

LA INCONSTITUCIONALIDAD
DE LOS TRATADOS DE 1967.

I N D I C E :

Por VICTOR F. GCYTIA

I

LAS NORMAS VIGILADAS.

<u>Caracteres del Estado Panameño.....</u>	Fg. 2
<u>El Territorio y la Jurisdicción.....</u>	

II

LA INTERPRETACION EN EL
DERECHO PUBLICO

<u>El Método de Interpretación y Los Nuevos Tratados</u>	11
--	----

- a) Los cuatro elementos de Savigny....
- b) El Elemento Lógico
- c) " " Histórico
- e) " " Sistemático
- f) " " Gramatical y el
Convenio Bunau Varilla-Hay

Vigencia en el Derecho Importancia de la Interpretación Gramatical en el Convenio de 1903....	15
---	----

<u>El Prologo en los Tratados y su valor Interpretativo.....</u>	21
--	----

- a) La Jurisprudencia Sajona
- b) La Jurisprudencia en nuestro Derecho
- c) Un Precedente Olvidado

<u>El Régimen Canalero Y la Constitución de los Estados Unidos.....</u>	29
---	----

I N D I C E :

(Continuación)

<u>Los Partidos Políticos Panameños</u> <u>y la Finalidad de los Tratados.....</u>	Fg. 31
<u>Interpretación y Conceptos falsos.....</u>	37
a) Fundamentos de Nuestra Verdad.....	
III	
NATURALEZA DE LAS ENTIDADES JURIDICAS INTERNACIONALES CREADAS.....	42
a) El Injerto Nocivo	
b) Inadaptabilidad de los "entes"	
c) Concepto del Presidente Johnson	
d) Abolir no es reafirmar	
IV	
LOS ENTES EN EL DERECHO INTERNACIONAL...	56
<u>Incompatibilidad con las Formas Esta-</u> <u>tales (El Derecho de Legación)</u>	
a) Los Macroestados	
b) La Interdependencia	
c) La Autolimitación	
d) El Comportamiento Oficial	
V	
CONSENTIMIENTO Y AUTOLIMITACION.....	70
VI	
CONCLUSIONES.....	77
a) El Vicio de la Inoportunidad	
b) " " de la Inoperancia	
c) Las Consecuencias	
<u>Un Prólogo en Función de Epílogo.....</u>	80

Los conceptos que aquí se exponen, han sido extractados de una opinión solicitada al autor por el doctor Dulio Arroyo, Decano de Derecho de la Universidad de Panamá y de una memoria presentada a la Sociedad Interamericana de Estudios Geopolíticos, en la parte pertinente a la materia.

El examen de las cláusulas de los tres tratados que actualmente negocian la República de Panamá y los Estados Unidos de América para fijar un nuevo régimen canalero, no ha merecido adecuada atención. La concordancia entre el Estatuto de la República y la gestión contractual es artículo de previo pronunciamiento, sobre todo cuando el Presidente de Panamá confronta la imposibilidad de aceptar las nuevas limitaciones jurisdiccionales impuestas por dichos tratados.

Los vicios aparentes por pretermisión de la norma constitucional podrían clasificarse así:

- a).- Los vicios que inciden íntegramente la estructura de los pactos, que nacen de la fórmula escogida por los negociadores.
- b).- Los vicios que afectan específicamente una cláusula y sus concordantes.
- c).- Los vicios de constitucionalidad reflejos, consecuenciales o indirectos.

A primera vista adviértese, dentro de la clasificación anterior la violación de 29 artículos constitucionales: 1, 2, 3, 4, 5, 7, 19, 21, 23, 27, 31, 41, 51, 92, 118, 123, 124, 155, 169, 170, 186, 192, 199, 202, 225, 231, 240, 248 y 249, cuya revisión es conveniente. Esta enumeración no excluye otras violaciones inadvertidas.

Los vicios de caracter general, cuyo examen propongo, emanan de la configuración de entes extraños al Derecho Constitucional panameño y al Derecho Internacional, concebidos por los negociadores como la mejor fórmula de conciliar las posiciones extremas de las partes contratantes.

Tales entes, con personería internacional, jurisdicción plenaria y territorio propio dentro del ámbito nacional no resuelven los delicados problemas de nuestras relaciones con los Estados Unidos, al contrario, crean conflictos en forma notoria, agregando a los existentes, otros de más difícil solución.

1.- El Estado Panameño.- "La Nación panameña está constituida en Estado unitario e independiente. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo y su denominación República de Panamá" (Art. 1 C.N.).

Admitiendo por vía de hipótesis que las "entidades jurídicas internacionales" propuestas por los negociadores, formasen parte de la República, el sistema de gobierno dejaría de ser unitario, sin llegar a ser federal porque los entes jurídicos internacionales, carecerían de todo vínculo con el Poder Público. En muchos aspectos estaría sobre este Poder Público, V. gr. cuando el gobierno colegiado del ente solicitase la intervención militar extranjera "para proteger las personas y bienes en el Area del Canal y para mantener el orden público y la tranquilidad en el Area del Canal" Art. XX, numerales (1) y (3), como si fuese soberano del territorio. Este ejemplo, entre muchos, evidencia que la calidad de Independiente que el artículo primero de la Constitución atribuye al Estado panameño queda nulificada en la parte más sensible de la soberanía exterior.

En cuanto a la soberanía propiamente tal, la interna, tenemos que el gobierno colegiado de la Zona o Area, está constituido por nueve poliarcas, cinco norteamericanos y cuatro panameños nombrados por los presidentes de los Estados Unidos y Panamá. Así, pues, esta calidad de soberanía interior

dejaría de existir al prohibirsele por tratado público, al Soberano, Panamá, el ejercicio jurisdiccional pleno en su ámbito territorial. Tanto la independencia, característica constitucional del Estado, como la soberanía, en su amplitud completa, dejarían de existir por la ingerencia de los Estados Unidos en el gobierno seccional.

El sistema estatuido por el Artículo primero de la Constitución, "republicano, democrático y representativo", quedaría igualmente mutilado porque los entes no toleran los municipios panameños ni la elección de los funcionarios locales, a pesar de que "El territorio se divide en municipios autónomos agrupados en provincias (Art. 5º C.N.) y a pesar de que "el Estado descansa sobre una comunidad local establecida en un territorio determinado por relaciones de vecindad y con la capacidad económica suficiente para mantener el gobierno propio en condiciones adecuadas (Art. 186 C.N.).

El Poder Público, al cual se le dió un significado equivalente a la soberanía, "sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración (Art. 2 C.N.).

Los tres órganos del Poder Público carecerían del ejercicio pleno de sus funciones en las "areas" gobernadas por los entes, lo cual nulifica la su-puesta soberanía que contempla el artículo II (3) del Tratado sobre el Canal en operación. Tal soberanía se menciona simplemente para garantizar al go-bierno cologiado "el uso y goce pacíficos del Area del Canal de acuerdo con los términos del presente Tratado, así como la continuidad del funcionamiento del Canal de Panamá".

Por la anarquía del articulado, es preciso romper el orden expositivo para ubicar en su sitio la ultima frase transcrita, que poca relación establece

con el uso y goce pacíficos de la herencia de la Zona del Canal adjudicada al Area del Canal y su gobierno colegiado.

La frase: "así como la continuidad del funcionamiento del Canal de Panamá", desarticulada de su sitio, tiene cabida en el numeral (2) del Artículo XXXV del tratado sobre el Canal en operación que rige la materia de la continuidad en los siguientes términos: "Dentro del período de cinco años anteriores a la terminación del Tratado de Defensa a que se refiere el numeral (1) de este artículo, la República de Panamá y los Estados Unidos de América acordarán las medidas para asegurar la defensa, seguridad, neutralidad y continuidad del funcionamiento del Canal de Panamá (el Canal de Panamá es el actualmente en operación) después de la expiración de este Tratado".

Sin entrar en consideraciones ajenas a la constitucionalidad de las cláusulas contractuales de 1967, cerramos este aspecto de la dispersión de materias que proliferan conflictos para entrar de nuevo en el cercenamiento de las funciones de los tres órganos del Poder Público en el ámbito geográfico de la soberanía panameña.

Siendo, como efectivamente lo es, que el Poder Público está equiparado a la soberanía cualesquiera limitaciones impuestas al Poder Público para legislar, administrar, restaurar la paz y el orden por medio de su policía preventiva y represiva o impartir justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley panameña en su territorio "continental e insular comprendido entre Colombia y Costa Rica", causaría el desplome de todo el aparato jurídico vigente.

El común de las personas suele preguntar: ¿Por qué es humillante al Poder Legislativo de la República que legisle en el Area del Canal el gobierno colegiado y no lo es que el Gobierno de los Estados Unidos imponga

sus leyes en la Zona del Canal?

"¿Por qué son inconstitucionales las funciones legislativas que ejerza el ente denominado Administración y en cambio no se alega la inconstitucionalidad de esas mismas funciones cuando las ejerce directamente el Gobierno de los Estados Unidos en la Zona del Canal?".

"¿Por qué es indigno el hecho de que el gobierno colegiado del Area suplante al Presidente de la República, a sus ministros, a las autoridades del ramo Ejecutivo en todas sus funciones, inclusive la policía preventiva y represiva, dentro del Area del Canal y en cambio no es indigno que el Gobernador de la Zona del Canal suplante al Presidente y al Organo Ejecutivo en la Zona del Canal?".

"¿Por qué es indigno a la majestad de la justicia panameña que en el Area del Canal tribunales y jueces administren justicia en nombre del ente denominado Administración y por autoridad del Tratado de 1967, y no lo es que jueces norteamericanos administren ahora justicia en nombre de los Estados Unidos y por autoridad de la Ley norteamericana?".

"¿Por qué se alega la inconstitucionalidad de una organización Judicial desmembrada del Organo competente del Poder Público panameño cuando ésta emana del ente llamado Administración y no se alega la misma inconstitucionalidad cuando proviene del Gobierno de los Estados Unidos?".

En suma, pregúntase el común de las gentes, ¿No es ésta la situación que confrontamos desde el 18 de Noviembre de 1903 y no son los Estados Unidos, en una u otra forma los que imponen su voluntad directamente, por medio de su Gobierno, o indirectamente, a través de las entidades jurídicas internacionales, en el corazón de la República, llámesele Area del Canal o Zona del Canal?.

Estas preguntas que en más de una reunión he escuchado, encierran un

paralelismo impresionante, pero falso, entre el régimen de 1903 y la fórmula de los entes propiciada por los negociadores de 1967. Para el investigador tal paralelismo deja de existir o pierde sus connotaciones trágicas desde el instante en que examina a la luz de los documentos históricos los sesenta y cuatro años de constante afirmación de nuestros derechos a la jurisdicción plenaria y a la soberanía en la Zona del Canal. Son raras y deshonrosas las excepciones de panameños que se apartan de esa tesis justa para sustentar la contraria, la de los Estados Unidos, que afirman sin razón y por la fuerza que la Convención de 18 de Noviembre de 1903 otorga a dicha nación la Soberanía en la parcela destinada a las operaciones canaleras.

La posición de los dirigentes panameños que durante sesenta y cuatro años lucharon y luchan por romper un dogal arbitrario, por la recta interpretación de los tratados, por el imperio de la Ley del Soberano territorial en todo el ámbito de su jurisdicción, por el ejercicio efectivo del Poder Público panameño en la Zona del Canal, no llevan la tara de la indignidad, ni la presencia de un poder extraño que se atribuye soberanía, debilita en forma alguna el derecho de la República a incorporar el territorio canalero al sistema constitucional panameño.

Además, el investigador encuentra que, mientras las cláusulas de la Convención de 18 de Noviembre de 1903 son armónicas con la Constitución de 13 de Febrero de 1904, las cláusulas de los tres tratados en estudio sí contravienen la Constitución de 1º de Marzo de 1946, particularmente el parágrafo segundo del artículo tercero que textualmente ordena:

"Se reconocen las limitaciones jurisdic-
cionales estipuladas en tratados públicos
celebrados con anterioridad a esta
Constitución".

En consecuencia, el paralelismo entre el régimen de 1903 y el previsto en los tratados de 1967 en gestación, no puede plantearse justificadamente.

2.- El Territorio y la Jurisdicción. En su primera parte preceptua el artículo 3 que "la República de Panamá está constituida sobre el territorio continental e insular comprendido entre Colombia y Costa Rica, de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá....."

El territorio así circunscrito sirve de soporte físico al Estado panameño. Sobre ese territorio está llamado a ejercer la plenitud de su soberanía, con exclusión de cualquier otro Estado o ente de origen contractual. La segunda parte exceptua sin embargo "las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en tratados públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución", por tanto, ninguna limitación posterior a 1946, concertada en pactos internacionales es válida, por mandato constitucional expreso.

Tampoco podría infundírsele fuerza a las limitaciones jurisdiccionales anteriores, sean éstas de carácter contractual o impuestas a través de arbitrarias interpretaciones por la sola reproducción de ellas en los nuevos textos, puesto que el Art. I, del pacto relativo al Canal en operación abroga todos los acuerdos existentes desde el 18 de Noviembre de 1903 en adelante. Así todas las limitaciones acordadas en los nuevos textos son necesariamente posteriores y no anteriores a la vigencia de la Constitución de 1946.

El artículo 231 (C.N.) complementa el artículo 3 relativo a las limitaciones anteriores con clara visión del porvenir cuando ordena que "Ningún gobierno extranjero ni ninguna entidad oficial o semioficial extranjera podrán adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional". Y éste es el caso de las "entidades jurídicas internacionales" que suplantán el Poder Público de la Nación panameña y mutilan su territorio. El solo hecho de ejercer dichas entidades una autoridad separada de la legítima

autoridad del soberano las convierte para los efectos del Derecho Internacional en "agencias extranjeras" según el artículo 231 (C.N.) transcrito.

El artículo 7 de la Constitución consagra el idioma oficial como uno de los caracteres distintivos de la Nación constituida en Estado, en los siguientes términos: "El español es el idioma de la República". La introducción del español/ ^{a la Zona} junto con el inglés, ambos con el carácter de idiomas oficiales, como lo establece el numeral (5) del Art. II del proyecto respectivo, sería una aparente ventaja sobre la situación actual. Es cierto que el inglés perdería su exclusividad, secuela de las limitaciones impuestas por la Convención Bunau Varilla-Hay; pero no es menos cierto que la concurrencia de los dos idiomas sería contraria al artículo 7 C.N. en relación con el artículo 3 C.N. que únicamente "reconoce las limitaciones jurisdiccionales estipuladas con anterioridad a esta Constitución".

La inconcordancia general entre el plan recomendado por los negociadores y el sistema constitucional panameño solo indica el desacierto en la escogencia de una fórmula que jamás podría conciliar las posiciones extremas de los Estados Unidos y la República de Panamá, palmaria hasta en el caso del idioma.

Las referencias hechas al Título I de nuestra Constitución, declarativo de las calidades del Estado, resume toda la fisonomía de éste en siete artículos que compendian el cuadro de la dogmática y la síntesis orgánica, lo cual reduce considerablemente esta carta, ya muy extensa, a pesar de que enuncio tan solo algunos de los vicios contenidos en la fórmula de los entes propuesta por los negociadores, que inciden la estructura íntegra de los pactos. Prescindo de los vicios que afectan cualquier cláusula específica y sus concordante y de aquellos vicios de inconstitucionalidad, reflejos, consecuenciales o indirectos, porque son la enumeración de veintinueve

artículos constitucionales infringidos y los que Ud. y sus colaboradores encuentren siguiendo los índices, se habrá conseguido material abundante para evaluar la constitucionalidad.

Resumiendo lo expuesto, el eje de convergencia de las disposiciones inconstitucionales se halla en el artículo 3 C.N. por el cual sólo se reconocen las limitaciones jurisdiccionales en la Convención del 18 de Noviembre de 1903. Es evidente, en consecuencia, que cualesquiera limitaciones jurisdiccionales estipuladas en tratados públicos con posterioridad ~~es~~ inexecutable a la luz de nuestro derecho constitucional. Sin embargo, en una de las reuniones para discutir los nuevos acuerdos, a las cuales fui invitado, se formularon las siguientes preguntas, más concretas que las anteriores:

"¿Por qué pugnan con la Constitución de 1946 las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en la Convención Bunau Varilla-Hay, íntegramente vaciadas en los nuevos tratados, siendo precisamente anteriores y por tanto reconocidas por el parágrafo del artículo 3 C.N.?"

"¿Significa el artículo 3 C.N. que el Estado panameño no puede autolimitarse territorial o jurisdiccionalmente en el futuro por el simple hecho de reconocer las limitaciones contraídas con anterioridad?"

Redundante sería examinar estas cuestiones ante juristas y catedráticos versados en la hermenéutica constitucional, sobre todo cuando el artículo 231 C.N. complementario del parágrafo del artículo 3 C.N. ordena:

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

Parece incontrovertible que la palabra "dominio" usada por el Constituyente en el artículo 231 transcrito, comprende además de la propiedad real,

toda la órbita del Dominio eminente del Estado, inclusive la plena jurisdicción en todo "el territorio continental e insular comprendido entre Colombia y Costa Rica, de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá con esas Repúblicas" (Art. 2 C.N.).

Es dicho ámbito, por tanto, el que corresponde, con entera exclusión de gobiernos extranjeros o entidades jurídicas internacionales, al Poder Público panameño, que emana del pueblo (no de tratados Públicos), que lo ejerce el Estado panameño conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que pueda haber delegación de funciones a entes amorfos que lo cercenen o limiten en su competencia exterior (Art. 4 C.N.), en su división política (Art. 5 C.N.) o en la expresión general de sus calidades (Art. I C.N.).



LA INTERPRETACION EN EL DERECHO PUBLICO

La vida entera de relaciones la moldea el Derecho. Cuando estas relaciones de individuo a individuo, de entidad a entidad, de Estado a Estado -dice Q.M. Scaevola en sus Comentarios al Código Civil Español- no logran la propia y adecuada expresión de la voluntad de las partes o de una de ellas, aparece un vicio: el de consentimiento equívoco o dudoso que debe esclarecer el Derecho a falta de lucidez en el pensamiento, en la expresión léxica oral o escrita. "La obsesión por un deseo sin detenerse en la bondad o aptitud de los medios, la precipitación de los juicios, el apremio de la necesidad y otras muchas circunstancias, presentan bifurcada la que hubo de ser necesariamente común intención de las partes", agrega el mismo Comentarista.

El acuerdo internacional, sujeto a un proceso depurativo que comprende cuatro etapas: la negociación propiamente tal, la aprobación, la ratificación legislativa y el canje, se diferencia del contrato privado en que la simple firma del documento por las partes sella su validez. Más fácil, por consiguiente, es alegar la obscuridad de los términos de un contrato civil que la ambigüedad de las cláusulas de un tratado público, de cuya claridad expositiva son solidariamente responsables los plenipotenciarios que lo negocien, el Presidente de la República que lo sancione a sabiendas de los defectos que contiene y del Organó Legislativo que lo ratifique a plena conciencia de que tal Tratado carece de la indispensable claridad.

1.- El Método Interpretativo y los Nuevos Tratados

Por la falta de método expositivo; por la dispersión de las materias acordadas; por la disparidad entre las cláusulas normativas y las limitati-

vas de la norma, consignadas sin concordancia alguna en los tres tratados; por la vaguedad de los términos tanto en el idioma utilizado, el inglés, como en la versión unilateral al español, ordenada por la Cancillería; por la carencia absoluta de actas, reflejo de la intención de las Altas Partes contratantes; por todo ésto, resulta difícil, casi imposible, aun para juristas de larga experiencia y positiva versación, desentrañar el recto sentido de estos nuevos tratados que pretenden conciliar las posiciones extremas de la República de Panamá y los Estados Unidos en torno a un régimen canalero justo.

Los conflictos de interpretación se anticipan en numerosas materias de importancia que los negociadores mismos no han podido resolver al rebatir opiniones contrarias a las suyas. El mejor ejemplo es la perpetuidad de las instalaciones militares de los Estados Unidos, alegada por el doctor César Quintero, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Panamá, por el Dr. Mario Galindo y otros connotados internacionalistas. A pesar de los esfuerzos realizados, de las citas de numerosos artículos de todos los tratados, los expertos oficiales en la interpretación de cláusulas, no han podido señalar por qué las bases dentro y fuera del ente denominado "Administración" tienen caracter transitorio, como lo afirman.

Si una discusión de tal naturaleza se planteara en el futuro, después del canje de ratificaciones, en el mejor de los casos la República no podría sostener, y mucho menos probar, que las bases provistas en los nuevos tratados se conceden o ceden temporalmente, como no lo han podido probar o sustentar ahora los negociadores y sus expertos ante los argumentos del doctor Quintero, del doctor Galindo y de un número plural de comentaristas que sustentan la cesión perpetua a los Estados Unidos de tales bases militares, resultante de conversaciones habidas en Washington y Nueva York, sin

dejar actas. Las dudas subsisten y con ellas el azar de las interpretaciones. La Corte Suprema de Justicia por sentencia de control constitucional dictada el 31 de Enero de 1947 en recurso extraordinario propuesto por D. Carlos Enrique Adames y otros acerca de la inconstitucionalidad de los artículos 7, 41 y 82 de la Ley 39 de 1946, se pronunció en los siguientes términos:

"... La Corte aboca en este punto el esclarecimiento de un precepto cuyo alcance es indeterminado en el texto. Para el cumplimiento de su misión ha de ceñirse, pues, a alguno de los métodos de la interpretación jurídica generalmente admitidos. El artículo 9 del Código Civil, fundado en el método de Savigny, dispone que para interpretar una disposición obscura es preciso recurrir a su intención (elemento sistemático) claramente manifiestadas en ella (elemento lógico) o en la historia fidedigna de su establecimiento.-- Es indudable --opina Bedmar y Larraz-- que el más aceptable de los métodos de interpretación es el que consiste en aplicar al precepto obscuro los cuatro elementos que Savigny llama "gramatical", "lógico", "histórico" y "sistemático".

a).- El elemento "Lógico" resulta (ver el anexo al Registro Judicial No. 12 de 1947) "del enlace entre el contenido del precepto obscuro con el contenido de otros preceptos claros que forman el conjunto, a fin de establecer la necesaria concordancia entre ellos y hallar, por afinidad entre la parte y el todo, el sentido exacto de la disposición dudosa".

b).- El elemento "Histórico" aplicado a la interpretación de los textos (conforme al plan de Savigny adoptado por el Art. 9 del Código Civil

panameño e introducido al Derecho Público por sentencia de Control Constitucional el 31 de Enero de 1947) tiende a esclarecer las partes oscuras mediante el estudio de sus orígenes y de las necesidades que justifican la contratación, a través de las situaciones preexistentes, de los documentos anteriores al concierto de voluntades, de las actas en que constan las motivaciones de las partes, de los obstáculos o inconvenientes que se desea remover por el Instrumento de acuerdo en la contratación internacional.

c).- El elemento "Sistemático". En relación a este elemento del método de Savigny, la sentencia de 31 de Enero de 1947 transcribe el siguiente párrafo del expositor Bedmar Larraz, más elocuente que una larga exposición: "Teniendo en cuenta que las normas no son producto arbitrario de la voluntad humana, sino emanaciones de principios esenciales del Derecho, precisa relacionar la inteligencia del precepto con el sistema a que obedeció su formación".

d).- El elemento "Gramatical" es el primero y más importante de los estatuidos por el Código Civil, artículo 9, cuyo primer párrafo ordena: "Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu" (elemento sistemático). "Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley -agrega el artículo 9 C.C.-, recurrir a su intención o espíritu claramente manifestada en ella misma (elemento lógico) o en la historia fidedigna de su establecimiento" (elemento histórico).

Complementan el método interpretativo panameño los artículos 10 y 11. El primero sobre el sentido natural y obvio de las palabras, según el uso general de las mismas. El segundo, o sea el Art. 11 exceptúa las palabras técnicas de toda ciencia o arte, las cuales se tomarán en el sentido que les den la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso. Ambos artículos, el 10 y el 11, son complementarios

del elemento gramatical.

e).- Vigencia del Derecho Civil. Por otra parte, el Título Preliminar del Código Civil, que contiene el método interpretativo vigente, extiende su acción al Derecho Internacional Privado por medio de los artículos 5.-a, 6 y 7. El 5.-a contempla la sujeción de los ciudadanos en el exterior a la ley panameña, en lo relativo a los derechos y deberes de familia, al estado, condición y capacidad legal de las personas (estatuto personal). El 6 configura el estatuto real y el 7 regula la contratación en país extranjero.

La importancia de la sentencia de control constitucional de la Corte Suprema de Justicia, dictada el 31 de Enero de 1947 radica en la aplicación expresa del método de Savigny a materias del Derecho Público no contempladas en el Título Preliminar del Código Civil. Tales normas, en consecuencia, deberían ser módulo rectificador de ambigüedades al tiempo de redactarse cualquier Instrumento internacional que comprometa derechos fundamentales de la Nación, antes de que tales instrumentos ya perfeccionados operen irremediablemente en su contra o den lugar a interpretaciones contradictorias.

f).- Su Inaplicabilidad en ciertos casos. A las dificultades propias que ofrece en la práctica la aplicación del elemento gramatical -que nada tiene que ver con las galas del lenguaje- hay que agregar dificultades insuperables provocadas por el uso exclusivo del idioma oficial de una de las partes, prescindiendo del de la otra, en la concepción, discusión y redacción de un instrumento internacional, como ocurriera con la Convención Bunau Varilla-Hay y otros pactos de igual naturaleza.

En tales circunstancias puede decirse que la interpretación gramatical pierde eficacia para una de las partes y se convierte en don privativo de la otra. Ninguna traducción ulterior cuya autenticidad hubiese sido

garantizada podría privar sobre el texto original cuyo enclave idiomático lo posee solamente uno de los Estados contratantes.

En 1926 el Poder Ejecutivo presidido por don Rodolfo Chiari ordenó una nueva edición de la Convención Bunau Varilla-Hay de 18 de Noviembre de 1903, prologada por el doctor Horacio F. Alfaro, Secretario de Relaciones Exteriores, cuyos conceptos confirman la posición desventajosa de negociar tratados en el idioma exclusivo de la contraparte.

El doctor Alfaro se expresó así:

"Los debates nacionales e internacionales acerca de cuestiones relacionadas con el tratado de 1903, sobre construcción del canal interoceánico, han puesto de manifiesto en ocasiones numerosas y repetidas que el célebre pacto ha sido con frecuencia objeto de malas inteligencias causadas por una defectuosa traducción de su texto original al lenguaje castellano. De allí provienen los graves errores en que han incurrido personas que por desconocimiento del idioma inglés se han visto obligadas a consultar siempre la versión castellana".

"El tratado de 1903 fue extendido y firmado en aquel idioma y no en páginas de texto bilingüe como se acostumbra generalmente hacer cuando las Altas Partes Contratantes son dos que hablan lenguas diversas. Para poder incorporar el texto del tratado en el Decreto aprobatorio que expidió la Junta de Gobierno Provisional fue pues necesario traducirlo y esa traducción fue hecha de prisa por varias personas que trabajaron separadamente

cada una en un fragemento diferente. En semejante circunstancias no es de extrañar que se hubieren deslizado varios errores graves en materia de equivalencias lexicológicas, que un examen comparativo posterior fue revelando a medida que surgían cuestiones que demandaran un estudio profundizado de aquel pacto trascendental."

"Siendo bastante numerosas las faltas de exactitud que contiene la versión oficial, sería prolijo enumerarlas todas. Para conocerlas y para advertir otros pecados de menor cuantía contra la elegancia del estilo y la pureza del lenguaje sería necesario comparar aquella traducción con la que sirve de motivo a estas líneas. Pero sí conviene apuntar para que se aprecie la necesidad de una nueva y correcta traducción, algunos de los errores de mayor bulto."

"Por ejemplo, al enumerarse los fines para los cuales hace Panamá las concesiones que contiene el tratado se dice "conservación" (maintenance) en vez de "mantenimiento"; "servicio" (operation) en vez de "funcionamiento" y "sanidad" (Sanitation) que es la calidad de sano, en lugar de "saneamiento" que es la acción de sanear. Una ojeada a los diccionarios autorizados de los dos idiomas bastará para echar de ver que las últimas son las equivalencias propias de los términos originales.

"En el Artículo III, con referencia a los derechos,

poder y autoridad que Panamá concede a los Estados Unidos en la Zona del Canal, la traducción castellana dice: ".....los cuales poseerán y ejercitarán los Estados Unidos como si fuesen soberanos, etc."

El texto inglés contiene en realidad una oración de negación implícita, que puesta en español es así: "..... .. los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercitarían si ellos fueran soberanos, etc."

"El Artículo VII en español parece dar a entender que los Estados Unidos asumieron la obligación de pagar el gasto de aseo de las calles de Panamá y Colón. Así lo creen de buena fe y lo han sostenido por la prensa muchas personas. La causa principal de este error es sin duda que la frase inglesa "collection and disposition of sewage" fue traducida "recogimiento (!) y disposición (!) de desperdicios", palabras que en la mente de la generalidad significaban que a los Estados Unidos les correspondía barrer las calles y botar las basuras. El vocablo inglés sewage sirve para designar las aguas y materias inmundas que pasan por los albañales y su equivalente más aproximado en castellano es inmundicias. El Artículo en realidad lo que estipula es la construcción de un sistema de albañales por los Estados Unidos, pero por cuenta de la República de Panamá que se comprometió a pagarlo por medio de la contribución llamada de agua, que se cobra en las ciudades de Panamá y Colón.

"En el Artículo IX la expresión "custom house tolls" fue traducida "derechos de aduana", en lugar de "peajes aduaneros" que es la equivalencia real. De allí el error bastante generalizado de que según el Tratado de Canal, los puertos de Panamá y Colón son libres, en el sentido de que la República no puede cobrar derechos de aduana o impuestos de introducción, cuando a lo que se comprometió en realidad fue a no cobrar en esos puertos los susodichos peajes."

"En el mismo Artículo IX hay un pasaje en que la traducción oficial suprime nada menos que los tres verbos "cargar", "descargar" y "depositar" en la enumeración de operaciones marítimas que se encuentra en el segundo inciso."

"Podrían señalarse otras omisiones y faltas de exactitud pero ello tomaría innecesariamente mucho espacio".

"A la necesidad de hacer una nueva y autorizada traducción del pacto de 1903, que tan importante papel tiene en la vida nacional e internacional de la República ha respondido don Eugenio J. Chevalier, Secretario de la Comisión Especial nombrada por el Gobierno panameño para negociar con los Estados Unidos el nuevo tratado que subroga el Convenio Taft y que regula de modo permanente las relaciones creadas por la construcción y funcionamiento de la gran vía marítima. (1926)"

"Esta traducción ha sido encontrada exacta y fiel

en todos sus términos y giros, después de haber sido revisada y cotejada cuidadosamente con el texto original inglés, y con la posible salvedad de la palabra "control", que aun no ha autorizado el léxico de la Real Academia Española, pero cuyo homónimo inglés no tiene equivalente en nuestro idioma, está purgada de anglicismos, barbarismos y solecismos y concilia la fidelidad de las equivalencias lingüísticas con la pureza de la hermosa lengua de Castilla."

"El Gobierno de la República ha decidido, en consecuencia, hacer publicar dicha traducción junto con el texto inglés, por tratarse de un asunto de positivo interés para la Nación".

Panamá, Agosto 20 de 1926".

2.- La Interpretación de los Tratados y la Jurisprudencia Sajona

Entre las publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá figura una de extraordinaria actualidad, titulada: Panamá y los Estados Unidos de América. Es una reveladora colección de ensayos que fija la verdad histórica en torno a la soberanía de la República en la Zona del Canal al tenor de la Convención Bunau Varilla-Hay. Ahí están las opiniones de Ricardo J. Alfaro, Harmodio Arias, Eusebio A. Morales, Octavio Fábrega y otros ciudadanos importantes, emitidas con anterioridad a las negociaciones y conversaciones que nos abocan a un nuevo régimen canalero.

Lo que preocupa ahora, sin embargo, no es el contenido de ese pacto ni el plan de su abrogación in nomine, sino la jurisprudencia de los Estados Unidos acerca de la interpretación de los tratados. Contemplamos un concierto de voluntades entre el Gobierno de la República y el de los Estados

Unidos carente de unidad, de método y de claridad expositiva, vivero de conflictos insolubles, además, por la omisión del prólogo en el cual suele consignarse el objeto de la contratación, y de las actas que fijan el sentido y la intención de cada cláusula. En cuanto a ésto, la obra citada contiene valiosas observaciones que reproduciremos reforzándolas con otras no menos importantes.

2.- EL PRÓLOGO EN LOS TRATADOS

En lo relativo al objeto de los tratados internacionales, consignamos el prólogo de la Convención de 1903, concebido en los siguientes términos:

"Deseando los Estados Unidos de América y la República de Panamá asegurar la construcción de un canal para buques a través del Istmo de Panamá para comunicar los Océanos Atlántico y Pacífico; habiendo expedido el Congreso de los Estados Unidos de América una ley aprobada el 28 de Junio de 1902 con tal fin, por la cual se autoriza al Presidente de los Estados Unidos para adquirir de la República de Colombia dentro de un plazo razonable el control del territorio necesario, y residiendo efectivamente la soberanía de ese territorio en la República de Panamá, las Altas Partes contratantes, han resuelto celebrar una Convención con tal objeto, y por consiguiente, han nombrado como sus Plenipotenciarios:"

El fallido tratado de 1926 también tuvo su prólogo, que es del tenor siguiente:

"La República de Panamá y los Estados Unidos de América deseando arreglar ciertos puntos de divergencia existentes entre ellos que han surgido con motivo del

ejercicio por los Estados Unidos de derechos soberanos
en la Zona del Canal por virtud del Tratado de 18 de
Noviembre de 1903, y deseando también regular ciertas
fases de sus relaciones futuras, provenientes de la con-
tigüedad de la República de Panamá y la Zona del Canal,
han resuelto celebrar un Tratado y en tal virtud han de-
signado como sus plenipotenciarios:....."

El Tratado General de 1936 consigna el objeto del pacto en el prólogo
que textualmente expresa:

"La República de Panamá y los Estados Unidos de
América, animados por el deseo de fortalecer más los
lazos de amistad y de cooperación entre los dos países
y de regular sobre una base firme y mutuamente satisfac-
toria algunas cuestiones que han surgido como resultado
de la construcción del Canal interoceánico a través del
Istmo de Panamá, han resuelto celebrar un tratado y en tal
virtud han designado como sus plenipotenciarios:....."

Obsérvase que en estas declaraciones preliminares de voluntad las Altas
Partes fijan el objeto del Tratado e implícitamente los límites del mandato
a sus negociadores en forma que cualesquiera cláusulas contrarias a la fina-
lidad propuesta, podría objetarlas la parte lesionada por extralimitación
de sus Plenipotenciarios, si el vicio fuese inaparente hasta el momento de
aplicarlas.

Por su índole, la declaración de voluntades ha de expresarse con ante-
rioridad a la primera etapa del proceso de elaboración de los tratados que
es el examen por los Plenipotenciarios de las posiciones de ambas Partes,
en especial aquellas inarmónicas que requieren ajustes.

Obsérvase también que los tres tratados -desmembración inconveniente de un solo acuerdo de voluntades para un mismo fin- pasaron ya la etapa de las discusiones en la mesa de los negociadores y entraron en la de aprobación por el Presidente de la República sin el encabezamiento racional que es la declaración de los fines, consignada en el prólogo, inaparente en los tres tratados. Tal omisión cierra una fuente importante a la obra interpretativa, lo cual, sumado a la falta de actas de las deliberaciones entre los Plenipotenciarios, agravaría el cuadro.

a) *La Jurisprudencia Norteamericana.*
Durante las discusiones relativas al fallido Tratado de 1926, rechazado por la opinión pública y la Asamblea Nacional, los negociadores de entonces, los doctores Ricardo J. Alfaro y Eusebio A. Morales tuvieron que apelar a la jurisprudencia norteamericana en materia de interpretación y a los juicios de John Hay, Elihu Root y William H. Taft, signatario el primero y ejecutores iniciales los restantes de la Convención de 1903, porque en el prólogo del Instrumento de 1926 antes transcrito, el Gobierno de Washington pretendía usurpar a la República su soberanía sobre la Zona del Canal, no otorgada a los Estados Unidos por Bunau Varilla. Tal era el objetivo manifiesto en el prólogo (Véanse las páginas, 3, 26, 49, 55, 130, 139 y 140 de la obra Panamá y los Estados Unidos de América, Imprenta Nacional 1966).

También citan los doctores Alfaro, Morales, Arias y Fábrega en apoyo de la soberanía panameña, los juicios de Henry L. Stimpson, Cordell Hull, Sumner Welles, Lester H. Woolsey, James W. Good y Baccom Slemph, eminentes internacionalistas acordes con la interpretación de Panamá, a la luz de la jurisprudencia federal de los Estados Unidos.

El doctor Octavio Fábrega extracta de la jurisprudencia norteamericana los elementos de interpretación en la siguiente forma:

"1.- Debe regir la intención manifiesta de las partes".

- "2.- Los tratados deben interpretarse según los mismos principios que gobiernan la interpretación de los contratos privados".
- "3.- Debe examinarse todo el instrumento con el fin de determinar cual es la verdadera intención de las partes contratantes."
- "4.- Deben examinarse las disposiciones de un tratado a la luz de las circunstancias que lo rodean y acompañan".
- "5.- Los tratados deben ser interpretados con espíritu amplio y liberal".
- "6.- Donde quiera que fuera practicable, debe dársele un significado sensato a todas las disposiciones de un tratado".
- "7.- De conformidad con la Constitución de los Estados Unidos, los tratados y estatutos legislativos se miden e interpretan por las mismas reglas de la ley y la equidad".
- "8.- Cuando un tratado contiene una cláusula general y tambien disposiciones específicas, las disposiciones específicas limitarán la cláusula general".
- "9.- El espíritu racional de una ley o tratado prevalecerá sobre su texto, especialmente cuando el significado literal resultaría en injusticia y el significado de los términos generales puede ser restringido por el espíritu racional del tratado y el lenguaje general puede entenderse en sentido que admita excepciones implícitas".

Fúndanse estos nueve puntos en doctrinas extractadas de diversos casos, entre otros, los siguientes:

Geoffry vs. Riggs, 1890, 133 U.S. 258; Church of the Holy Trinity vs. United States 457; Goetz vs. United States, 1900, 103, Fed. 72; Secretary of State to Baron Lederer, 5 Moore, 691; Stockton Saving & Loan Soc. vs. Rurvis, 112 Cal. 236; Dedrick vs. Wolf, 68 Miss. 500; State vs. Page, 1 Spears L. 408; Arbuckle vs. Kirpatrick, 98 Tenn. 221; Fidelity Ins. Co. vs. Shenandoah Valer Co. 86 Va. 1.

b) ~~NUESTRA JURISPRUDENCIA~~
Las diferencias entre el régimen sajón, jurisprudencial, y el nuestro, de la doctrina codificada, no favorece la confrontación de cláusulas difusas, ambigüas u oscuras en pactos carentes de coordinación, de claridad expositiva, de división racional de las materias. Ambos regímenes proveen, eso sí, soluciones homogéneas, a) en casos de ambigüedad de uno o varios artículos dentro de un texto general presumiblemente claro; b) en casos de incompatibilidad en las mismas circunstancias, y c) en casos de incongruencia de uno o varios artículos contractuales con uno o varios de los preceptos de la Constitución; pero, ni la doctrina de un Estado, ni la jurisprudencia universal podrían contemplar la incongruencia completa entre los tratados públicos y la Constitución de una de las partes contratantes sin caer en el absurdo, en la negación del Derecho.

En los anales de América y Europa solo existe un precedente similar, en nuestra opinión, a lo que ocurriría de aprobar la Asamblea Nacional los tratados de 1967 nugatorios de la parte declarativa, de la dogmática y de la orgánica de la Constitución de 1946. Ese precedente es el Tratado Mallarino-Bidlack celebrado entre la Nueva Granada y los Estados Unidos de América cuatro años después de disuelta la primera República del Istmo fundada por el General Tomás Herrera, que derogó la Constitución de 1843, coetánea, e hizo inoperantes las Constituciones de 1851, 1853, 1855, 1858, 1861, 1863, 1867, y 1886, Tratado que convirtió el Istmo de Panamá en

territorio nullius (The granadian territory generally denominated, "Isthmus of Panama"....., una versión de las "areas" previstas en los nuevos tratados, cercenadas del territorio panameño).

c) Precedente Constitucional Ignorado

Proporciones guardadas, la situación que crearían los tratados de 1967 y las areas del territorio panameño adjudicadas a los entes que las manejarían contra el Derecho panameño, sería similar a la situación provocada por el Tratado Mallarino-Bidlack y "el territorio comúnmente denominado Istmo de Panamá". El Tratado Mallarino-Bidlack nulificó la Constitución de 1843 y las sucesivas hasta la de 1886. Ni los políticos ni los juristas colombianos lograron jamás atenuar el notorio capitis diminutio impuesto a la personalidad de Colombia por aquel pacto que expiró 57 años después de entrar en vigor (1846-1903) por virtud de la secesión del "territorio comunmente denominado Istmo de Panamá". Era ese territorio el area canalera anterior a las actuales areas y entes propuestos por los negociadores de 1967. El quasi condominio insostenible entre los Estados Unidos y Colombia, que afectaba la personalidad de la Nación colombiana, influyó, sin duda, en el proyecto de Nuñez, "regeneración o catástrofe", porque el artículo 201 de la Constitución del 86 segrega el territorio del Istmo de la unidad colombiana, para hacer, posiblemente menos sensible el maridaje pactado. El Art. 201 de la Constitución de 1886 crea un ente diferenciado de la organización política colombiana, en los siguientes términos: "Art. 201. El Departamento de Panamá está sometido a la autoridad directa del Gobierno y será administrado con arreglo a leyes especiales".

La predicción geopolítica del acontecer internacional suele acertar con relativa frecuencia, sobre todo, cuando la diplomacia desatiende la geografía para satisfacer los dictados inmediatos de la política; cuando la diplomacia

carece de intuición y disciplina para diferenciar la función dinámica del suelo de la posición, locación, situación o soporte físico de un Estado. Sin embargo, el concepto de geocinética, el análisis comparativo de los hechos, sólo permite al hombre de estudio, al jurista, al investigador, la comparación de hechos. Por eso no nos aventuramos en predecir el destino de los nuevos entes y las nuevas areas inadaptables a la función geográfica de Panamá y al imperativo político de la comunidad panameña como el Tratado Mallarino-Bidlack, antecedente directo de los hechos actuales. Ha sido, repetimos, mas modesto el propósito perseguido, buscar una coyuntura interpretativa dentro de la esfera jurídica que atempere, siquiera, las disonancias entre el Derecho Público y los compromisos internacionales pactados a espaldas de él.

El General Julio Londoño, eminente expositor colombiano, con la autoridad que le da su versación, aventúrase francamente en el campo de las predicciones geopolíticas respecto de nuestras relaciones canaleras en la siguiente forma:

"Los Estados Unidos han establecido su Zona del Canal en el corazón de Panamá; esta zona toca sus ciudades más importantes y sus tierras más prósperas; en esta forma, Panamá tiene dentro de sí, dividiendolo en dos, una punta racial y económica más fuerte que el espacio circundante y, como lo vimos al tratar de las puntas de crecimiento, irá ensanchándola cada día hasta absorber por completo la parte principal del Istmo".

En 1953 refutamos el fatalismo del General Londoño en nuestro libro titulado, Biografía de una República (Imprenta Hernández, Panamá); porque no creemos en la acción fatalista, inflexible, de la geografía sobre los

destinos de las comunidades políticamente organizadas, si éstas aprenden a contrarrestar tal acción. Creemos, eso sí, en una relación de polaridad entre la mente humana (energía positiva) y la resistencia del medio geográfico (energía estática) en tal grado que la contratación bilateral podría conciliar lo que es aparentemente irreconciliable; el determinismo del suelo y el imperativo de la soberanía, sin menoscabo del legítimo ejercicio de la función del tránsito -en el caso de Panamá-, ~~ni~~ de la inmólación injustificada de la personalidad jurídica de la Nación.

Hay, sin embargo, un aspecto insuperable en el determinismo, es la debilidad militar y económica de los Estados ístmicos producida por la configuración de sus territorios, demasiado angostos y reducidos en area, lo cual unido a la importancia estratégica de su locación, impide que cumplan por sí mismos la función geográfica inherentes a ellos. Requieren el concurso de potencias con jerarquía mundial que asuman la responsabilidad de accionar el instrumento de esa función geográfica o sea el Canal, sin menoscabo de la función misma ni de los elementos del Estado depositario de ella.

Al sur del ecuador no existe ni ha existido antes ningún gran imperio, ninguna potencia importante, apta para compartir con el soberano territorial el instrumento de que hablamos. Las potencias mayores se forman al norte de la tierra, donde se unen las cabezas de los continentes en la mayor conjunción de espacio y humanidad, de recursos y posibilidades. Del Norte descienden las directrices de la actividad y la conquista por alguna ley telúrica que el hombre no ha descubierto, pero cuyos efectos dañinos podrían contrarrestarse mediante el ajuste racional de intereses, mediante formulas que armonicen las operaciones del tránsito y su defensa con la integridad física y moral del Estado que lleva el sello trágico de los istmos, que recibió el fideicomiso sagrado intransferible de "dividir continentes para unir mundos".

(1) El régimen canalero y la Constitución Norteamericana

Difícilmente el pueblo de los Estados Unidos, colocado en el caso del panameño, toleraría que su gobierno delimitara por un pacto internacional numerosas áreas, la mayor de diez millas de ancho por cuarenta de largo, com- lindante con la ciudad de Nueva York, u otra cualquiera, con el objeto de crear en ellas entidades jurídicas internacionales autárquicas, que limitaran la libre empresa, que ejercieran monopolios discrecionales a juicio de dichos entes, que compitieran, sin pagar impuestos, deslealmente, con los comer- ciantes sujetos a todo género de gravámenes federales, estatales y locales, que controlaran en su provecho la venta a los barcos en tránsito por los puertos adyacentes y, en fin, se apropiaran la facultad de regir todas las actividades de la vida económica, política y social de los Estados Unidos en dichas áreas.

La Constitución de los Estados Unidos, de tipo esencialmente democrá- tico, determina taxativamente lo que el Presidente puede hacer, lo que pueden hacer el Congreso y la justicia federales así como los gobiernos de los Estados. Ningún órgano del Poder Público, ningún funcionario federal o estatal puede ^{asumir} ~~atribuirse~~ funciones que no le estén expresamente atribuidas. Menos aun para cambiar la fisonomía propia de las instituciones sagradas de la Unión.

Ni las 21 reformas aprobadas a partir de 1879, ni los dos mil doscientos proyectos de enmiendas a la Constitución rechazados durante ciento noventa años han intentado la competencia desleal entre el Gobierno americano y los particulares o suprimir total o parcialmente el libre juego de la oferta y la demanda.

Respecto de los eufemismos económicos de las cláusulas de los tratados en proyectos, semillero de contradictorias interpretaciones, es conveniente

recordar que en Julio de 1953 el Presidente Eisenhower recibió de los funcionarios de la Contraloría general de los Estados Unidos un informe, espontáneamente redactado, no pedido, acerca de las actividades marginales controladas por la empresa canalera en su propio perjuicio, circunstancia que pudo hacerse valer en las discusiones y no se hizo.

Ofrecemos a continuación un extracto del Informe:

"El Gobierno de los Estados Unidos al iniciar las obras de construcción del Canal de Panamá confrontó la necesidad de proveer de viviendas, subsistencia y distracciones a los empleados del Canal. El Istmo era un puesto de avanzada sin industrias privadas capaces de satisfacer las demandas de una nueva empresa de grandes proporciones -reza el informe- desde entonces las condiciones han cambiado -agrega- y los comerciantes e industriales tienen capacidad para operar abarroterías, restaurantes, hoteles, almacenes y todo género de establecimientos y expendios al por menor. Lo mismo ocurre con las industrias productivas y los servicios, tales como la conservación de alimentos, refrigeración de carnes, vaquerías, torrefacción de café, embotellamiento de bebidas refrescantes, panaderías, lavanderías, etc., y con la fabricación de artículos sanitarios, importación de cemento, preparación de asfaltos, piedra de cantera y artículos sanitarios". "A nuestro entender -afirman en otro párrafo los funcionarios de la Contraloría Federal- la Compañía (The Panama Canal Company) no ha

hecho una investigación global respecto de las posibles ventajas que obtendría si se despojara de tantas actividades comerciales como sea posible". "La habilidad de la industria panameña para suministrar productos y servicios debería ser estudiada. La Compañía (Gobierno de los Estados Unidos) está construyendo actualmente una planta de leche y de helados para reemplazar una vieja, a pesar de que hay empresas lecheras y heladeras en la República de Panamá. La Compañía (Gobierno de los Estados Unidos) fabrica bebidas gaseosas que son producidas también por empresas panameñas. Estas, pues, -concluye el informe-, podrían suministrar sus productos al Canal." (The Star & Herald y La Estrella de Panamá, Vol CI, 26 de Julio de 1953).

3.- Los Partidos Panameños y la Finalidad de los Tratados

Ninguna vinculación podría establecerse entre las operaciones del tránsito interoceánico o la defensa de sus instalaciones, objetos cardinales de cualquier pacto, y los monopolios mercantiles e industriales nugatorios o restrictivos de la libre empresa, que ambas partes contratantes consagran como fundamento jurídico de su estabilidad. Tampoco podría reconocerse como objeto lícito, legítimo o moral de un tratado para construir, operar o proteger un canal, el ejercicio por la empresa canalera de facultades jurisdiccionales absolutas, discrecionales o compartidas, como ocurre con los Estados Unidos en la Zona del Canal u ocurriría con las areas canaleras recomendadas por los negociadores de 1967.

Todos los partidos políticos panameños, órganos de la Nación, según la ley, se han pronunciado en el sentido de que el objeto de cualquier pacto canalero no puede extenderse arbitrariamente hasta cubrir el dominio, la propiedad raíz, la jurisdicción y hasta la soberanía del Estado que proporcione el derecho de la vía.

El 27 de Marzo de 1961, tres de los partidos mayoritarios entonces, el Liberal Nacional -en el Poder-, la Coalición Patriótica y la Resistencia Civil -en la oposición- se unieron para introducir una salvedad en la Carta de San José, aprobada por cuarentiocho partidos de alta jerarquía en toda la América, en el sentido de declarar que "...respecto de las peculiares condiciones de Panamá... es indispensable el abandono por los Estados Unidos de las actividades comerciales e industriales de tipo monopolista en la Zona del Canal, y la revisión de los conflictos jurisdiccionales bajo la fórmula de que Panamá mantiene con la cooperación de los Estados Unidos la empresa canalera, sin que ello disminuya las funciones delegadas; es decir, en las condiciones en que operan las bases militares conjuntas en otros países".

En cumplimiento del anterior acuerdo, los Representantes de la Resistencia Civil Liberal y del Partido Liberal Nacional, Dr. Luis Domingo Alfaro e Ing. David Samudio enviaron a don José Figueres, gestor del Movimiento, el siguiente telegrama fechado el 28 de Marzo de 1961.

"Los Partidos democráticos de Panamá que suscriben el presente documento, lo hacen ante la urgencia de una acción continental solidaria; pero declaran mancomunadamente que la solución estable de los problemas latinoamericanos depende, en mayor grado de una coordinación económica en la producción, la distribución y el consumo de la

riqueza, que de la ayuda unilateral. Y respecto de las peculiares condiciones de Panamá, declaran que es indispensable el abandono por los Estados Unidos de las actividades comerciales e industriales de tipo monopolista en la Zona del Canal, y la revisión de los conflictos jurisdiccionales bajo la fórmula de que 'Panamá mantiene con la cooperación de los Estados Unidos' la empresa canalera, sin que ello disminuya el poder y la autoridad delegados, es decir, en las condiciones en que operan las bases militares conjuntas en otros países".--- Panamá, Marzo 28 de 1961. Por la Resistencia Civil Liberal: (fdo) Luis D. Alfaro. Por el Partido Liberal Nacional: (fdo) David Samudio".

Tres años más tarde, en Marzo de 1964, la Resistencia Civil Liberal, la Coalición Patriótica, el Partido Renovador y Dipal, integrantes de la Alianza de Oposición, ante la ruptura de relaciones entre los dos países, secuela de los episodios del 9 de Enero de ese año, que deterioraban las negociaciones abiertas en 1961 y producían un clima hostil ~~en extremo~~ a cualquier buen entendimiento favorable a Panamá, tras importantes deliberaciones votaron la siguiente Resolución tendiente a solucionar el conflicto y a fijar la correcta finalidad de cualquier pacto futuro con los Estados Unidos.

Los términos textuales de la expresada Resolución de la Alianza de los partidos opositoristas, son ~~textualmente~~ éstos:

"Los partidos signatarios, ejerciendo su función legal de órganos de la Nación y en virtud de las

consideraciones expuestas,

N
RECOMIENDA:

PRIMERO: Provocar un acercamiento inicial entre los dos gobiernos que propicie la reanudación de relaciones y haga posible negociar un nuevo tratado en el cual se sustituya la fraseología tradicional de "Panamá cede", por la más cónsona con la realidad jurídica de "Panamá mantiene" con la cooperación de los Estados Unidos.

SEGUNDO: Gestionar separadamente las reclamaciones que el Gobierno panameño intenta contra el de los Estados Unidos por los sucesos de Enero y el plan de concertar un nuevo tratado que elimine las causas futuras de agresión, mediante el ajuste de los derechos de la República de Panamá, nación poseedora de la vía y el contratista de la empresa canalera, que es el Gobierno de los Estados Unidos

TERCERO: Definir concretamente la finalidad de la contratación que debería ser el mantenimiento y la protección del Canal por la República de Panamá con la cooperación de los Estados Unidos, conciliando así el imperativo político indeclinable de la Soberanía del Estado panameño con la función geográfica del Istmo, en los términos acordados el 27 de Marzo de 1961 en declaración conjunta de los partidos Resistencia Civil Liberal, Coalición Patriótica Nacional y Liberal Nacional a la "Carta de San José", firmada por los

partidos democráticos mayoritarios de toda la América,
cuyo contenido es el siguiente:

"....Respecto de las peculiares condiciones de la República de Panamá, declaramos que es indispensable el abandono por los Estados Unidos de las actividades comerciales e industriales de tipo monopolista en la Zona del Canal y la revisión de los conflictos jurisdiccionales, bajo la fórmula de que "Panamá mantiene con la cooperación de los Estados Unidos, la empresa canalera....."

Firmado en la ciudad de Panamá a los 27 días del mes de marzo de mil novecientos sesenta y cuatro.

El Partido Panameñista que dirige el doctor Arnulfo Arias, mayoritario en el país, no se pronunció en las ocasiones anteriores (1961 y 1964), primero por su abstención en los comicios de 1960 y luego, en 1964 por no pertenecer a la Alianza. Sin embargo, no existe duda alguna acerca de las directrices claras y precisas del Panameñismo acerca de la necesidad de reducir a sus exactas proporciones las finalidades de cualquier tratado futuro, eliminando radicalmente, sin eufemismos ni cláusulas dubitativas que generen conflictos de interpretación, los monopolios mercantiles e industriales contrarios al régimen de la libre empresa, así como todas las facultades jurisdiccionales que no respondan a la operación de la empresa y a la defensa de sus instalaciones.

El consenso de opinión acerca de no pactar con los Estados Unidos a base de las cesiones, concesiones o renunciaciones jurisdiccionales de 1903,

agravadas con nuevas cesiones, concesiones o renunciaciones de territorio y jurisdicción, violatorias de nuestro Derecho Público e innecesarias a la operación y seguridad del libre tránsito, comprende los dos tercios del electorado en los últimos comicios de 1964. No es aventurado decir que la repudiación es igual o mayor que la registrada cuando tratase de imponer al país el Tratado de 1926.

Corremos el riesgo de ser tildados de máxima exageración, pero, apesar de ello, prevemos que la presentación de los tres tratados de 1967 a la Asamblea Nacional para su ratificación ad referendum, alteraría la tranquilidad social y el orden público en magnitudes incalculables todavía.

De conformidad con las reglas de interpretación de los tratados públicos sentadas por la jurisprudencia norteamericana (ver el punto 8 de la transcripción del doctor Octavio Fábrega), "Cuando un tratado contiene una cláusula general y también disposiciones específicas, las disposiciones específicas limitarán la cláusula general".

La regla de que las disposiciones específicas privan sobre la general operó contra los Estados Unidos en la interpretación de la Convención Bunau-Varilla-Hay. El artículo III de dicha Convención, por ejemplo, de carácter general, sirvió de apoyo a la pretendida soberanía de aquel país sobre la Zona del Canal, pero está desvirtuada por las disposiciones específicas de los artículos X, XII y XIII, entre otros, que nulifican o demeritan las pretensiones soberanas de los Estados Unidos, circunstancia que sirvió de apoyo a Lester H. Woolsey, James W. Good, Baccom Slemple y otros juristas especializados para sustentar una posición favorable a los derechos de Panamá.

En los tratados de 1967, que ahora se gestan, inviertense los términos. Las reglas generales, como las consignadas en el Art. II, numeral (3) sobre

la soberanía panameña y en el Art. XV, numeral (1), relativa al ejercicio preferencial de las actividades comerciales por la empresa privada, ambas favorables a Panamá, quedan completamente desvirtuadas por las disposiciones específicas que las desarrollan, es decir que las cláusulas restrictivas de la regla general amulan o atenuan sus efectos.

Los dos casos expuestos, el de la soberanía y de la empresa privada no son los únicos que registra el tratado relativo al Canal en operación y los otros dos que lo complementan. Trátase de una línea de conducta nueva, ceñida a la experiencia de 1903 en lo atinente a la interpretación de los tratados, la cual impedirá que juristas norteamericanos prominentes, fundados en la jurisprudencia, sustenten el derecho que asiste a Panamá.

A.- Interpretaciones y Conceptos Falsos.- Hay argumentos comunes a todos los defensores de las negociaciones con los Estados Unidos, improvisadas sobre una generalización insubstancial, sobre supuestas e inconsultas "aspiraciones panameñas" jamás metodizadas en anteproyectos como es de rigor. Sin embargo, sería innecesario repetirlos. Basta en realidad un ejemplo para apreciarlos todos, y ninguno mejor, por su alta jerarquía intelectual, que el del señor Lic. D. Fabián Velarde (padre) acerca del fallido pacto de 1926 (Análisis del Nuevo Tratado).

Opina Velarde literalmente:

".....por donde quiera abundan fuertes censuras y en cambio, muy escasos son los juicios favorables. Pero en la mayoría de las opiniones emitidas hemos podido observar con una generalidad sorprendente estas dos cosas: que en la apreciación del nuevo pacto se olvida por completo la situación en que nos dejó el Tratado de 1903; y que esas

apreciaciones no son el fruto de estudio y raciocinio, sino brotes de patriotería y sentimentalismo.... La aprobación o rechazo del Nuevo Tratado es quizás el problema más serio que se nos ha presentado desde 1903, porque en él nos estamos jugando nuestra vida económica. Debemos, por consiguiente, decidirlo, no con lirismos que podrán aparecer tan hermosos como se quiera, pero que son perjudiciales porque ofuscan la razón y obscurecen el sentido de la realidad, sino con criterio previsor, desapasionado y analítico. No es está una cuestión de corazón; es asunto de cerebro...."

Resumimos unicamente dos de estos argumentos comunes a los defensores de los tratados, así:

1º.- Comparación de cualquier nuevo arreglo, con la interpretación norteamericana de la Convención Bunau Varilla-Hay a base de los derechos soberanos de los EE.UU. y no conforme a la interpretación panameña compartida por internacionalistas notables de aquel país, y

2º.- Rechazo violento de cualquier crítica, total o parcial, por ser producto de "patriotería y sentimentalismo, no el 'fruto de estudio y raciocinio', donde no debería entrar el corazón, sino el cerebro".

La inclinación a admitir la soberanía de los Estados Unidos en la Zona del Canal cada vez que por incapacidad o fuerza mayor los negociadores de tratados agravan la situación existente o por falta de documentación e instrucciones precisas, como un escape a las responsabilidades inherentes, va convirtiéndose esa inclinación en un mal endémico que distorciona, como

secuela adicional, la verdad histórica, cimiento del derecho de los débiles. Se ha inoculado ya en la conciencia popular la idea del Chantaje a los Estados Unidos, y lo más grave es que personas de ilustración en sus profesiones u oficios comparten esa idea. Para el engaño -algo delictuoso e inmoral- no sólo basta el deseo de engañar. Hace falta también un tonto que se deje engañar, y ese tonto no está en el Gobierno de los Estados Unidos. "Ni engañadores ni engañados" debe ser nuestro lema.

a) Fundamento de nuestra verdad histórica.- Fúndanse las pretensiones de soberanía y jurisdicción de los Estados Unidos en los artículos II y III del Convenio vigente, 'Bunau Varilla-Hay, firmado el 18 de Noviembre de 1903 por los plenipotenciarios Felipe Bunau Varilla y John Hay, Secretario de Estado. Las agencias de prensa informan desde el 30 de Junio de 1967 que, además, se pretende el dominio real, la propiedad raíz, del área de diez millas de ancho donde se construyó el Canal y todas las tierras y tierras cubiertas por agua que estimaren necesarias y convenientes para la empresa canalera, de lo cual jamás se ha tratado hasta ahora en ningún pacto o acuerdo.

1º. Panamá ha venido sosteniendo que posee y mantiene su soberanía, su jurisdicción y, desde luego, el dominio eminente y la propiedad raíz, hasta ahora fuera de toda discusión, en la Zona del Canal, por las siguientes condiciones:

2º. La República de Panamá concedió a los Estados Unidos en virtud del artículo III, "todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercerían si ellos fuesen soberanos del territorio" ("which the United States would possess and exercise if it were the sovereign of the territory...").

La frase transcrita ahorra comentarios acerca de la supuesta soberanía

de los Estados Unidos. Si Panamá hubiese cedido la soberanía, la redacción sería otra mucho más clara y sencilla. "Panamá cede la soberanía....." lo cual llevaría implícito todo lo demás.

3º. Panamá concedió a los Estados Unidos unicamente tres facultades dentro de la parcela del canal (Art.II) "para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección de dicho Canal..." ("for the construction, maintenance, operation, sanitation and protection of said Canal...").

El cumplimiento de estos cinco fines específicos para los cuales se celebró el Convenio de 18 de Noviembre de 1903 (Bunau Varilla-Hay) entre la República de Panamá y los Estados Unidos, exigían lógicamente la investidura al concesionario de esas tres facultades, también específicas, que son: "...el uso, la ocupación y el control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción...." ("... the use, occupation and control of a zone of land and land under water for the construction.....").

Igualmente lógico es que en el ejercicio de esas tres facultades, concedidas para cinco fines exclusivos, no tuviera ninguna ingerencia la República de Panamá, como quedó también estipulado en el Convenio de 18 de Noviembre de 1903 (Bunau Varilla-Hay), artículos II y III. Es imposible que los Estados Unidos deriven derechos soberanos de la no ingerencia del Estado panameño en el manejo de la empresa canalera, porque ni siquiera la tiene en el manejo de las empresas privadas de índole mercantil, lo cual no implica que dichas empresas sean entidades soberanas o que no estén subordinadas a la ley panameña.

4º. Si los Estados Unidos hubiesen pretendido la Soberanía sobre "el área del Canal" (esta denominación es una de las conquistas del nuevo tratado y reemplaza la vieja: "Zona del Canal") jamás hubiesen propuesto, como lo

hizo el Secretario de Estado John Hay, los artículos X, XII y XIII, entre otros.

Por el X, "La República de Panamá conviene en que no se impondrán contribuciones, ya sean nacionales, municipales, departamentales o de cualquier otra clase sobre el Canal... (aquí una larga enumeración de obras auxiliares, dragas, implementos materiales y empleados que Panamá conviene en exonerar).

El texto en inglés es del tenor siguiente en la parte transcrita: "The Republic of Panamá agrees that there shall not be imposed any taxes, national, municipal, departamental or of any other class, upon the Canal....."

Por el artículo XII del Convenio de 18 de Noviembre de 1903, "El Gobierno de la República de Panamá permitirá la inmigración y libre acceso a las tierras y talleres del Canal y a sus obras auxiliares....."

El texto válido del Artículo XII, que es el inglés contra toda regla de contratación internacional, está concebido en los siguientes términos:

"The Government of the Republic of Panama shall permit the immigration and free acces to the lands and workshops of the Canal and auxiliary works....."

Por el artículo XIII, Panamá conviene en que "Los Estados Unidos podrán importar en todo tiempo a la mencionada Zona y tierras auxiliares, libres de derechos de aduana, impuestos, contribuciones u otros gravámenes, y sin ninguna restricción, buques, dragas, locomotoras, carros, maquinaria....." (Aquí una larga lista de exoneraciones).

El texto que entregó John Hay a Bunau Varilla para que lo firmara, como en efecto lo hizo, es del siguiente tenor: "The United States may import at any time into the said zone and auxiliary lands, free of custom duties, imposts, taxes, or other charges, and without any restrictions, any and all vassels, dredges, engines, cars, machinery....." etc.

Las transcripciones anteriores, alegadas por juristas norteamericanos

y panameños a la luz de la doctrina de los jueces y del Derecho durante sesenticuatro años -lo repetiremos hasta el cansancio-, constituyen evidencia suficiente de nuestros incontrovertibles derechos de soberanía y de jurisdicción plenaria en la Zona del Canal. Por tanto, consideramos llegada la hora de unir todos los esfuerzos de todos los panameños versados en la teoría constitucional y en el Derecho Internacional con el fin elevado de erradicar los falsos conceptos creados por el estudio insuficiente o la falta de estudio de los problemas y también -confesémoslo sin contemplaciones- por un mal entendido amor propio en quienes asumen, en condiciones desfavorables, la compleja tarea de negociar tratados improvisadamente.

NATURALEZA DE LOS ENTES

1.- Su Fisonomía.- Escogemos la palabra "entes" para designar las "entidades jurídicas internacionales" recomendadas al Gobierno Nacional por los negociadores panameños. A nuestro juicio, responde con mayor exactitud el vocablo "entes" a los caracteres que dichos negociadores atribuyen a su creación original no contemplada por el antiguo Derecho de Gentes ni por las modernas concepciones del Derecho Público.

El Artículo 51 del Código Civil argentino, por ejemplo, define estas criaturas informes, así: "Todos los entes que presentasen signos característicos de humanidad, sin distinción de cualidades o accidentes, son personas de existencia visible".

Aplicada esta definición al género de las personas morales, mediante la sustitución de la palabra "humanidad" por la palabra "organización", tendremos una idea aproximada de la peligrosa imagen de estas criaturas concebidas en Washington y Nueva York bajo el nombre de "entidades jurídicas internacionales". Agregadas estas consideraciones al concepto filosófico de que es "ente accidental" el que no puede existir por sí solo, sino que necesita un sujeto que le sirva de base, fuera del cual no puede existir, tendríamos completa, en todos sus contornos la imagen que deseamos concretar.

Está comprobado, a través de los anales diplomáticos, que la función geográfica de nuestro suelo genera situaciones teóricamente imprevistas e imprevisibles. Cada situación nueva en el acontecer de los istmos es un aldabonazo a la conciencia jurídica que dormita de espaldas a esta realidad, es el anticipo de nuevos aspectos, el embrión de instituciones nuevas que reclaman la acción normativa del Derecho.

La constante elaboración de figuras jurídicas espontáneas, deterministas,

en los territorios ístmicos obligar a juristas, políticos y diplomáticos de todas las latitudes a encauzar rectamente los impulsos telúricos --llamémosles así a falta de otra expresión-- para hacerlos cónsonos con los elementos del Estado, para que armonicen con los preceptos generales del Derecho y los fundamentos de la sociedad política, no para desquiciar innecesariamente la universalidad de normas que han tardado veinte siglos en depurarse hasta el grado en que hoy se encuentran.

a) El Injerto Nocivo.— Preciso es admitir que la condición jurídica de un sector de la República, la Zona del Canal, cuyo territorio se transferiría, con todo el haz de derechos propios de la autonomía, (no otorgados por la Convención Bunau Varilla-Hay), a entes contrarios al Derecho Constitucional panameño, contrarios a la teoría del Estado en que nuestro sistema se apoya y contrarios, por último, al Derecho Internacional, marcaría un retroceso notorio en los ajustes de la función geográfica y el imperativo político de Panamá. Conciliar en lo interno estos términos aparentemente inconciliables es la meta que debería perseguir la diplomacia panameña. En lo externo, habría que conciliar también las posiciones extremas de los Estados Unidos y las de Panamá, por medio de alguna fórmula, diferente de la que ofrecen los negociadores.

En estas circunstancias las facultades buscadas por los Estados Unidos para operar el Canal encontrarían su módulo en la función geográfica que nos inclina a compartir con ellos un instrumento propicio a dicha función que es, por su índole, indelegable, imprescriptible, indivisible e intransferible. El Canal es ese instrumento, y, por tanto el objeto y fin de cualquier negociación bien orientada que garantice plenamente al empresario, los Estados Unidos, los medios de orden legal o contractual indispensables al uso, ocupación y control (empleamos los términos de 1903) requeridos para

los fines específicos de construir, conservar, operar, sanear y proteger la vía interoceánica, derechos que cabrían, como la práctica lo indica, hasta dentro de un régimen semejante al de las sociedades mercantiles, con la excepción de los aspectos estratégicos que podrían pactarse separadamente sin ceder, conceder o renunciar los elementos propios de la jurisdicción plenaria o de la soberanía.

b) Inadaptabilidad.— ¿Cuál es el status de los Estados Unidos, no ya de la Zona del Canal, en la parte mas importante del territorio de la República de Panamá?

Cuando el doctor Ricardo J. Alfaro refutó en 1946 el informe de Mr. John Foster Dulles a las Naciones Unidas porque incluía la Zona del Canal entre los territorios no autónomos (colonias, posesiones, mandatos) bajo la administración de los Estados Unidos, puso en claro que la Zona del Canal no está comprendida entre las comunidades carentes todavía del gobierno propio en los términos del acápite e), Art. 73 de la Carta. Dejó claro a la vez el caracter sui generis de dicha parcela de tierra panameña.

El Dr. Alfaro dijo con todo acierto en su refutación al informe de Mr. Foster Dulles: "...Dicha zona no ha sido comprada, ni conquistada, ni anexada, ni cedida, ni arrendada, ni su soberanía transferida por Panamá a los Estados Unidos". Es de advertir que por instrucciones del Departamento de Estado, el jefe de la Delegación norteamericana, corrigió su informe eliminando de él la Zona del Canal, admitiendo implícitamente que su país carece de un título fundado en derecho para ejercer dominio o autoridad en esa parte del territorio panameño.

Hacíase necesario, pues, bordear el determinismo geográfico hasta encontrar una fórmula justificativa al ejercicio de poderes soberanos en la Zona del Canal, completamente ajenos a la operación y protección de la

vía interoceánica, y aparecieron los "entes".

En última instancia, los entes serían intermediarios en los cuales la República de Panamá se obligaría a depositar los elementos de su soberanía en el acto mismo de constituirse por los tratados de 1967. A través de dichos entes los Estados Unidos ejercerían en forma indirecta dominio soberano dentro y fuera del actual territorio zoneita estipulado en 1903. Queriendo salvar los escrúpulos que en más de una ocasión manifestara el gobernante norteamericano acerca de la desmembración jurisdiccional de Panamá o cualquier otro Estado canalero, fué conducido por sus asesores al refinamiento del vicio que sinceramente deseaba corregir, porque la fórmula de los entes no provee la solución deseada. Campea en los textos de los tres tratados un arsenal de torturas dialécticas aplicadas a la razón y al Derecho por la ambigüedad y el eufemismo, cuyos resultados en la practica serían funestos para ambas partes contratantes que no podrán encontrar en los métodos interpretativos, solución a los conflictos.

El Presidente Johnson
Varias veces hemos comentado un editorial de "The New York Times", porque contiene, a nuestro juicio, la síntesis del pensamiento oficial de los Estados Unidos anterior al 9 de Enero de ~~1964~~ 1964.

"Las grandes potencias -declara el importante diario newyorkino- no pueden ya dictar condiciones a los países pequeños y débiles. El nacionalismo es la más poderosa arma política de nuestra época. No es posible forzar a Panamá a que acepte a perpetuidad un status que faculta a los Estados Unidos a ejercitar derechos dentro de una zona canalera como si fuesen soberanos. El caso sería igual si el Canal se construyera a través de Colombia, Costa Rica o Nicaragua".

"El problema diplomático principal -agrega el New York Times- consistirá en preparar una fórmula que justifique el desembolso de miles de millones

de dólares y que garantice la seguridad del Hemisferio Occidental sin el ejercicio unilateral de la soberanía por los Estados Unidos".

Señala de paso el New York Times lo duro que es "llegar a un acuerdo con Panamá sobre el Tratado de 1903" y reproduce los siguientes conceptos del Presidente Johnson: "Estamos dispuestos a negociar un nuevo tratado; pero mientras eso ocurra el de 1903 continuará en vigor. Transcurrirán -dijo Johnson- cuatro años antes de que terminen los estudios de ingeniería. Panamá a veces es un país turbulento con graves problemas políticos y gran desequilibrio social. Sería conveniente -continúa Johnson- que los panameños mostrasen paciencia y habilidad de estadistas, pues seguramente ganarían mucho si el nuevo canal se construyera por Panamá o si se reformara el viejo".

El enfoque original de la situación de 1964, hecho por el gobierno panameño fue incorrecto y así lo evidencia la trayectoria de sus gestiones. Confiose exageradamente en el impacto mundial logrado a través de la inmola- ción de vidas humanas y la destrucción de la propiedad; creyose que los Estados Unidos confrontarían una repudiación permanente; que las tensiones exteriores determinarían la abrogación rápida del régimen canalero de 1903 y los usufructuarios del Canal se despojarían de todo "derecho, poder y autoridad". Las cosas, desgraciadamente ocurrieron de otra manera. El clima de hostilidad, escogido como el más conveniente, se tornó desfavorable, no produjo los bene- ficios calculados y en cambio sigue alimentando la animadversión recíproca, francamente expresada en los cuerpos legislativos de los dos países que a fin de cuentas deberán ratificar o impugnar lo convenido a través de los canales diplomáticos.

La política de Mr. Johnson, constreñida por los acontecimientos, perdió al final su pureza de intenciones, bajo la suposición errónea de una fuerza incontrastable en el Gobierno del señor Robles para imponer la fórmula de

los entes o bajo la creencia injusta en una insensatez absoluta de los panameños, prontos a aceptar el lejano y argentino ruido de millones ficticios o, en fin, por el temor que les inspira la repetición de los sucesos de 1964. Parecía no contar ya mucho la efectividad de una fórmula realmente conciliatoria, sino la intrincada apariencia de ella. Perdióse la buena voluntad, desapareció la mutua confianza que, aun en épocas de mayores tensiones, existió entre panameños y norteamericanos. Lo evidencia la conducta de nuestro pueblo en las últimas guerras globales. Mientras menudearon los actos de traición de norteamericanos a su propio país, jamás, en sesenticuatro años de precaria asociación de intereses, se ha registrado un solo caso de espionaje, deslealtad o infidencia en los panameños. La última guerra demostró, por lo contrario, el alto grado de conciencia de nuestras comunidades, como lo prueba la siguiente comunicación enviada por el Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Panamá, Mr. John J. Mucció al Ministro de Educación el 7 de Julio de 1942 con ocasión de las fiestas del 4 de Julio de ese año, cuando los imperios totalitarios debatíanse contra las naciones democráticas. Eh aquí el párrafo mas importante de dicha comunicación:

"...Ningún representante diplomático podría presenciar actos de tanta significación y de tal magnitud sin sentirse hondamente conmovido, y esta es precisamente la emoción que yo experimento.-- En mis veinte años de servicio en la representación diplomática de mi país, jamás he visto cosa que me impresione tanto...."

Sin duda hay un visible cambio en la actitud de los Estados Unidos hacia Panamá producido por la desconfianza. Desde la búsqueda por el Presidente Johnson de una fórmula que concilie la seguridad, el funcionamiento y la

protección del Canal con la soberanía de la República, hasta la pretensión manifiesta en los tratados de 1967 de menoscabar, aun más, a través de "Entidades Jurídicas Internacionales" dominadas por ellos, el territorio, la personalidad política y las instituciones fundamentales, es notorio ese cambio.

Bajo ningún otro prisma que el de la sensación de inseguridad de las instalaciones canaleras, oficialmente propiciada, podría analizarse la transformación de la conducta norteamericana relativa a la confianza en los gobiernos, los partidos, y las castas dirigentes de la República de Panamá. Ningún suceso, en efecto, fuera de los episodios del 9 de Enero de 1964 explicaría las siguientes inconsecuencias:

Por el artículo II del Tratado General de 1936, "los Estados Unidos de América declaran que la República de Panamá ha cumplido leal y satisfactoriamente las obligaciones que asumió por el Artículo II de la Convención de 18 de Noviembre de 1903..... y en reconocimiento de ello los Estados Unidos de América renuncian por el presente artículo a la concesión que le hizo a perpetuidad la República de Panamá, del uso, ocupación y control de tierras y aguas, además de las que ahora están bajo la jurisdicción de los Estados Unidos de América fuera de la Zona descrita en el Artículo II de la mencionada Convención....."

El Artículo X del mismo Tratado prevé la acción conjunta de los dos países "En caso de conflagración internacional o de existencia de cualquier amenaza de agresión en que peligre la seguridad de la República de Panamá o la neutralidad y seguridad del Canal de Panamá....."

Es obvio que la única cooperación que Panamá podría prestar temporalmente a la defensa sería la tierra para instalaciones militares, como se hizo en el Convenio de 18 de Mayo de 1942 cuya prórroga rechazó la Asamblea por haberse producido el armisticio con el Japón. Como consecuencia de la

acción legislativa, los Estados Unidos desmantelaron todas las bases militares de acuerdo con los artículos I y V del citado Convenio.

Ahora, a pesar de que "los Estados Unidos declaran (Art. II del Tratado General de 1936) que la República de Panamá ha cumplido leal y satisfactoriamente las obligaciones que asumió por el Artículo II de la Convención de 18 de Noviembre de 1903", sobre el suministro de las tierras para la operación canalera; ahora, repetimos, en 1967, desaparece, en virtud de los nuevos tratados en gestación, el cumplimiento leal y satisfactorio de las obligaciones contraídas respecto de la concesión de tierras adicionales; transfórmase la cooperación accidental en caso de conflagración o de existencia de cualquier amenaza de agresión, en la permanente entrega, en tiempo de paz, de sitios de defensa, en forma indeterminada; la jurisdicción judicial de las áreas de defensa fuera de la Zona del Canal, sería ejercida por los juzgados de los entes en nombre de ellos y por autoridad del tratado o los tratados en gestación. Al respecto es conveniente recordar que tal situación surgió en 1942 al presentarse al Congreso norteamericano una ley que unilateralmente sometía el personal de las bases a los jueces zoneitas en todo lo relativo al estado civil y la contratación; pero bastó la intervención del Gobierno y el envío del Dr. Ricardo A. Morales como correo de Gabinete a Washington para que la ley fuese retirada y los jueces panameños ejercieran su cometido.

Las cosas han cambiado de entonces a nuestros días. Los entes que sustentaría el Gobierno de los Estados Unidos contra el Derecho positivo panameño y los principios del Derecho Internacional, estarían autorizados por los pactos de 1967 para ocupar, mediante notificación, todas las tierras que a juicio de dichos entes, fuesen necesarias al cumplimiento de sus fines, no solo en tiempo de guerra sino en tiempo de paz y la justicia ordinaria estaría a cargo de los jueces de los entes en todas las áreas diseminadas en

el territorio de la República.

Los pasajes narrados muestran que hay temores evidentes hacia el ejercicio de las funciones constitucionales de los órganos del Poder Público panameño y hacia las personas que los integran, en la actualidad y en el futuro, por parte de los Estados Unidos. Y lo que es todavía peor, esos temores, de orden institucional y funcional que dan vida a la fórmula de las "entidades jurídicas internacionales" configuradas en los pactos de 1967, constreñirían la acción de las autoridades panameñas legítimamente constituidas, aun fuera de dichas áreas, en cualquier acto administrativo relacionado con ellas.

Al ejercitar los entes la soberana potestad de acordar de igual a igual con los Estados Unidos intervenciones de las fuerzas armadas, terrestres, aéreas y navales, cuando a su juicio fuese necesario (Arts. XX, XXI y XXII del Tratado del Canal en operación y el texto general del Tratado de bases), suplantaría al Organismo Ejecutivo y al Legislativo a un mismo tiempo.

También el ente denominado "Administración" tendría la facultad de disponer de la Guardia Nacional, sin el consentimiento del Organismo Ejecutivo, probablemente en previsión de futuras manifestaciones estudiantiles dentro de sus territorios cuya represión pudiese acarrear responsabilidades a la policía del ente o a las fuerzas armadas de los Estados Unidos.

La previsión anterior, consignada en el Art. XX, numeral (3), ib, pareciera estar asociada a los sucesos del 9 de Enero de 1964 y su secuela, acto confirmatorio del cambio de conducta del Gobierno de los Estados Unidos en sus relaciones con la República de Panamá, comentado por nosotros.

d) Abolir, no "Reafirmar".- La idea central del Gobierno de los Estados Unidos en las actuales negociaciones, desde la inadmisibles fórmula de los entes que vicia todos los acuerdos, hasta el empleo de subterfugios y el

encubrimiento de intenciones dafinas con poca habilidad, ha de influir, sin duda, en la formación de un criterio adverso a los tres tratados, criterio que sustenta el elemento idóneo de nuestro país, los catedráticos de las materias desarrolladas en los pactos, los juristas especializados, los hombres de disciplinas sólidas. No se trata, pues, como informa la prensa norteamericana barata, de un insaciable apetito de dólares, ni tampoco de una oposición tropical irreflexiva o de influencias comunistas exportadas de la Habana, de Pekin y de Moscow. Existen sin duda en Panamá, como ocurre en los Estados Unidos y en el resto del mundo, pequeños sectores de opinión desviados de la correcta apreciación de los hechos y de la crítica objetiva; pero esos sectores no representan la verdadera conciencia panameña, tradicionalmente ejercitada por continuas tensiones exteriores, desde hace siglos, en intuir su indeclinable posición político-geográfica acorde con el destino de los istmos americanos. Trátase, en consecuencia, de conciliar el determinismo del suelo istmeño y el imperativo indeclinable de nuestra soberanía mediante una fórmula eficaz que asegure a los Estados Unidos, como empresarios, el funcionamiento regular y la permanente protección de un Canal que habrá de ser mixto, por mandato de la naturaleza, es decir, estratégico y mercantil a la vez. Esa fórmula no es ni podrá ser la consignada en los tratados con el beneplácito de los Estados Unidos, porque la institución de las "entidades jurídicas internacionales", clave de toda la estructura contractual, tiene por finalidad exclusiva robustecer al máximo la operación del tránsito sacrificando para ello la dignidad y la soberanía de Panamá, a través de mutilaciones territoriales y sustracciones jurisdiccionales innecesarias e injustificables, por grandes que fuesen el temor y la desconfianza que abrigue el Gobierno de Washington hacia nuestras castas dirigentes actuales o futuras, hacia las proclividades marxistas, hacia la demagogía de nuestros políticos

o hacia los desajustes fundamentales del mundo actual; porque el acontecer pasado y presente refleja con mayor intensidad toda esa miseria a la cual temen, en el ámbito nacional de los Estados Unidos que en nuestra sociedad política en desarrollo. Si todos los temores que se advierten en la ampulosa, ambigua y contradictoria redacción de los textos contractuales de 1967, fuese justificada, tales precauciones a poco o a nada conducirían, mientras las mismas lacras no sean desarraigadas de la política norteamericana, del ámbito nacional de los Estados Unidos. La historia, inexorable juez de pueblos y hombres, indica -ya lo hemos dicho- que en sesenticuatro años de precarias relaciones entre los dos países, ningún panameño ha traicionado a Panamá en sus vinculaciones canaleras con los Estados Unidos, y sí se han registrado casos de traición de norteamericanos a su país; ningún caso de espionaje o deslealtad puede imputarse a un solo panameño y son numerosos los espías convictos en los Estados Unidos; ningún panameño ha sido sospechoso siquiera de sabotage en la Zona del Canal, y, por desgracia sí ha habido norteamericanos sospechosos. Esto lo evidencia la Historia lo mismo que la amplia cooperación en la defensa del Canal durante las dos últimas guerras globales contra la implantación del totalitarismo, pese al sistema totalitario, marginado a la Convención Bunau Varilla-Hay, impuesto por acción unilateral de los Estados Unidos en la zona canalera.

Si lo que dejamos expuesto es cierto, los males que nos impondrían los tratados -que no se compensarían con promesas de millones problemáticos-, estaríamos perdiendo el tiempo tanto los norteamericanos como los panameños en "refinar" condiciones que el pueblo panameño repudiará, en desmedro de las ya deterioradas relaciones entre dos países llamados a usar la mutua comprensión. Lo indicado, pues, sería descartar la fórmula de los entes y buscar otra que concilie la función geográfica y el imperativo político

de Panamá.

d) Justificación de Cargos.— Afirmamos que la idea central de los Estados Unidos en las actuales negociaciones, desde la inadmisibles fórmula de los entes, que vicia de nulidad absoluta todos los acuerdos, hasta el empleo de subterfugios y el encubrimiento de intenciones dañinas con poca habilidad, ha fortalecido un criterio adverso. Presentamos al efecto el siguiente caso:

A pesar de ser un tratado bilateral éste que transforma la Zona en Area, los Estados Unidos se abstienen de proclamar la neutralidad del Canal. El Artículo XXXIV, numeral (1) dispone: "La República de Panamá declara la neutralidad del Canal de Panamá". Esa neutralidad unilateral será mantenida "de acuerdo con los principios que han regido tal neutralidad desde que el Canal fué abierto al tránsito internacional" (Art. XXXIV, (2)).

Muy distinta sería esta neutralidad del Canal y sus instalaciones de la neutralidad genuina estatuida en la Convención Bunau Varilla-Hay, que incorpora las reglas de la Convención de Constantinopla de 29 de Abril de 1888 como consecuencia de los pactos celebrados entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña en 1850 y a principios del presente siglo.

Veamos: "de acuerdo con los principios que han regido tal neutralidad desde que el Canal fué abierto al tránsito internacional", los Estados Unidos tendrían pleno derecho a convertir en inexpugnable fortaleza la Zona del Canal y las áreas auxiliares, porque en 1910 el Presidente Taft, antes de que el Canal fuese abierto al tránsito, lo fortificó en previsión de la primera guerra mundial en detrimento de los principios de neutralidad pactados, que solo permiten una policía militar a lo largo del Canal para mantener el orden.

Si, por lo contrario, el párrafo del numeral (2), Art. XXXIV transcrito, estipulara la neutralidad, "de acuerdo con los principios que han regido

desde 1903, entonces, ya no podría existir un Canal fortificado ni un Tratado de bases militares fuera de la Zona o área canalera. La presentación de este caso de subterfugio y encubrimiento de intenciones no acredita nuestra fe en la neutralidad que se pacta en la paz para violarla en la guerra... Negamos la eficacia de tal principio, basados en la realidad histórica.

INCONCRECION DE LOS ENTES EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Fallidos han resultado hasta ahora los esfuerzos de los negociadores y sus consejeros por enmarcar dentro de las formas del Derecho las entidades jurídicas internacionales creadas por ellos. Sin el ajuste de los entes a los principios jurídicos reconocidos, sería vano invocar el artículo cuarto de la Constitución que declara: "La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional"; porque si la fórmula elegida careciera, como en efecto carece, de apoyo y antecedentes en el Derecho Internacional, el artículo cuarto se tomaría en contra de los entes propuestos, ya que nada tendrían que ver con las normas del Derecho Internacional ni con el acatamiento de la República a ellas.

A la luz de la declaración constitucional transcrita, los entes no dejarían de ser lo que son, receptáculos de todas las pretensiones de soberanía alegadas, sin derecho, desde 1903, aumentadas ahora por nuevas concesiones, cesiones y renunciaciones de dominio y territorio que pasarían indirectamente a los Estados Unidos, beneficiarios de las extrañas figuras engendradas por la diplomacia panameña.

1º Los Entes y las Formas Estatales.- El primer esfuerzo por legitimar los entes fué dirigido con poco lucimiento y peor acierto hacia la ficción jurídica de la extraterritorialidad. No pudiendo ocultar mas tiempo las realidades, queriendo justificar la entrega de la soberanía, el cercenamiento del territorio o la quiebra del Poder Público, compararon el status de los entes con la prolongación irreal de un imperio extranjero a los edificios de sus legaciones o embajadas.

Nada tienen que ver, por supuesto, los privilegios que desde la más remota antigüedad otorgábanse reciprocamente los monarcas en protección de

sus enviados y heraldos. Las leyes de Manu declaraban que la guerra y la paz dependían de los embajadores, por lo cual se hacía indispensable crearles una inviolable esfera de derechos y exenciones similares a la que pudiesen disfrutar los propios jefes de Estados en sus respectivos países. Sobre el particular discurre Grocio así: "Por una especie de ficción se considera a los representantes diplomáticos como la persona misma de los soberanos que representan" (Le Droit de la Guerre et de la Paix). "La naturaleza misma de las cosas no permite que éstos dependan del soberano cerca del cual son acreditados, ni de sus tribunales. Ellos son la palabra del Príncipe que los envía y esa palabra debe ser libre...." afirma Pinheiro-Ferreira en sus anotaciones a G.F. Martens (Precis du droit de Gens moderne de l'Europe).

No han establecido los negociadores la relación entre el derecho de legación, los entes que se crearían por tratados públicos y el beneficiario de tales entes, el Gobierno de los Estados Unidos, único medio de fijar las necesarias analogías en materia de extraterritorialidad.

¿Serían los entes o sus gobiernos pluripersonales dominados por los Estados Unidos una equivalencia de la sede diplomática, en adición de los derechos y privilegios contractuales?

¿Serían los entes o sus gobiernos subordinados a la soberanía norteamericana los sujetos activos del derecho de legación, o específicamente de la extraterritorialidad, en cuyo caso faltaría el legatario o causante?

Planteada esta situación a personas con criterio jurídico huelgan mayores explicaciones, pues el desmembramiento de la República no es una ficción, sino una realidad que entraría en vigor automáticamente con el canje de ratificaciones, sin que tal desmembración encuentre atenuantes en ficciones jurídicas inaplicables al caso de los entes.

a) Los Pequeños Estados.- También en Washington políticos y congresistas

buscan cualquier soporte teórico en que apoyar el trampolín de los entes que recibe e impulsa hacia los Estados Unidos la soberanía panameña; pero, por supuesto, no han llegado al lamentable extremo de comparar los endosos concretos de Panamá a las "entidades jurídicas internacional, con el discutido derecho de legación. Allá pretenden encontrar en los pequeños enclaves que escaparon a la integración de los imperios europeos, o en la soberanía del Sumo Pontífice en el Vaticano, los antecedentes justificativos o explicativos de la mutilación nacional. No han faltado en los Estados Unidos -también abundan en el Norte los internacionalistas de ocasión, quienes comparan estas entidades jurídicas internacionales con la personería de las colonias británicas del Caribe pseudoemancipadas, como el Estado de Anguilla que será sin duda admitido como miembro de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.

El enclave territorial que serviría mejor a los congresistas y políticos norteamericanos como punto de comparación, sería el principado autárquico de Andorra, cuyos orígenes se remontan mucho más allá del período de Carlomagno, con 7.239 habitantes y un espacio de 453 K2. situado en los altos valles pirenaicos entre España y Francia. Facilitaría la comparación el hecho de existir un gobierno colegiado, que ejercen un representante del Gobierno francés y el Obispo español de Urgel. También comparan en los Estados Unidos los entes canaleros con el régimen del protectorado francés de Mónaco por ignorancia histórica. Fué colonia fenicia hacia el año 1.000 a.C., luego formó parte del Imperio Romano en el siglo V; incorporado a la soberanía de Génova en el Siglo XII y constituido en principado por la casa de Grimaldi en 1297, sufrió todo género de cambios, hasta caer nuevamente en la dinastía de los Grimaldi y la protección francesa en 1868.

Ni los orígenes históricos, ni los regímenes políticos de los enclaves

territoriales europeos podrían servir de modelos a la exótica criatura de los entes configurados por la diplomacia panameña en los tratados de 1967.

Entre los enclaves citados por la prensa norteamericana -ya lo dijimos- Andorra es el que se aproxima más a la estructura de los entes; pero, si es cierto que el gobierno lo ejercen en Andorra mancomunadamente Francia y España, no es menos cierto que el territorio de Andorra no es español ni es francés y que existe paridad en el ejercicio del poder. Para que un condominio internacional de esta índole o un simple protectorado se convaliden jurídicamente, existe una condición impuesta por el sentido común: que el territorio sobre el cual recae el condominio o el protectorado, no sea reclamado como suyo por ninguno de los condómines o por el protector.

Ni la historia ni los accidentes políticos de los Estados Pontificios se aproximan siquiera a la fisonomía que los negociadores imprimieron a sus "entidades jurídicas internacionales". A la caída del Imperio, Roma fué la metrópoli de la cristiandad bajo el papado. Los pontífices extendieron sus dominios por toda la Italia central hasta cubrir una superficie de 41.000 kilómetros cuadrados. Al lograrse en el siglo XIX la unificación italiana, Roma fué declarada capital nacional y en 1870 quedaron los Estados Pontificios incorporados al reino de Italia. Durante sesenta años los papas vivieron en cautiverio dentro del Vaticano. En 1929 el Pontificado y el Quirinal firmaron un acuerdo en cuya virtud se instituyó un pequeño Estado independiente sobre una extensión de 44 Has. en el corazón de Roma.

Los cazadores de símiles olvidan que el Estado Vaticano no fué una creación artificiosa de Benito Mussolini para desmembrar el territorio nacional italiano, sino la retribución simbólica de una soberanía usurpada cincuentinueve años antes. Si en verdad el Vaticano es una incrustración extraña a la ciudad de Roma y al Estado, no hay que olvidar que antes de

1870 Roma y la mayor parte de Italia estaban sometidas al Soberano Pontífice en unidad completa, sin incrustraciones. ¡Eh ahí el verdadero simil!

b) La Interdependencia.- Réstanos examinar separadamente, bajo el prisma de la interdependencia la mutilación del territorio y la renuncia de los derechos soberanos, que impondrían los tratados de 1967 a la nación panameña. Lo hacemos en gracia a la jerarquía de quienes intenta justificar, en nombre de la interdependencia de los Estados Americanos, la lesión enorme que dichos Instrumentos, causarían al orden institucional.

A pesar de que la histeria colectiva, secuela de un justificado complejo de culpabilidad de los Estados, produce organismos mundiales transitorios que actúan a ritmo pendular entre la finalización de una guerra y la incubación de la próxima, como la Sociedad de las Naciones en Ginebra y la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, después de la primera y la segunda conflagración mundiales, la formación de lo que algunos denominan interdependencia, es un concepto netamente americano, impuesto por la homogeneidad hemisférica que tiende a vincular mercados, a desarrollar los múltiples aspectos de la vida nacional con la mutua cooperación y, en última instancia, a la adopción de un régimen político de asistencia recíproca de tipo ideológico contra la conquista universal, contra el superestado totalitario.

Pero, ¿Qué papel juegan los entes concebidos por los negociadores panameños de tratados en este proceso de integración hemisférica?

¿Qué concepto de interdependencia podría haber en el despojo injustificado e injustificable del territorio y la jurisdicción plenaria de un Miembro de la OEA por otro afiliado, usando al efecto como receptáculos de esos elementos básicos, los entes contractuales creados por pactos ambiguos, equívocos, contradictorios e inadaptables al régimen constitucional de la

parte damnificada y al de la beneficiada?

En el discurso inaugural de la Comisión de reformas a la Carta de la OEA, define el doctor Ricardo J. Alfaro lo que, según su ideario, debería ser la interdependencia, así:

"Pluge al Supremo Legislador del Universo que de las deliberaciones de Río Janeiro ayer, de las de Panamá hoy, y de las de Buenos Aires mañana, surja una América más unida, más fuerte y más respetable que nunca, y que nos guíe en nuestros trabajos el ideal con que siempre he soñado, y que repetidas veces he expresado y que es el de todos los que valoran la dignidad y acarician el privilegio de ser ciudadanos del nuevo mundo; la América libre y unida, de polo a polo y de océano a océano; la América perpetuamente dueña de sus propios destinos; la América solidaria e indivisible frente al despotismo y la indigencia y determinada a ser siempre una fuerza consciente y activa en la obra eterna de la democracia y la civilización".

c) La Autolimitación.- Todavía no hemos visto sustentar publicamente el derecho del Estado panameño a autolimitar su soberanía o los elementos de su jurisdicción o su territorio en menoscabo de las instituciones fundamentales; pero uno de los negociadores sí ha declarado por la prensa que el párrafo del artículo tercero (C.N.), que reconoce las limitaciones jurisdiccionales anteriores al primero de marzo de 1946, no prohíbe que tales limitaciones se sigan pactando ad libitum, porque el artículo tercero es

declarativo y no imperativo; porque al admitir limitaciones anteriores, no excluye que en el futuro se sigan admitiendo. En pocas palabras, porque el principio de autolimitación o de automutilación ulterior no está prohibido y, en consecuencia, es permitido en cualquier tiempo.

Sería ilógico argumentar sobre el absurdo. Bastarían las observaciones generales sobre la materia que hacemos en otro lugar acerca del artículo tercero constitucional en relación al 231 ibidem, para cerrar este inmoral aspecto de la defensa de los tratados de 1967. Sin embargo, preguntaríamos nosotros:

¿Qué objeto podría asignarse al parágrafo del artículo tercero constitucional que reconoce las limitaciones jurisdiccionales anteriores, si su significado pudiese cubrir también las limitaciones jurisdiccionales presentes y futuras?

¿Por qué si todas las limitaciones jurisdiccionales de ayer, de hoy, de mañana y de siempre, están implícitamente comprendidas en el artículo tercero constitucional, dicho artículo únicamente legitima las anteriores a la Constitución de 1946?

Es evidente que el artículo tercero de la Constitución no está redactado omnia serviliter pro dominatione. A la inversa, está concebido en términos jurídicos precisos, porque no faculta ni ordena al Organó Ejecutivo mutilaciones ni limitaciones del territorio ni de la jurisdicción en ningún tiempo, presente o futuro; porque las funciones de los órganos son limitadas (Art. 2 C.N.); porque mientras los particulares pueden hacer todo lo que la Constitución no prohíbe, los funcionarios únicamente pueden hacer lo que la Constitución expresamente les ordena (Art. 20 C.N.); porque ni el artículo tercero constitucional ni otro alguno de la Ley Fundamental contempla, imperativa o facultativamente, limitaciones o mutilaciones, siendo responsables

los funcionarios por las infracciones que cometan; porque mutilar el territorio y limitar la jurisdicción, son actos prohibidos por el artículo 231 C.N.

d) La Conducta Oficial.- En todas partes la política exterior descansa sobre la flexibilidad y el tacto cuando se negocian puntos cardinales entre un país débil y una gran nación. La reserva diplomática es un escudo protector en los tanteos dirigidos a descubrir intenciones ocultas, irmanifiestas en las palabras de los debates o en la letra de los proyectos. La reserva diplomática es imperativa hasta que el Ejecutivo autorice a sus plenipotenciarios a firmar en nombre del Estado las cláusulas convenidas y éstos efectivamente las firmen.

Hasta ese momento la responsabilidad gravita sobre los negociadores, sea porque aceptasen negociar sin un anteproyecto metódicamente articulado o ya por incapacidad o inexperiencia en la presentación de la "verdad internacional" de su país.

Desde la firma por los plenipotenciarios hasta el depósito de las ratificaciones, la responsabilidad es exclusivamente imputable a los funcionarios del Organó Ejecutivo y exigible a través del control de la constitucionalidad.

Estas distinciones no estipuladas en el Derecho positivo, emergen de las cuatro etapas del proceso contractual exterior: 1ª.- Los debates de los plenipotenciarios; 2ª.- La aprobación del Organó Ejecutivo; 3ª.- La ratificación ad referendum por la Asamblea Nacional, y 4ª.- El canje de ratificaciones.

Refiriéndonos concretamente a los tratados de 1967, observamos que aun no ha terminado la primera etapa, en la que lógicamente debería guardarse la reserva diplomática. Al romperla prematuramente el Presidente de la República, por impulsos incontrolables o por excesiva reflexión; al dar a

conocer la estructura básica de los tres pactos violatorios de la Constitución, antes de ser autorizados los plenipotenciarios a estampar sus firmas en lo que ellos acordaron, las críticas unicamente pueden dirigirse contra los negociadores.

Un análisis objetivo no puede ir más allá del enlace de los hechos para que de ellos, por un justo empalme, aparezcan espontaneamente las conclusiones. Al manifestar dudas acerca de las causas que anticiparon la divulgación prematura de los tratados de 1967 lo hacemos pensando en los extraños mecanismos de acción y reacción que vienen operando el Jefe del Ejecutivo por una parte y el Ministro de Relaciones Exteriores por la otra, sin solución de continuidad, desde el envío de negociadores a conversar en Washington y Nueva York con delegados de la Casa Blanca o del Departamento de Estado. Podría obedecer este impulsar y frenar incesantes, a un sutil e inteligentísimo acuerdo entre los dos funcionarios, dirigido a conseguir las reacciones populares violentas contra el cercenamiento del territorio y ^{de} jurisdicción, argumento útil para inducir a los Estados Unidos, rectores de la democracia universal, convencidos de que "la voz del pueblo es la voz de Dios", a convenir en que se equivocaron ellos al proponer la intolerable e infamante fórmula de los entes internacionales y aceptar también que el gobierno panameño defendió esa fórmula. Podría obedecer también la actitud de "tira y hala", a un plan de politiquería criolla encaminada a descargar sobre los negociadores las responsabilidades que les corresponde y las que no les corresponde. Por último, podría ser un intrascendente desacuerdo provocado por el temperamento impulsivo del Presidente y el reflexivo del Canciller, uno de tantos vicios que afean las relaciones internacionales de Panamá.

Ante las dudas, o los equívocos, nos queda la esperanza de un acierto, optar entre las tres propocisiones planteadas, por la primera, la de la

reflexión conciente del Ejecutivo como explicación válida a tantas contradicciones.

Las inexplicables actuaciones que estamos palpando, llevan a pensar que son las presiones exteriores o el temor a ellas, lo que mueve los resortes de nuestra Cancillería en defensa de lo indefendible, sin miedo al desgaste de prestigio en este original ejercicio de los cargos públicos. Para los Estados Unidos no sería lo mismo un rechazo por el Ejecutivo de la inadmisibles fórmula de las entidades jurídicas internacionales, que el pronunciamiento masivo de la opinión, ante la cual hay que ceder. El rechazo oficial de la fórmula propuesta cerraría probablemente las puertas a un cambio en la estructura de los pactos, pero manteniendo el Ejecutivo su "refinada" postura; permitiendo que sea el consenso popular quien actue con su natural crudeza, los resultados podrían ser de comprensión y simpatía, es decir, de puertas abiertas hacia otra solución realmente conciliadora de los puntos extremos, sin menoscabo de la integridad del Estado panameño.

El Control de la Constitucionalidad. - Toda actuación tiene un límite de tolerancia. Para ésta que acabamos de idealizar el límite sería la precipitación injustificable en el canje de los instrumentos ratificados por la Asamblea que sellaría y confirmaría irrevocablemente las obligaciones contractuales.

Los funcionarios que anticipasen un canje de ratificaciones, etapa final de los tratados, habiéndose acusado reiteradamente su inconstitucionalidad, se convertirían, sin atenuante alguna, en infractores del orden jurídico. Tal ligereza complicaría, en efecto, la configuración del recurso extraordinario de control de la constitucionalidad. Una conducta así, francamente perturbadora de las atribuciones constitucionales de la Corte y del libre acceso a ellas por la ciudadanía, dejaría de ser una incuria

tropical e ingresaría a la esfera delictiva, desvaneciendo el embrujo del "refinamiento" de nuestra diplomacia. Tal hecho, no hay duda posible, denotaría la intención dolosa de crear conflictos de intrincada solución entre el Derecho panameño y las pretensiones de una potencia a la cual se le confieren derechos irrevocables por el canje de ratificaciones de los tratados, entorpeciendo los recursos que la propia Constitución señala para su conservación y prestigio.

En un raciocinio jurídico no encuadran, por supuesto, los intereses u opiniones ajenos a la acción depuradora del control de la constitucionalidad. Apartándonos de tales intereses, situándonos en la esfera jurídica, afirmamos que el acto del Organo Legislativo por el cual se ratifican los tratados públicos cae, como cualquier otra ley bajo la jurisdicción privativa de la Corte Suprema de Justicia a quien se le "confía la guarda de la integridad de la Constitución". Como consecuencia de este mandato, consagrado por el Art. 167 C.N., la Corte Suprema tendrá "además de las facultades que le confieren ésta (la Constitución) y las leyes "las que el mismo artículo enumera, siendo "las decisiones de la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de la facultad que este artículo le confiere (Art. 167, párrafo último) finales, definitivas y obligatorias...."

Los especialistas están de acuerdo en que el control de la constitucionalidad se extiende a los tratados públicos. Lo que falta por determinar es en qué etapas del proceso de perfeccionamiento de los tratados podría o debería interponerse el recurso y la calidad de los recurrentes, así como la eficacia de él una vez efectuado el canje de ratificaciones en cuya virtud quedaría irrevocablemente investida la contraparte de facultades o concesiones incompatibles con el orden jurídico interno. Esta situación nos abocaría, sino a la ilegitimidad de obligaciones internacionales aparentemente

correctas sí a las insuperables dificultades de restaurar el Derecho nacional lesionado.

Opinamos al respecto que el momento ideal para interponer el recurso de inconstitucionalidad surgiría al finalizar los debates legislativos previos a la ratificación, es decir entre la ratificación y el canje, porque entonces el derecho a interponerlo se haría más claro, lo cual no excluye, a nuestro juicio, la viabilidad del procedimiento en otras etapas.

Para abreviar, prescindimos de los argumentos que pudiesen oponer los Estados Unidos por la vía diplomática a un recurso de control de la constitucionalidad interpuesto en Panamá después de efectuarse el canje de ratificaciones de los tratados. Todos los alegatos del Departamento de Estado tendrían apoyo en el consentimiento, manifiesto en todas las etapas de la negociación por los dos órganos del Poder que intervienen, el Ejecutivo y el Legislativo. En cualquier etapa anterior al canje el recurso versaría sobre las enmiendas, el desistimiento o la no ratificación legislativa; pero una vez efectuado el depósito de los instrumentos, surgirían complejidades que comprometerían los resultados del recurso extraordinario de control constitucional.

En aras del justo equilibrio entre los órganos del Poder Público y la opinión nacional, sería aconsejable sentar, llegado el caso, un saludable precedente que atenuaría la responsabilidad de los funcionarios comprometidos. Consistiría éste en dejar transcurrir un tiempo prudencial entre la ratificación legislativa y el canje de instrumentos, a fin de que en el interregno pudiesen estudiarse, formularse e instaurarse cualesquiera demandas de control de la constitucionalidad, siempre que en alguna etapa de las negociaciones se hubiesen acusado vicios que autoricen el recurso en los amplísimos términos del Art. 167 C.N.

Una medida así, complementaria la institución del control dándole eficacia en el aspecto más importante de ella, en los actos internacionales, antes de que los tratados pasen a ser ley de forzoso cumplimiento entre las partes por el depósito de las ratificaciones; porque así, el acto impugnado de carácter interno, sería una ley de la Asamblea cuya calificación entraría en la órbita privativa de la Corte Suprema.

Después del canje no solo la configuración del recurso extraordinario del control de la constitucionalidad, sino la situación general, revestirían caracteres difusos y complejos, porque un país extranjero, los Estados Unidos, beneficiario de la lesión enorme sufrida por Panamá, tendría interés en los resultados como titular de presuntos derechos contractuales que no podrían desconocerse unilateralmente (Arts. 3 C.N. y 231 C.N. entre otros).

Si el canje de ratificaciones dificulta considerablemente la restauración del Orden Jurídico, roto por desmembraciones del territorio y la jurisdicción, ello facilita el enjuiciamiento de las ilicitudes consecuenciales a esta extralimitación de mandatos y funciones, dando substancia inequívoca a la infracción, a la imputabilidad y al castigo, lo cual no satisfaría el daño causado, daño que todos, cada panameño en su esfera, deberíamos evitar. Los miembros de los órganos del Poder Público en salvaguarda de la estabilidad orgánica; el Consejo de Relaciones Exteriores y el numeroso gremio de los ex-presidentes de la República, a quienes se les concede el privilegio de opinar en estas delicadas materias; los catedráticos especializados, los tratadistas y expositores, que la tienen por derecho propio, en suma, todos los ciudadanos capacitados por la experiencia, sin excepción, deberían impedir que la fórmula de las entidades internacionales, base estructural de los tratados, incongruente con el sistema constitucional de la República, sea "refinada", "perfeccionada" o engalanada con nuevos eufemismos y mayores

contradicciones, inclusive que se convenga en eliminar la denominacion de estos entes amargos conservando integramente la substancia de ellos.

CONSENTIMIENTO Y AUTOLIMITACION

Los mal informados -cuando no saben que lo son- pueden conducir al Estado a deplorables condiciones si les toca, por desgracia, intervenir en la elaboración o interpretación del Derecho.

El concepto de soberanía, por ejemplo, nada significa para los discípulos de Duguit, Lasky, Crabbe o Kelsen, cuyas teorías contemplan una organización política ideada por ellos, sin estribaciones en la realidad panameña, muy distinta de nuestro sistema constitucional que se funda en la soberanía popular. No obstante, los partidarios de tales doctrinas creen haber destruido ese concepto central y generador del Derecho Político, eliminando la palabra soberanía de las constituciones de 1941 y 1946, mas no lograron otra cosa que una grave mutilación del sistema.

La extensión y contenido del vocable soberanía abarca no sólo las funciones delegadas en los órganos legislativos, ejecutivo y judicial, sino todas las reservas de un poder inmanente en el pueblo, no delegadas en el Poder Público, sucedáneo de la soberanía (Art. 3, C.N.), que por el mismo hecho de ser un poder constituido, no admitiría, no podría admitir un poder constituyente opuesto a su naturaleza. En cambio, el concepto de soberanía popular, con sus reservas de poder inmanente, si admite la transformación del Estado a través de las Asambleas Constituyentes, por la voluntad popular soberana, superior al Poder Público Constituido.

Esperamos haber indicado las limitaciones que impusieron al Estado panameño reformadores mal informados, cuya meta fue destronar la soberanía, síntesis de los complejos mecanismos democráticos, utilizados por el pueblo.

La supresión expresa y reiterada de la soberanía en las constituciones de 1941 y 1946, repercute en lo externo. Allí está la Carta de las Naciones

Unidas que reclama la igualdad soberana y no la igualdad del poder público, indicando las consecuencias de una falsa valoración de los conceptos.

Es notorio el caso de los nuevos tratados. En ellos la palabra soberanía, aplicada a la República de Panamá aparece circunstancialmente, cuando es imprescindible acreditar la capacidad del Estado para obligarse, para renunciar, traspasar, ceder a entes intermedios retazos de sí mismo. La soberanía es título insustituible de la capacidad para contratar. El Estado que carece de ella es incapaz, no es sujeto sui-juri del Derecho Internacional, por ello se menciona la soberanía panameña en los nuevos pactos.

Traemos a colación el snobismo de los reformadores mal informados, porque las apariencias inducen a creer que las mismas influencias perturbadoras del orden jurídico que decretaron la invalidez de la soberanía panameña en dos ocasiones, siguen vigentes y actuantes en los gobiernos. Preténdese ahora con apoyo en las mismas teorías, desquiciadoras del orden jurídico, ensayos de autolimitación y de automutilación, infundiendo a la esfera del consentimiento, amplitudes que hubiesen rechazado por monstruosas Samuel Rachel, Martens, Moser y los discípulos de la Escuela Positiva del "Consentimiento". Ni siquiera los fundadores de la Escuela de la Fuerza, Hobbes y Spinoza, ni los sustentadores de ella, Lasson e Yhering podrían concebir un consentimiento viciado, pese al teorizante de Malmesbury y a su Elementa Philosophica de Cive donde proclama que "La noción del derecho representa no una idea lógica sino simplemente el principio de la fuerza".

La capacidad para consentir, la da la ley. En materia internacional el consentimiento que se otorga está en el centro de una órbita rígida e inviolable de limitaciones, integrada por la totalidad de los principios que sustentan una comunidad política organizada. Dentro de esa órbita definida por Arturo Corbella, la inteligencia delibera, la conciencia juzga,

la voluntad resuelve. Los tres actos son necesarios para que exista consentimiento. En otros términos, es necesario que el sujeto sepa lo que hace (deliberación); por qué lo hace (conciencia), y que además quiera hacerlo (libertad), actos todos que presuponen capacidad jurídica para obligarse si actúa como titular de los derechos que compromete; pero si es un apoderado, un mandatario del Estado quien contrata, la inteligencia que delibera, la conciencia que juzga y la voluntad que resuelve son atributos exclusivos del mandante, que en el concierto internacional es un pueblo o un autócrata.

Consentimiento, consensus, es, por tanto, el acuerdo deliberado, consciente y libre de la voluntad respecto de un acto externo propio o ajeno. Si es ajeno no puede traspasar los límites del mandato ni debe lesionar la personalidad o el patrimonio del mandante, sea éste persona natural, persona jurídica o la persona moral del Estado.

Cesare Grassetto (Diritto Interno e Diritto Internazionale nell'ordinamento giuridico anglo-americano), Alejandro Alvarez (Rapports sur le Droit National et le Droit International), Esteban Gil Borges (Codificación y Unificación del Derecho Internacional y Nacional), entre otros, se ocupan de deslindar el campo jurídico de la contratación frente a la Norma interna.

Daniel Antokoletz observa que algunas constituciones incorporan el Derecho Internacional al derecho doméstico e interno, pero ello no obsta a que surjan dificultades cada vez que una ley o un precepto nacional están en pugna con una regla de orden internacional. Para él la cuestión está involucrada en la teoría general del Derecho, donde pugnan el monismo y el dualismo. La teoría monista defendida por Hans Kelsen, Duguit, Krabbe y otros, sostenedores también de la inoperancia de la soberanía, proclaman la unidad del Derecho, sin distinguir entre lo interno y lo exterior, entre lo

contractual y lo normativo interior.

El monismo, de origen británico, fué incorporado a la Constitución de los Estados Unidos y confiere al Congreso la facultad de clasificar y castigar los delitos contra el jus gentium, la piratería y la criminalidad en alta mar (Art. I, Sec. VIII, número 10); otorga jurisdicción al Organo Judicial para conocer de los conflictos emanados de los tratados con naciones extranjeras (Art. II, Sec. II); como complemento de lo anterior, declara que "esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ellas se hicieren, y todos los tratados hechos o que se hagan bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley de la nación, y los jueces de cada Estado estarán sujetos a ellas, a pesar de lo que en contrario dispongan la Constitución o las leyes de cada uno" (Art. VI, número 2).

Las naciones iberoamericanas se inclinan al dualismo, es decir, a la separación de la constitucionalidad y la internacionalidad. El Instituto Americano de Derecho Internacional en sus sesiones celebradas en Washington, declaró el 6 de Enero de 1916, que el Derecho Internacional es a la vez nacional e internacional: nacional en el sentido de que es la ley del país y se aplica como tal para la resolución de las cuestiones que conciernen a sus principios; internacional, en el sentido de que es ley de la sociedad de las naciones y, como tal se aplica a todas las cuestiones que surjan entre los miembros de la sociedad y que conciernan a sus principios". Nueve años más tarde el mismo Instituto declaró: "La ley nacional no debe contener disposiciones contrarias al Derecho Internacional, fundamento del Art. 4 C.N.

Más acorde con las realidades iberoamericanas, la Comisión Internacional de Juristas dejó a salvo los principios constitucionales, al establecer que "el Derecho Internacional positivo forma parte de la legislación de cada

Estado, y en este caracter será, en las materias de su dominio y de acuerdo con las prescripciones de la respectiva Constitución política, aplicado por las autoridades nacionales"... "Las leyes nacionales no contendrán disposiciones contrarias al Derecho Internacional convencional". (Bases y Fundamentos del Derecho Internacional, proyecto No. 4, Arts. 3, 4 y 5).

En el campo teórico, ni siquiera Kelsen, Krabbe o Duguit, abanderados del positivismo autoritario, colocarían el internacionalismo convencional sobre la constitucionalidad, como comienzan a sugerir en Panamá los defensores de los tratados de 1967, con un supuesto apoyo en el artículo cuarto de la Constitución, que literalmente declara: "La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional".

El expositor panameño, Dr. Carlos Bolívar Pedreschi en su obra El Control de la Constitucionalidad en Panamá (Capítulo Doce, sobre "Actos Sujetos al Control") incluye en ellos la contratación contractual, y la sustenta en los términos siguientes:

"La naturaleza contractual y pública de los tratados es asunto que nadie cuestiona. Y ha sido, precisamente, la primera de las características mencionadas, la que ha determinado el estudio de los tratados dentro de esta parte del capítulo reservado al tratamiento de la situación en que se encuentran las distintas figuras contractuales en relación con el control de la constitucionalidad.-- En Panamá la celebración de los tratados es responsabilidad que la Constitución ha confiado conjuntamente a los órganos Ejecutivo y Legislativo....."

El Dr. Pedreschi transcribe el artículo 118 ordinal 5 y el 144, ordinal 8 de la Constitución, y agrega:

"En relación con los tratados, ni la Constitución ni la ley extienden expresamente la competencia conferida a la Corte a esta clase de actos. No obstante esta realidad, no por ello deja de ser claro que los tratados que celebre el Estado pueden ser objeto de control constitucional.

Aparte de que los tratados bien pueden entenderse comprendidos dentro de la expresión "y demás actos", contenida en el artículo 167 de la Constitución, el interés que el Estatuto Político se tomó en regular esta materia, determinando las condiciones de validez de los tratados y hasta señalando expresamente qué clase de compromisos no pueden ser contraídos por el Estado en virtud de convenios, destaca la preocupación del constituyente porque esta clase de actos se celebren con arreglo a las exigencias de forma y fondo, expresamente señaladas en la Constitución. Este esmero del constituyente en señalar, en general, los requisitos de forma y fondo que el Estado debe observar en la celebración de los tratados públicos, no habría tenido ningún sentido, ninguna razonabilidad, si el cumplimiento de estos requisitos no pudiesen ser perseguidos ante alguna instancia y no afectarían la validez del acto celebrado por el Presidente de la República y

en el que se expresaría que el mismo queda perfeccionado y en vigor con la sola firma de este funcionario y sin que medie la firma del Ministro respectivo y, lo que sería peor, sin que medie la aprobación de la Asamblea Nacional (Pg. 150 a 152.- La anterior transcripción literal fué autorizada por el Dr. Pedreschi).

Si, en verdad, las doctrinas autoritarias de los positivistas extremos lograron borrar de las constituciones de 1941 y 1946 la palabra "soberanía", irreemplazable por la expresión "Poder Público", cuyo contenido está limitado a las funciones de sus órganos, es verdad también que las influencias de la escuela internacional de la fuerza, no han logrado someter la constitucionalidad a los vaivenes y accidentes de los tratados públicos, puesto que éstos, aún después de perfeccionados se subordinan a la norma nacional.

VI

CONCLUSIONES

Los siguientes errores iniciales son imputables a los gobiernos de la República con tendencias revisionistas:

a) El Vicio de la Inoportunidad.- Las crecientes presiones ejercidas por los Estados Unidos, estimuladas por sus presuntos derechos soberanos en la parcela del Canal, predisponen el ánimo de los gobiernos de la República de Panamá a buscar una salida honrosa en el revisionismo de los tratados, lo cual, sin duda, es una aspiración justificada. Lo malo está en que siempre, o casi siempre, se elijen momentos impropios para tales gestiones.

Unas veces inicianse las gestiones revisionistas cuando el desequilibrio mundial amenaza la paz y, como consecuencia, los Estados Unidos acen-
tuan sus presiones. Otras, cuando, por motivos sectarios, conviene a los gobiernos panameños desviar la atención pública de los problemas internos hacia las complejas relaciones canaleras.

b) El Vicio de la Improvisación.- Los gobiernos panameños, bien asesorados, podrían preparar, en los períodos de menor tensión, anteproyectos que contemplen la verdad internacional de Panamá -única arma de los países débiles-, libre de desplantes o de servilismos, sin supervalorar lo nuestro ni subestimar lo ajeno; que desarrollen alguna fórmula conciliatoria de las posiciones indeclinables de ambas partes contratantes; cuyo articulado preciso, ordenado y claro en la forma y en el fondo, facilite ampliamente la operación y seguridad del Canal, que es el instrumento moderno de la función geográfica y robustezca, a la vez, el haz de derechos fundamentales de la Nación panameña; que proscriban los mecanismos deformantes de la personalidad del Estado, inadmisibles a la luz del Derecho Público, como las "entidades

jurídicas internacionales" propuestas por los negociadores. Pero estas sensatas actitudes están muy lejos de nuestras prácticas políticas.

La inoportunidad y la improvisación se dan la mano en estrecha camaradería a la hora fatal de revisar tratados. Reclútanse conversadores, dáseles el rango de plenipotenciarios, entréganseles pliegos de aspiraciones vagos, líricos e inconsistentes que de nada sirven frente a la bien documentada cartera de los negociadores de los Estados Unidos. Los resultados, por consiguiente, son los que estamos contemplando en tres pesados volúmenes que pasarán a los anales de la diplomacia universal como expresión genuina de nuestro tiempo.

c) Las Consecuencias.- Conjunción de valores negativos: la inoportunidad y la improvisación. Ella produce instrumentos diplomáticos deformes, sin el indispensable prólogo que fija la intención y el objeto de las partes.

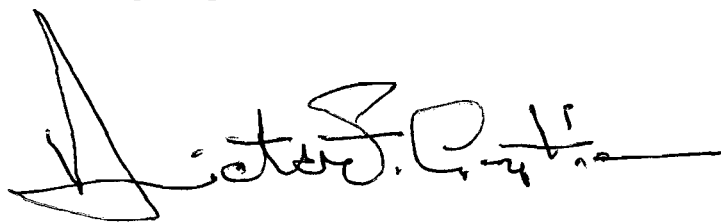
Como las plenipotencias suelen otorgarse en Panamá para conversar, y de las conversaciones verbales nadie guarda actas escritas, tampoco se levantaron actas explicativas de las cláusulas de los tres gruesos volúmenes entregados a la Cancillería para su aprobación por el Organo Ejecutivo.

Omitiose también la paridad idiomática indispensable en los tratados públicos, lo cual demuestra que los de 1967 fueron redactados, lo mismo que la Convención Bunau Varilla-Hay, por plenipotenciarios de los Estados Unidos en su propia lengua.

Las incongruencias constitucionales expuestas en la presente memoria son, a nuestro juicio, el corolario de vicios de origen y defectos de tramitación, parte de los cuales acabamos de enumerar.

Sea nuestra declaración final encaminada a establecer los propósitos que nos guían al formular estas severas críticas: contribuir a la rectificación de una conducta oficial desviada de los cauces jurídicos; evitar la

repetición en el futuro de desairadas actuaciones y ahorrar al país la afrenta de otra lesión enorme provocada por quienes deberían defender la integridad de la República.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'L. J. C. R. V.', written in a cursive style with a long horizontal stroke at the end.

VICTOR F. GOYTIA
ANALISTA POLITICO

Un Prólogo en Función de Epílogo

Cerramos con un epílogo que debería ser el prólogo de cualquier Tratado que fije un nuevo régimen canalero entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá. En efecto, el prólogo de los Tratados es necesariamente un acuerdo inicial entre las partes, relativo al objeto de la contratación. Por su índole, debe anteceder a la reunión de los plenipotenciarios, y también, ello es obvio, a las discusiones que habrán de dar forma al propósito común de las Altas Partes.

El prólogo de cualquier Tratado que afecte la comunicación interoceánica debe conciliar el imperativo político del Estado panameño, que no es ni puede ser materia negociable, con la función de tránsito, cuyo instrumento de operación, el Canal de Panamá, sí es objeto de la contratación internacional. El prólogo enuncia lo que las cláusulas desarrollan.

La función geográfica y el ejercicio interregional de la soberanía no pueden ser comprometidos por virtud de tratados públicos. El Canal, en cambio, mecanismo que acciona dicha función, tiene que ser el objeto racional de los acuerdos. En el pasado, otros instrumentos de la función geográfica, como las recuas de mulas y el ferrocarril transistmico fueron objetos de contratación hasta por el sector privado. Ofrecemos, pues, en este epílogo el prólogo indicado a cualquier negociación justa:

"La República de Panamá en cumplimiento de la función inherente a su territorio y en ejercicio de la soberanía integral que posee sobre él, por una parte, y por la otra, los Estados Unidos de América interesados en mantener y proteger la comunicación interoceánica entre el Atlántico y el Pacífico en beneficio del comercio universal y de la seguridad hemisférica, han resuelto celebrar un tratado que garantice el libre tránsito marítimo en condiciones de igualdad para todas las naciones, así como la protección adecuada de la vía, sus instalaciones y las obras auxiliares, sin menoscabo de la integridad geográfica y jurisdiccional de la República de Panamá, en cuya virtud han designado.....etc"

Por desgracia un prólogo así no armonizaría con los textos que en la actualidad sufren un proceso de "refinamiento."

Panamá, Diciembre de 1967


Victor F. Goytia