritas conjuntamente al volar sobre el territorio panameño. Igualmente, Panamá se comprometía

---

<sup>27</sup> Sobre este pacto, ver con provecho: “Tratado de 1926 entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América del 28 de julio de 1926”, en: Ernesto Castillero Pimental *Panamá y los Estados Unidos*, ob. cit., pp. LXII-LXXXVIII; Julio Yau *El Canal de Panamá ...* ob. cit; Félix Bolaños “Las luchas ...art. cit.; Celestino Araúz *Panamá y sus relaciones internacionales ...* ob. cit; Patricia Pizzurno y Celestino Araúz *Estudios sobre el Panamá republicano ...*ob. cit. y Pantaleón García *Panamá: historia de luchas ...* ob. cit.

“en no permitir que se hiciesen vuelos en su territorio sobre áreas cercanas a las defensas de la ruta interoceánica, salvo previo acuerdo con los Estados Unidos”. Y por la cláusula 11, la República de Panamá “aceptaba cooperar por todos los medios posibles con los Estados Unidos en la protección y defensa del Canal de Panamá, y en consecuencia Panamá se considerará en estado de guerra en caso de cualquier conflicto armado en que los Estados Unidos sean beligerantes, y con el fin de hacer más efectiva la defensa del canal, si ello fuere necesario en concepto del gobierno de los Estados Unidos, Panamá le traspasará a éstos, durante el período de las hostilidades o mientras haya amenaza de ella, en todo el territorio nacional, el funcionamiento y el control de las comunicaciones radiográficas e inalámbricas, naves aéreas, centros de aviación y navegación aérea”.

Tal como se desprende de la redacción de este artículo, se establecía, en la práctica, “una alianza militar” con los Estados Unidos, por lo que fue duramente cuestionado, tanto a lo interno como fuera del país. Por ejemplo, se dijo que ésta cláusula era violatoria del “Convenio de la Liga de Naciones”, pues la misma implicaba una “alianza ofensiva” y como tal significaba un apartamiento de las relaciones interamericanas corrientes”; en tanto en la revista norteamericana *The Nation*, se escribió un artículo en que se decía que “la anexión del istmo sería mejor que un tratado por el cual el gobierno de Washington tendría el derecho a arrastrar a un conflicto al inocente pueblo de la República de Panamá, cuyo único delito es el de vivir cerca del canal”.<sup>28</sup>

A cambio de estas onerosas concesiones, Panamá obtuvo ciertas ventajas económicas, comerciales y fiscales, entre las cuales estaban: a) promesas del gobierno norteamericano para evitar el contrabando proveniente de los comisariatos y para que no se establecieran más empresas privadas en la Zona del Canal; b) compromiso de restringir el número de personas que podían comprar en los establecimientos comerciales ubicados en dicho territorio y reducir el número de individuos que pueden residir en la Zona; c) se concedían facilidades a los comerciantes locales para vender a los buques que transitan por la vía interoceánica; d) se concedía a Panamá, libres de gravámenes, los espacios necesarios para la construcción de edificios destinados para aduanas en los puertos ubicados en los extremos del canal; e) se permitía el libre tráfico de licores de la Zona del Canal a las ciudades de Panamá y Colón, siempre y cuando el transporte estuviese garantizado con los sellos y certificaciones expedidos por las autoridades panameñas correspondientes, y f) se acordaba el curso forzoso de la moneda fraccionaria panameña en la Zona del Canal, etc.<sup>29</sup>

Por otro lado, y como ha sido casi una tradición en las negociaciones con los Estados Unidos de América, las conversaciones que llevaron a la firma del convenio de 1926 se realizaron en secreto y en el más completo hermetismo, lo cual despertó aprehensiones y suspicacias en los distintos grupos y sectores de opinión del país, y quienes exigían conocer los términos y alcances del nuevo acuerdo. Incluso, concluidas las negociaciones y firmado el nuevo proyecto de tratado, por presiones de los negociadores estadounidenses, Panamá no divulgó el texto completo, sino que optó por publicar una sinopsis del tratado, hecho que

---

<sup>28</sup> Citado por William McCain en: Ernesto Castellero Pimentel *Panamá y los Estados Unidos* ...ob. cit., p. 274.

<sup>29</sup> Patricia Pizzurno y Celestino Araúz *Estudios sobre el Panamá* ... ob. cit. p. 162-163 y Félix Bolaños “Las luchas reivindicatorias panameñas” art. cit., pp. 214-219.

constituyó un gran error político del gobierno de turno, pues como sostienen los historiadores Pizzurno y Araúz, este tipo de documento “lógicamente no podía contener todos los aspectos que el tratado abarcaba. Por eso los adversarios del proyecto, entre ellos Acción Comunal, denominaron a esta síntesis como la “sinopsis engañadora”, con que el gobierno de Rodolfo Chiari pretende ocultar los puntos negativos de un nuevo tratado, que en caso de aprobarse habría de ser “fatal para la República”. Así las cosas, la actitud de la administración Chiari de mantener en secreto el proyecto de tratado Kellogg-Alfaro, dio como resultado la repulsa popular”.<sup>30</sup>

No fue sino semanas antes de que el proyecto llegara a la Asamblea Nacional, cuando la opinión pública pudo conocer el texto completo del documento negociado con los Estados Unidos, gracias a que dos medios de comunicación del extranjero (el *Heraldo de Cuba* y la revista *Repertorio Americano*, de San José- Costa Rica), publicaron e hicieron llegar al país ejemplares que contenían dicho acuerdo. Una vez analizado el documento, tanto los grupos de oposición al gobierno como los diversos sectores sociales y populares y demás organizaciones cívicas y políticas entre quienes estaban el Movimiento Acción Comunal, el Sindicato General de Trabajadores, la Liga de Inquilinos y Subsistencias, organizaciones estudiantiles y femeninas arreciaron sus críticas al convenio al tiempo que pedían su rechazo, por considerar que los términos pactados contenían pocos beneficios y ventajas para la nación panameña en tanto otorgaba muchas las concesiones, derechos y facultades a los Estados Unidos, lo que comprometía seriamente la integridad y la soberanía nacional.

Sobre las reacciones populares al Tratado de 1926, el historiador Jorge Conte Porras nos dice: “La reacción popular fue incontenible, tanto en los mítines que se organizaron en la plaza de Santa Ana como en las manifestaciones de diferentes sectores de opinión que incursionaron en la prensa nacional. El Instituto Nacional se convirtió en el escenario de debates de todas las corrientes de opinión, en donde las nuevas generaciones asumieron un papel beligerante, para recomendar el rechazo del convenio, al punto de que este documento tuvo que ser retirado de la mesa de deliberaciones en la Asamblea Nacional, hasta tanto los Estados Unidos adoptasen una posición más equitativa con relación a las demandas panameñas”. Así pues, el 26 de enero de 1927 y después de amplias consideraciones en torno a este convenio, la Asamblea Nacional aprobó una Resolución que en su último considerando manifestaba: “Que es altamente conveniente para los intereses de la República, mantener las más cordiales relaciones con los Estados Unidos, para lo cual es preciso que esas relaciones queden reguladas de tal manera que en lo futuro no puedan surgir ninguna clase de divergencias”, y en la parte resolutive expresaba: “suspender la consideración del tratado suscrito en Washington el 28 de julio de 1926 por los plenipotenciarios de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América, hasta tanto el Poder Ejecutivo haya tenido oportunidad para gestionar, una vez más, lo conducente a conseguir soluciones que satisfagan plenamente las aspiraciones de la Nación”.<sup>31</sup>

Esta resolución fue una salida elegante y diplomática a un eventual rechazo que se veía venir por parte de la Asamblea Nacional, pues lo pactado no resolvía las causas de conflicto

---

<sup>30</sup> Ibid, p. 163.

<sup>31</sup> Jorge Conte Porras, *Panamá y la comunicación interoceánica*, Bogotá, 1999, pp. 141-142.

en las relaciones panameño-estadounidense por razón del Tratado del Canal de 1903; por el contrario, agravaba la situación de dependencia y subordinación con respecto a la gran potencia del Norte. Con la expedición de esta resolución, al decir del doctor Ricardo J. Alfaro, “se evitó el *desaire* internacional que habría significado una improbación lisa y llana. Por ello, los Estados Unidos no tomó medidas extremas contra Panamá lo que hubiera empeorado la situación existente”.<sup>32</sup>

## Conclusiones

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, llegamos a las siguientes conclusiones:

1. El Tratado Hay-Bunau Varilla suscrito el 18 de noviembre de 1903, entre Estados Unidos y Panamá, ha sido la causa principal de los problemas, controversias y desacuerdos diplomáticos que se han suscitado en las relaciones panameño-estadounidenses a lo largo del siglo XX. Por este injusto e colonialista tratado, Estados Unidos obtuvo grandes beneficios, derechos y facultades para construir un canal por el istmo panameño lo que le permitió no sólo garantizar sus intereses geopolíticos, económicos, marítimos y militares en la región latinoamericana y caribeña sino también hacer de la joven República un “Estado mediatizado” o como otros prefieren llamarla un “cuasi- protectorado” de los Estados Unidos.
2. Aunque el Convenio Taft logró resolver algunos problemas de orden económico, comerciales y fiscales que se veían venir con la apertura de la Zona del Canal al comercio mundial, el mismo estuvo lejos de conseguir una solución integral, justa y adecuada a las demandas y reivindicaciones panameñas por las interpretaciones unilaterales y arbitrarias como los Estados Unidos interpretaba y aplicaba ciertos artículos del Tratado del Canal de 1903.
3. Como consecuencia de lo anterior, durante la vigencia de este Convenio (1904-1924), persistieron una serie de problemas y desacuerdos con los Estados Unidos como: la competencia desleal de los comisariatos y el contrabando que a su sombra se generaba; el monopolio del transporte transístmico y la diversidad de los negocios que explotaba la Compañía del Ferrocarril; las ventas a los barcos que transitan el canal; la expropiación de tierras adicionales para el canal y sus obras auxiliares; el arrendamiento de la propiedad urbana y de lotes urbanizados en las ciudad de Colón, Panamá y la Zona del Canal; el monopolio ejercido por los Estados Unidos sobre los medios de transporte y comunicación (terrestres y fluviales) y de las estaciones radiográficas e inalámbricas y la navegación aéreas; el control de la autoridad sanitaria y de las cuarentenas en las ciudades de Panamá, Colón y bahías adyacentes; el ejercicio de la jurisdicción y la soberanía en la Zona del Canal y las constantes intervenciones norteamericanas en los asuntos internos del país, entre otros.
4. A pesar de que el gobierno estadounidense accedió, luego de anunciar la abrogación del Convenio Taft, a iniciar conversaciones con Panamá para lograr un nuevo acuerdo que sustituyera el mencionado convenio, en la práctica dichas negociaciones fueron difíciles y complicadas por las posiciones duras, intransigentes e inflexibles de los

---

<sup>32</sup>Cfr. Ricardo J. Alfaro “Historia documentada de las negociaciones de 1926”, citado por Celestino A. Araúz en el “Estudio preliminar”, ob. cit., p. XXXIX.

negociadores norteamericanos quienes en no pocas ocasiones se opusieron a abordar las principales demandas panameñas. Estas posturas e intransigencias de la nación más fuerte, llevaron a la firma del proyecto de “Tratado Kellogg-Alfaro”, el cual no llenó las aspiraciones nacionales y más bien otorgó una serie de derechos, ventajas y privilegios a los Estados Unidos, por lo que fue rechazado por la mayoría de la opinión pública y los distintos sectores políticos, sociales y sindicales del país, al tiempo que dichas organizaciones sociales solicitaron a la Asamblea Nacional que el pacto en cuestión, no fuera ratificado por considerarlo antinacional y lesivo a los intereses de la Nación, cosa que hicieron los Diputados en enero de 1927.

### Referencias

- ALFARO, R. (1976). “Antecedentes históricos del problema canalero”, en *Boletín de la Academia Panameña de la Historia*, Panamá.
- ALFARO, R. (1982). *Historia documentada de las negociaciones de 1926*. Panamá, Editorial Universitaria.
- APARICIO, F. (1991). *Panamá 1903-1936. La nación mediatizada y la influencia de los Estados Unidos*. Panamá, Universidad de Panamá.
- APARICIO, F. (2000). “Panamá, 1903: la emergencia del estado nacional mediatizado”, en: *Revista Cultural Lotería*, N°. 430, mayo-junio, pp. 45-52.
- ARAÚZ, C. (1982). “Estudio preliminar” al libro de Ricardo J. Alfaro *Historia documentada de las negociaciones de 1926*. Panamá, Editorial Universitaria.
- ARAÚZ, C. (1994). *Panamá y sus relaciones internacionales*. Tomo 15, vol. I, Biblioteca de la Cultura Panameña, Panamá, Editorial Universitaria.
- ARAÚZ, C. (2003). *Antecedentes históricos y balance sobre la obra de gobierno de Harmodio Arias Madrid*. Panamá, Colección manuales y textos universitarios, N°. 8, Editorial Universitaria.
- ÁVILA, V. (1998). *Panamá: luchas sociales y afirmación nacional*. Panamá, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”.
- BOLAÑOS, F. (1974). “Las luchas reivindicatorias panameñas”, en: *Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá, Biblioteca Nuevo Panamá, C. I. E.
- CASTILLERO, E. (1973). *Panamá y los Estados Unidos*. Panamá, Litho Impresora Panamá.
- COMISIÓN de la Verdad (2002). *Informe final*. Panamá, 18 de abril.
- CONTE PORRAS, J., y CASTILLERO, E. (1998). *Historia de Panamá y sus protagonistas*. Panamá, Editora y Distribuidora Lewis, S. A.
- CONTE PORRAS, J. (1999). *Panamá y la comunicación interoceánica*, Bogotá.
- FARNSWORTH, D. y McKenney, J. (1986). *Las relaciones Estados Unidos-Panamá*. México, Ediciones Gernica.
- GARCÍA, P. (2020). *Panamá: historia de luchas: 1904-1964. Jornadas populares por la reafirmación de la soberanía nacional*. Chitré.
- GASTEAZORO, C., Araúz, C y Muñoz, A. (1980). *La Historia de Panamá en sus textos*. Panamá, Editorial Universitaria.
- JAÉN SUÁREZ, O. (2002). *Las negociaciones sobre el Canal de Panamá, 1964-1970*. Bogotá, Grupo Editorial Norma.

- LEWIS, S. (1964). “Carta a un amigo norteamericano. Relato de algunos antecedentes que ocasionaron la crisis entre Panamá y los Estados Unidos”, en: *Revista Lotería*, vol. IX, N°. 108, noviembre.
- McCAIN, W. (1992). *Los Estados Unidos y la República de Panamá*. 3 edición, Panamá, Editorial Universitaria.
- MUÑOZ, J. (2024). “Del Tratado Thomson-Urrutia al Victoria-Vélez: el precio que Panamá tuvo que pagar por el reconocimiento de iure de Colombia”, en *Revista Cátedra*, N°21, agosto 2024-julio 2025.
- ORTEGA DURÁN, O. (1989). *La lucha por el Canal*. Madrid. Impreso por Rufino García Blanco,
- PIZZURNO, P., y Araúz, C. (1996). *Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989)*. Panamá, Manfer, S. A.
- PUYO, A. (2017). “La ley de sociedades anónimas. Otra forma de manifestación de la injerencia norteamericana en los asuntos internos de Panamá”, en: *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, N°. 24, diciembre, pp. 53-78.
- SALAMÍN, M., y SALAMÍN, J. (1977). *La concepción oligárquica de las negociaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá, Centro de Impresión Educativa.
- SOLÍS, G. (1961). *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1961* (parte expositiva). Panamá, octubre (documento mimeografiado).
- VÁSQUEZ, J. M. (1982). *Tratados del Canal de Panamá*, tomo 1 (Política internacional de Panamá). Panamá, Ediciones Olga Elena.
- YAU, J. (1973). *El Canal de Panamá. Calvario de un pueblo*. Madrid. Editorial Mediterránea.
- ZÚÑIGA, C. (2006). “Las intervenciones diplomáticas”, en: *La Prensa*, sábado 5 de agosto.