

PROYECTO DE ACTA Y VERSION

3 DE MAYO DE 1967

25 DE JULIO DE 1967

31 DE JULIO DE 1967

PROYECTO DE ACTA

Consejo Nacional de Relaciones Exteriores

Sesión del 3 de mayo de 1967

PRESENTES:

Excmo. señor don Marco A. Robles, Presidente de la República
Ing. Fernando Eleta A., Ministro de Relaciones Exteriores
Doctor Octavio Fábrega, Presidente
Dr. Ignacio Molino, Vicepresidente
Dr. Galileo Solís
Doctor Carlos Icaza A.
Doctor Miguel J. Moreno Jr.
Doctor Gilberto Arias G.
Don Ernesto de la Guardia Jr.
Doctor Carlos López Guevara
Doctor Fernando Cardoze F.
Doctor Carlos Arosemena Arias
Doctor Ricardo J. Alfaro, Asesor del Gobierno Nacional
Doctor Ernesto Castellero P., Director de la Oficina de la Misión Negociadora en Panamá.
Doctor Manuel Méndez Guardia, Asesor de la Oficina de la Misión Negociadora en Panamá.
Licenciado Carlos Garay, Director del Departamento de Relaciones con los Estados Unidos de América.
Doctor Narciso E. Garay, Secretario Ejecutivo del Consejo.

ASUNTO: Discusión general sobre documentos de fecha 20 de marzo de 1967 sobre canal a esclusas y canal a nivel.

SESION: En la Presidencia de la República, a las 4:45 de la tarde del 3 de mayo de 1967, se declaró abierta la sesión bajo la presidencia del Doctor Octavio Fábrega, Presidente del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores. Actuó como Secretario de esta sesión, Narciso E. Garay, Asesor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Al iniciarse la sesión el Excelentísimo Señor Presidente de la República, don Marco A. Robles, indicó que el objeto de la reunión es emitir concepto sobre los documentos que han sido últimamente distribuidos, que concretan un aspecto casi final en la tarea de llegar a un acuerdo con Estados Unidos; que, sin embargo, infor-

mes que los negociadores han hecho llegar a la Cancillería, recibidos hoy, indican que los documentos presentados anteriormente por Estados Unidos — fechados 20 de marzo — han sido sustituidos por otros que, según se entiende, envuelven cambios y en muchos puntos varían totalmente el contenido de los anteriores; que aprovecha la oportunidad para manifestar a los señores Consejeros que en esta etapa final de las negociaciones los ha de llamar frecuentemente tanto para darles información como para oír opinión de ellos, porque desea que tanto la Cancillería como la Misión Negociadora actúen de acuerdo con el sentir general del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores, y que, en su condición de máximo dirigente de las relaciones exteriores de la República desea aprovechar la gran experiencia y criterio de los miembros del Consejo.

El Canciller sintetizó el desarrollo de las negociaciones recordando que el Consejo empleó muchas sesiones a lo largo de cinco meses para dejar listo el Temario que ha servido de base para las deliberaciones con los negociadores norteamericanos; que las negociaciones se han ceñido a un sistema de aproximaciones sucesivas limando puntos de desacuerdo para acordar convergentemente una solución última que aún no se produce en ciertos aspectos fundamentales, sin que, desde luego, la Misión Negociadora de Panamá haya cedido en puntos básicos; que en las próximas semanas se procurará llegar hasta donde el Gobierno de la República considere apropiado hacerlo, para entonces regresar a Panamá y previa consulta de los asesores de la Presidencia, del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores y del Consejo de Gabinete, se tomen las decisiones finales para llegar a una conclusión; que los dos últimos documentos que se han distribuido llevan fecha 20 de marzo y se refieren al canal a esclusas y el canal a nivel, no así a la defensa del canal y

régimen de las fuerzas armadas; que a tales documentos se le han formulado por parte de los negociadores de Panamá numerosas objeciones y que hoy a las 12:15, al final de una de las sesiones, los negociadores norteamericanos han presentado nuevos documentos que sustituyen completamente los que se han distribuido y llevan fecha 20 de marzo; que esto lo ha sabido la Cancillería por vía telefónica sin tener en su poder esos nuevos documentos; que tiene información de que en cuanto al canal a esclusas Estados Unidos ha cedido en una serie de puntos y que en cuanto al canal a nivel se mantiene la totalidad del articulado sin haberse podido discutir aún una serie de modificaciones; que en relación con la cuestión económica hace tres días los negociadores norteamericanos presentaron un documento que concreta la posición de Estados Unidos y que la Cancillería no tiene aún en su poder, en el cual no hacen referencia a los beneficios indirectos que Panamá deriva del Canal y ofrecen como beneficio directo B/O.125 por tonelada para Panamá, reservándose ellos igual suma; que esto último representaría aproximadamente doce millones de dólares anuales y que los negociadores panameños expresaron que ello es absolutamente inaceptable y no puede servir de base de negociación; que los negociadores norteamericanos manifestaron que tenían instrucciones de entregar el referido documento, y que no pueden aceptar ni negar la posición de Panamá sobre el particular, sino que ella será motivo de ulterior negociación; que instruyó a los negociadores para que no hicieran gestión alguna en relación con lo económico, pues ARTHUR D. LITTLE INC. está haciendo un estudio comparativo de tres documentos: su informe sobre los peajes, el estudio hecho por la STANFORD RESEARCH INSTITUTE para el Gobierno de los Estados Unidos, y el que hizo el mismo Instituto para la Compañía del Canal en 1958, y anticipa conclusiones favorables al punto de vista panameño y que es pertinente no iniciar conversaciones sobre lo económico hasta tener una confrontación de

cuatro grupos: el de ARTHUR D. LITTLE INC., el de la STANFORD RESEARCH INSTITUTE, la Misión Negociadora panameña y la norteamericana, que tendrá lugar el 16 de mayo próximo con la asistencia del Canciller; que aclarado el punto sobre el potencial de ingresos derivables del Canal, quedará en claro también lo absurdo que es la presentación de una oferta como la que han hecho los Estados Unidos; que en cuanto a bases militares, Panamá espera que el documento relacionado con bases militares será entregado antes de dos semanas, para tener un proyecto de acuerdo más o menos terminado al cual deberán introducirle las modificaciones convenientes; que se seguirá adelante la negociación y el proceso de aproximaciones sucesivas a fin de llegar al momento, posiblemente a principios de junio, de tener un conjunto de acuerdos básicos sobre materias fundamentales, y los puntos pendientes de decisión, que requerirán determinaciones definitivas; que el Excelentísimo Señor Presidente de la República, que estima como el punto más importante de las relaciones exteriores de Panamá al llegar con los Estados Unidos a la concertación de un acuerdo que elimine las causas de conflicto, lo ha autorizado para trasladarse a Washington, y celebrar allí reuniones, visitas y entrevistas orientadas a adelantar la negociación hasta llevarla al punto antes indicado, de las determinaciones definitivas, que no podrán tomarse sin consulta previa de todos los cuerpos asesores, porque el propio Señor Presidente así lo desea; que considera que para mediados de junio podrá concretarse la posición última de Panamá; que estima que ésta requerirá una confrontación presidencial, a la cual el Presidente Johnson se expresó anuente, y que en tal caso el Presidente Robles viajaría a los Estados Unidos en pos de las soluciones finales, una vez que haya recibido los puntos de vista de todos los organismos asesores; que además de informar a los señores miembros del Consejo, esta sesión persigue recoger de ellos las observaciones que tuvieren que

formular en relación con los documentos distribuidos hace tres semanas, y que permitieran acelerar el proceso de las negociaciones, a fin de trasmitirlas a los negociadores.

El Excelentísimo señor Presidente de la República preguntó si los miembros del Consejo tienen conocimiento de los cambios que Estados Unidos ha introducido en los documentos de fecha 20 de marzo, y el Canciller explicó que la noticia de esos cambios le fue transmitida telefónicamente a las 12:30 del día, que se le informó someramente que con excepción de lo relacionado con la jurisdicción penal en la Zona, en lo cual se han mostrado rígidos, los Estados Unidos, en sus cambios en conexión con el canal a esclusas consultan con bastante amplitud requerimientos de Panamá; que el documento es extenso y aún no lo ha recibido; y que no ha informado a los miembros del Consejo anteriormente pues ello ha sido físicamente imposible.

El Excelentísimo señor Presidente consideró que no se puede recabar concepto de los miembros del Consejo mientras éstos no tengan la copia de los nuevos documentos con su debida traducción que la Cancillería les ha de proporcionar, y opinó que tal vez convenga posponer la reunión del Consejo hasta el viernes 5 ó lunes 8 de mayo, si se anticipa que para entonces los Consejeros estarán en posesión de la documentación pertinente.

El Canciller indicó que los documentos distribuidos ya son tan extensos que aún no se ha podido completar la versión al castellano de los mismos; que es dudoso que los nuevos documentos que remiten hoy desde Washington, puedan llegar a Panamá, ser reproducidos, traducidos y distribuidos a todos los miembros del Consejo para las mencionadas fechas; que lo ocurrido ilustra por qué no ha reunido desde el mes de diciembre al Consejo: se han producido cambios con tanta frecuencia, que cuando quería reunir al Consejo para discu-

tirlos, surgían otros que imponían una espera; y que en esta ocasión, con el consejo ya reunido para tratar de ciertos documentos, sobrevienen cambios importantes.

El Excelentísimo señor Presidente manifestó que en todo caso se puede oír en esta sesión las observaciones que los miembros del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores quisieran formular sobre aspectos de la negociación, que serán de utilidad para valorar los cambios que se han suscitado y cuyo detalle aún no se tiene.

El Consejero Presidente expresó en nombre de todos los miembros del Consejo y en respuesta a las expresiones del Excelentísimo señor Presidente de la República, que siempre estarán dispuestos a reunirse cuando lo desee para proceder a tareas de estudio, análisis y formulación de recomendaciones, pues en ello va un deber patriótico que está por encima de cualquier límite; que desea puntualizar lo siguiente: en reunión que tuvo lugar el viernes último en la Cancillería, observó que en los proyectos de Tratado de fecha 20 de marzo hay partes en las que el texto indica "aún no hay acuerdo", y otras en las que se indica la posición norteamericana y al mismo tiempo la panameña y que ello lo hizo preguntar si donde no aparece indicación de desacuerdo o posiciones disímiles hay que entender que se ha producido aceptación de parte de la Misión Negociadora, y que se aclaró que ello no es así; que advierte que los proyectos en referencia tienen espacios en blanco en lo que hace a duración, a quién va a tener mayoría en la Junta de la Autoridad Conjunta, a las compensaciones a pagar, a quién designará el dirimente en casos de arbitraje, y a muchas otras cuestiones de carácter esencial, y el Consejo no puede, en esas circunstancias, formular una recomendación sobre tales documentos, porque es necesario que se llenen todos los espacios para sopesar los pro y los contra y poder tomar una determinación lo cual no excluye la posibilidad de hacer observacio-

nes de lenguaje sin entrar al fondo; y que, finalmente, en esa reunión se opinó, y el Canciller manifestó estar de acuerdo con ello, que debe hacerse todo lo posible para tener cuanto antes una reunión del Consejo a la cual asistan los negociadores, para que reanuden con los Consejeros el diálogo sobre negociaciones suspendido desde diciembre de 1966, aunque para ello habrá que esperar hasta que los negociadores, que están empeñados en vitales discusiones en estos momentos, puedan venir a Panamá.

El Dr. Alfaro observó que es útil conocer cuáles son las partes del Proyecto en las cuales aparecen las anotaciones "aún no hay acuerdo", "sujeto a revisión" u otras similares que al respecto se advierte en primer lugar que estas se presentan en numerosos artículos cuando se va a mencionar las "leyes" u "ordenanzas" del área del canal, pues aún hay discusión sobre si se usará una expresión u otra y ello ha trascendido a gran parte del articulado; que además se observa la existencia de la anotación sobre "falta de acuerdo" en el Artículo III, sobre demarcación del área del canal; en el Artículo IV, sobre composición de la administración conjunta; en el Artículo XII, sobre correos; en el Artículo XXV, sobre traslado de empleados; en el XXVI, que trata de la Jurisdicción civil y penal en el área del canal; en el Artículo XXX, sobre administración del Canal de Panamá; en el XXXIV, sobre peajes y compensaciones que debe recibir Panamá; en el XXXV, sobre exención de peajes a las naves de los dos países; en el Artículo XL, sobre arbitraje y nombramiento de dirimente; y en el XLII, sobre la fecha en que debe expirar el Tratado.

El Consejero Presidente indicó que tampoco hay acuerdo en lo relativo a la defensa del Canal, aunque esto, desde luego, es materia de un proyecto de tratado que aún no se ha entregado.

Expresó el Canciller, refiriéndose a las observaciones formuladas por el Consejero Presidente, que verificó mediante consulta a los negociadores que en efecto el hecho de no indicarse en partes de los proyectos que no hay desacuerdo, no significa que hayan sido aceptadas por los negociadores panameños; que los artículos así presentados por los norteamericanos son de simple tanteo, y para demostración basta indicar que en el Artículo IX del proyecto sobre canal a nivel, los Estados Unidos, sin decir que no hay acuerdo al respecto, incluyen el paralelo que ellos entienden debe existir entre la duración del Tratado sobre el canal a nivel y la amortización de esa obra, paralelo que Panamá ha negado reiteradamente; que tratará en Washington en su próximo viaje de adelantar las negociaciones hasta dejar sentadas las áreas de acuerdo y las de desacuerdo que requerirán determinaciones finales y que comprende que los miembros del Consejo no pueden formular recomendación, sin estar en posesión de todo el texto propuesto, sobre si un proyecto del tratado debe ser aceptado; que se citó a los miembros del Consejo para recibir las observaciones que tuvieran a bien formular sobre los documentos distribuidos, sin que ellas importen juicio sobre lo aceptable o inaceptable de un acuerdo final; que la presente sesión se convocó por el deseo del Señor Presidente de reunir al Consejo y reciba su opinión, pero que se hace difícil recabar esa opinión regularmente cuando con frecuencia surgen cambios y nuevos documentos; que se esforzará por llevar adelante la negociación dentro del marco oportunamente trazado por el propio Consejo, y cuando lleguen a estabilizarse las posiciones habrá de requerir su opinión en sesiones que serán muy frecuentes y dilatadas.

El Excelentísimo señor Presidente manifestó su deseo de que el Consejo de Relaciones Exteriores se reúna con más frecuencia, aunque haya cambios, porque la secuencia de las discusiones influye mucho en el acuerdo final; que los Consejeros saben que los cam-

bios son naturales en el proceso de negociación y tendrán un concepto más exacto y preciso si están advertidos de ellos, pues muchas veces permiten a la agudeza de los Consejeros descubrir propósitos y trasfondos en los negociadores y propuestas norteamericanas.

El Canciller indicó que se ha procurado suministrar a los señores Consejeros prácticamente toda la información que recibe de las negociaciones, y que dentro del límite de tiempo disponible suscitará las reuniones, conforme a los deseos del señor Presidente.

El Consejero Presidente observó que además de los artículos, que aparecen en los documentos repartidos en los que hay observación de disparidad de criterio o espacio en blanco, habrá que tener en cuenta los puntos de los que puede decirse que hay desacuerdo por omisión, por no haberlos incluido en el tratado; por ejemplo —dijo— el Consejo opinó que en el evento de pasar el canal a una administración conjunta, el Gobierno de Estados Unidos debe garantizar al de Panamá la suma que según el Tratado, la autoridad conjunta debería pagar a Panamá por concepto de participación o beneficios, y que sin embargo en el proyecto de tratado sobre canal a esclusas no se menciona en lo absoluto tal garantía. También observó el Consejero Presidente que el tratado sobre canal a esclusas regirá por un plazo determinado que aún no se ha convenido, o hasta la fecha anterior al vencimiento de ese plazo, en que los Estados Unidos construya el canal a nivel, y que como quiera que este canal va a regirse por otro tratado y en el proyecto respectivo aparece más del 50% de las cláusulas en blanco o en desacuerdo, es sumamente difícil formarse una opinión favorable o desfavorable sobre lo que se propone.

El Canciller, refiriéndose a las palabras del Consejero Presidente, destacó que la posición de Panamá en lo económico ha materializado en la demanda de una suma fija, única, que se le pagaría

anualmente, que no dependería de los beneficios derivados directamente del canal, y que le estaría garantizada conforme recomendó el Consejo Nacional de Relaciones Exteriores; hizo presente, con relación a la duración del tratado sobre canal a esclusas, que mientras los negociadores panameños han hablado de un término de veinte años, los norteamericanos han hablado de uno de cincuenta, todo ello informalmente, y que se ha hablado también de que termine un año antes de la iniciación de la operación comercial del canal a nivel, si eso se produjera antes de la expiración del plazo y entendiéndose como fecha de iniciación el primer día en que un barco que transite por el canal a nivel pague peajes.

El Consejero Carlos Icaza preguntó si el punto 2 del documento sobre canal a nivel que habla de que "un canal a nivel que conecte los océanos Atlántico y Pacífico se abra a la navegación...", se refiere sólo a un canal a nivel que se abra por Panamá o a uno que se abra por cualquier parte, y el Canciller le indicó que por cualquier parte.

El Consejero Moreno expresó que en la última reunión de 15 de diciembre de 1966 se abstuvo de opinar porque no había recibido los documentos necesarios para formarse juicio, que después, en marzo o abril, recibió una serie de documentos constituidos por resúmenes preparados por los negociadores panameños, y proyectos de tratados, entre éstos los dos de fecha 20 de marzo de 1967, que tiene muchas observaciones que formular al respecto, pero que, ante la información de que han sido sustituidos por otros nuevos, prefiere esperar la llegada de éstos para presentarlas.

El Excelentísimo señor Presidente de la República indicó que conviene fijar la fecha de la próxima reunión para cuando ya se hayan podido distribuir los documentos que se esperan de Washington, y los Consejeros hayan tenido tiempo para estudiarlos, a lo cual el Canciller indicó que lamentablemente el correo toma de cinco a

a siete días y que mientras se cumple el proceso de reproducción y distribución se encontrará en Washington, al lado de los negociadores, dedicado al proceso de adelantar la negociación hasta el punto que se desea, y que por ello le parece conducente esperar hasta entonces; que, en todo caso, el martes 16, después de que haya tenido lugar la confrontación de los grupos de ARTHUR D. LITTLE INC. y el STANFORD RESEARCH INSTITUTE y las dos Misiones Negociadoras sobre los peajes y la cuestión económica, podría informar telefónicamente al señor Presidente desde Washington sobre los últimos desarrollos y el estado de los documentos más recientes, en particular el proyecto de tratado sobre defensa del canal que aún no se ha recibido y se espera de un momento a otro, y que con esa información se podría convocar para la fecha que el Excelentísimo señor Presidente estime conveniente, a una sesión del Consejo y que para asistir a ella vendría a Panamá el Embajador Diógenes de la Rosa.

Siendo las 7:30 de la noche, se levantó la sesión y para constancia se firma.

NEG:AdeM