

PROYECTO DE ACTA

CONSEJO NACIONAL DE RELACIONES EXTERIORES
Sesión celebrada el 10 de agosto de 1967

PRESENTES:

Excmo. Señor Presidente de la República, Don Marco A. Robles
S. E. Ing. Fernando Eleta A., Ministro de Relaciones Exteriores
Doctor Octavio Fábrega, Presidente del Consejo
Doctor Galileo Solís, Consejero Principal
Doctor Carlos Icaza A., Consejero Principal
Doctor Carlos Sucre C., Consejero Principal
Doctor José Isaac Fábrega, Consejero Principal
Señor Don Ernesto de la Guardia Jr., Consejero Principal
Doctor Gilberto Arias G., Consejero Principal
Doctor Miguel J. Moreno Jr., Consejero Principal
Doctor Fernando Cardoze, Consejero Suplente
Doctor Carlos Arosemena A., Consejero Suplente
Licdo. José Guillermo Aizpú, Consejero Suplente
Doctor Mariano Oteiza P., Consejero Suplente
Licdo. Guillermo, Jurado Selles, Consejero Suplente
Licdo. Carlos Velarde, Consejero Suplente
Licdo. Guillermo Chapman, Consejero Suplente
Doctor Ricardo J. Alfaro, Asesor de las Negociaciones
Doctor Roberto R. Alemán, Embajador Negociador
Doctor Diógenes de la Rosa, Embajador Negociador
Licdo. Jorge T. Velásquez, invitado
H. D. Jorge Rubén Rosas, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Nacional

Narciso E. Garay, Secretario Ejecutivo del Consejo y Asesor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

ASUNTO: Discusión de los proyectos de Tratado a celebrarse entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América sobre el Canal de Panamá, la defensa del Canal y el Canal a Nivel (Va. Parte).

SESION: Siendo las 3:55 p.m. del 10 de agosto de 1967, en el Palacio Presidencial, y tras verificar la existencia de un quorum, se declaró abierta la sesión del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores, que fue presidida por el Dr. Octavio Fábrega en su calidad de Presidente de dicho organismo, y en la que actuó de Secretario Narciso E. Garay, Asesor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Consejero Presidente informó al Excmo. Señor Presidente que el grupo de trabajo que preside el Consejero de la Guardia Jr., del cual también forman parte los Consejeros Solís, Arias, Icaza y Octavio Fábrega, y que ha contado con la asesoría del Embajador Chapman y la asistencia de los doctores N. E. Garay y Juan D. Morgan, tiene dos tareas asignadas y que está listo para rendir informe sobre una de ellas; que sobre la otra aún labora, pues se refiere al problema muy-complejo de las

compensaciones que debe recibir Panamá en razón del Canal a Nivel.

El Consejero de la Guardia Jr. manifestó que al grupo ó Comisión que preside se le dieron dos tareas: una relacionada con el ordinal (2) del Artículo III del Proyecto de Tratado para un Canal a Nivel, y otra con el párrafo (c), ordinal (2) del Artículo XX del Tratado para la Defensa del Canal; y que procede a informar sobre ésta.

Recordó que el Artículo XX se refiere a la terminación del Tratado y que en él, el párrafo (e) viene precedido por otros dos, el (a) y el (b) que señalan fechas para la terminación del Tratado que no puede prestarse a dudas; que según el primero de esos párrafos dadas determinadas circunstancias, el Tratado terminará en el año 2014 a más tardar, y que conforme al segundo, si se hubiera construído un canal a nivel por Panamá, el Tratado terminaría en el año 2067; que, en cambio, el párrafo (e) está redactado en forma tan vaga que algunos han pensado, dentro del Consejo, que hace de este Tratado uno a perpetuidad y que lo menos malo que puede decirse de él es que deja en el aire lo referente a la fecha de terminación; que en cumplimiento del encargo recibido, tras estudio y meditación la Comisión ha llegado a la conclusión de que ese párrafo (c) es superfluo e innecesario y que debe ser eliminado, y que así lo recomienda.

El Consejero Sucre dijo que respeta la recomendación formulada pero que pregunta si el problema no puede resolverse mejor en el sentido de dejar los párrafos (a) y (b) como únicos que fijan fechas determinadas de expiración y poner un párrafo (c) -para no dejar al vacío el deseo de la otra parte- donde se diga que no obstante lo anterior, las dos partes podrán celebrar antes de las dichas fechas de expiración un Tratado de Garantía de neutralidad y seguridad del Canal; que le parece que ese sería un cambio menos brusco y que en realidad no se adquiriría ningún compromiso.

El Consejero de la Guardia Jr. opinó que ello sólo serviría para crear desconfianza.

El Consejero Oteiza dijo que le gustaría oír la impresión de los

Negociadores al respecto.

El Embajador Alemán manifestó que ya han explicado la historia de ese artículo; que al final de la negociación los representantes de los Estados Unidos manifestaron que los Tratados no pueden ir al Senado sin aprobación del Departamento de Defensa; que ese Departamento quiere que el Tratado exprese la disposición de la República de negociar un nuevo acuerdo sobre defensa del canal dentro de los cinco años anteriores a la expiración del Tratado de Defensa del Canal, porque considera que para el año 2000 Panamá estará preparada aún para defender por sí sola el Canal de Panamá.;' que comprenden que esta estipulación no constituye una obligación para la República pero que a fin de que el Estado Mayor de su opinión favorable y el dicho Departamento pueda defender los Tratados en el Senado, es conveniente que se acceda a ese deseo; que los negociadores consideran que con este no se crean obligaciones, pues el lenguaje utilizado indica sólo que ambos países tratarán de celebrar un nuevo Tratado; que, a su juicio, nadie puede obligarse efectivamente a celebrar un Tratado si no se señalan los términos del mismo, ya que la voluntad de las partes no puede comprometerse a la captación de términos que no han sido señalados; pero que él respeta la opinión de los miembros del Consejo y que si consideran que debe insistirse en que esto se varíe, aún a riesgo de que se creen problemas con el Departamento de Defensa y que el Estado Mayor vaya a decir que bajo las circunstancias no puede aprobar los Tratados, él sometería ese punto de vista siguiendo la decisión que al respecto tomó el Prospecto tome el Presidente de la República, a los negociadores de los Estados Unidos.

El Consejero de la Guardia Jr. observó que la posibilidad de negociar un nuevo tratado de defensa está contemplada en el párrafo (c) del Artículo XX y, en un plan más obligante para Panamá en el Artículo XXXV del Tratado sobre el Canal de Panamá, que dice:

"Dentro de un período de 5 años anterior a la terminación del Tratado de Defensa a que se refiere el párrafo (1) de este Artículo, la República de Panamá y los Estados Unidos de América conven

drán en arreglos para asegurar la defensa, seguridad, neutralidad y continuidad de la operación del Canal de Panamá después de la terminación de este Tratado"

y que considera que también debe ser eliminado.

El Embajador Alemán manifestó que en efecto los dos artículos están muy ligados.

El Consejero Arias se refirió a lo que propone el Consejero Sucre y expuso que se debe sopesar si ello ayudará o hará más facil lograr la aprobación del Gobierno norteamericano; que tiene sus dudas, porque los Estados Unidos también van a pensar que ello no quiere decir nada; que no hay que olvidar que. se está hablando de lo que ocurrirá de aquí a un siglo, y que le parece que con el artículo más bien se le da un tono de primente al proyecto al contemplar en 61 la posibilidad de que de aquí a cien años todavía Tenga Panamá que seguir con la carga.

El Canciller manifestó que considera innecesario el párrafo (c) del parágrafo (2) del Artículo XX; que es el propósito del equipo negociador de la Cancillería y del propio Presidente de la República tratar de eliminarlo; que le parece que todos coinciden con la recomendación de la Comisión en el sentido de que lo mejor es su eliminación total.

El Presidente Robles dijo que como propósito único en este punto, se tratará de conseguir la eliminación del párrafo (c) y que si no se logra después de una lucha tenaz en tal sentido, se traerá el asunto nuevamente al seno del Consejo para buscar otra fórmula, y que en esto no se irá a Washington con alternativas sino con ese propósito único.

El Consejero José Isaac Fábrega dijo que lo expresado por el Señor Presidente lo calma con respecto a dicho párrafo (c); que 61, junto con varios abogados, considera que mueve a mucha duda y que tiene alarmada a mucha gente en la República.

El H. D. Jorge Rubén Rosas manifestó su complacencia por la decisión que se ha adoptado en cuanto al parágrafo (c) del ordinal (2) del Artículo XX del Tratado de Defensa del Canal y cree que los negociadores panameños pueden indicarle a la misión norteamericana que este

párrafo haría

párrafo haría más difícil la aprobación de los Tratados en la Asamblea Nacional de Panamá.

El Consejero Presidente dijo que, con la venia del Presidente de la Comisión, observa á éste que quizás olvidó una frase del consenso del Comité de trabajo que a primera vista parece inocua pero que después explicará por qué quizás no lo es; que la Comisión recomendó la eliminación del (c) y también recomendó que se busque el lenguaje correspondiente en inglés; que se da el caso de que el texto castellano de esta cláusula XX, si se compara con el inglés, que fue el primero que se entregó, parece un tanto apartado de éste, porque en el inglés no se habla de (a) ni de (#14) ni (c) ni en inglés se menciona siquiera la posibilidad de canal a nivel; que por ello parte de la recomendación de la Comisión fue la equivalencia de los textos.

El Consejero de la Guardia Jr. declaró que el Consejero Presidente tiene razón.

El Consejero Arosemena Arias sugirió que si hay que incluir por las razones que ha expuesto el Embajador Alemán; alguna terminología del artículo que indicó como condición sine qua non para la existencia del Tratado, entonces ello debe hacerse en los considerandos del Tratado de Defensa con un lenguaje más apropiado.

El Consejero Presidente le observó que la comisión ha considerado que en esto del término del Convenio de base se debe ser tajante y que el Presidente de la República ha ratificado ese sentir indicando que se gestionará la eliminación del párrafo (c) y que le no conseguirla, cualquier variante en esa fórmula, es decir, la nueva redacción que se daría al párrafo tendría que ser objeto de nueva consideración dentro del Consejo; y que es muy conveniente que esto quede claro.

El Consejero José Isatko Abroga preguntó qué hay en relación con el ordinal (2) del artículo XXXV del Tratado concerniente al canal a esclusas; en otras palabras, que si se acepta que cabe una interpretación peligrosa del párrafo Cc) del Artículo XX del Tratado de Defensa,

no existe

no existe acaso el mismo peligro en relación con el ordinal (2) del artículo XXXV del Tratado sobre el canal a esclusas.

El Canciller expresó que ya el Embajador Alemán ha contestado que el Estado Mayor del Ejército de los Estados Unidos se sentirá satisfecho con el Tratado, cuando en éste conste clara la disposición de Panamá de considerar en negociaciones la posibilidad de llegar a otro acuerdo sobre defensa dentro del período de cinco años que precede a la fecha en que expire el Tratado de Defensa del Canal; que se trata en este caso de mantener el dicho párrafo (2) del Artículo XXXV como expresión de voluntad de escuchar lo que tengan que decir, pero con una redacción que no permita otras interpretaciones; que para ello está la fórmula que propuso el Consejero Icaza, que los negociadores llevarán a Washington para lograr la modificación correspondiente; y que si además se elimina el párrafo (e) parágrafo (2) del Artículo XX del Tratado de Defensa, quedará aclarada cualquier duda que en razón del mismo pudiese existir y también el temor y la posibilidad de la llamada perpetuación de las bases militares.

El Consejero José Isaac Fábrega manifestó que a propósito de ese artículo se cruzaron varias fórmulas y no se llegó a ningún acuerdo, y preguntó si hay el propósito de llevar la fórmula Icaza a los Estados Unidos.

El Consejero Presidente opinó que la fórmula Icaza fue aceptada, pero con respecto a otro punto.

El Consejero Oteiza indicó que él tiene anotado con relación al Artículo XXXV, pág. 72, y expresó "Acordada por todos - Agosto 7/67".

El doctor Alfar^o manifestó que para él el párrafo resulta vago, confuso y en lenguaje difícil de entender y que lo ha redactado en esta otra forma:

"También terminará este tratado en cualquier fecha en que los Estados Unidos no tengan la obligación de defender el u/anal interoceánico, por no haber celebrado con. la República de Panamá un nuevo Tratado que les imponga tal obligación"

y preguntó a los negociadores si es eso. lo que se quiere significar o no lo es.

El Embajador Alemán dijo que en verdad lo que significa el inciso (c) que se discute, hay que estudiarlo a la luz del párrafo (2) del Artículo XXXV; que cree que no habrá dificultad en conseguir la eliminación del párrafo (c) porque, en verdad, es superfluo, pues al no celebrarse el otro tratado es obvio que la fecha en él contemplada no se presentará; que cuando se comunicó con Washington al respecto, el abogado del Departamento de Defensa le dijo que si el tratado entra en vigencia mañana y se efectúa en seguida el canje de ratificaciones, la primera fecha que se suscita es la tercera, es decir, la fecha en que Estados Unidos de América no están obligados por otro tratado, etc.; que ya entonces esa fecha solamente puede crearse si se celebra un nuevo tratado, que después la segunda fecha será la que se relaciona con la duración del Tratado sobre el Canal de Panamá, y la tercera la que se refiere al Canal a Nivel; que le hizo esta explicación cuando se sugería un nuevo lenguaje en atención a las críticas que se le habían hecho en Panamá; pero que cree que no habrá dificultad en eliminar el inciso (c); que él no comparte la preocupación de que ese inciso pueda interpretarse en el sentido de que crea una perpetuidad.

El Consejero Presidente manifestó, como cuestión de orden, que no debe seguirse discutiendo el punto; porque el señor Presidente de la República ya trazó una directriz clara en el sentido de que si se va a variar la fórmula de eliminación mediante cualquier otro lenguaje, ese otro lenguaje volvería al seno del Consejo; que el Consejero José Isaac Fábrega ha suscitado un punto distinto.

El Consejero Arias manifestó que el Artículo XXXV en realidad está ligado a la defensa del canal, y sugiere que se pase a la subcomisión para que ésta presente un proyecto.

El Consejero Sucre informó que tiene una copia de la fórmula Icaza que dice se adaptará al artículo XXXV; que se aprobó esa fórmula para otro artículo

otro artículo pero se convino en que sería traída y adaptada a éste.

El Consejero Presidente expresó que le parece haber dicho que el problema del "agreement to agree" es muy delicado como problema jurídico; que hay que medirlo en cada caso, tal como se presenta; que la fórmula Icaza se aprobó con respecto al artículo que habla de tierras adicionales; que no recuerda que haya habido consenso para que la fórmula 'caza se aplique al segundo ordinal del Artículo XXXV; que le parece que se dijo que la fórmula Aelmán sería aceptable como un elemento de trabajo que se llenaría al seno de la Comisión para considerarla en relación con este punto; que el Artículo XXXV literal (2) no forma parte del encargo que se le dio al grupo de trabajo, a pesar de ser un punto íntimamente vinculado al mismo; y que no sabe si el consenso es que se discuta ahora el problema que suscita el Consejero José Isaac Fábrega o si vuelve al mismo grupo de trabajo.

El Canciller opinó que no debe caer el Consejo en la práctica, que tanto prolongó los cambios de impresiones tan fructíferos y constructivos del primer semestre de 1964, convertirse en un grupo de redacción; que se fijen en forma precisa los objetivos que se desea alcanzar en la aclaración de este artículo; que hay que recordar que no se trata de una imposición que una parte hará a la otra sino de negociar soluciones que satisfagan las necesidades de ambas partes y, por ello, para negociar una nueva redacción, hay que tener presente la realidad de la contraparte; que los negociadores norteamericanos han dicho que tienen que evidenciarle al Senado norteamericano que han hecho todo lo posible por lograr en el Tratado una expresión de la disposición del Gobierno de la República de entrar en una negociación; que la redacción tiene que satisfacer esa necesidad para ser aceptable por parte de ellos; y que por parte de Panamá existe la necesidad de que quede muy claramente establecido que no hay absolutamente nada que obligase a la República de Panamá a llegar a un acuerdo con los Estados Unidos para la perpetuación o la permanencia de bases militares en nuestro territorio; que cree que

sería una

sería una aspiración excesiva por parte del equipo negociador o del Consejo dar una redacción sin consultar la contraparte y que si se concretan las dudas fundamentales que existen para que los señores negociadores tengan claramente establecido el criterio del Consejo, la responsabilidad por la redacción ha de recaer sobre el equipo negociador siempre, desde luego, dentro del marco de los principios que se acuerden.

El Consejero Presidente manifestó que es conveniente definir aquí cómo va el Consejo a cumplir con su cometido de hacerle una recomendación al Excmo. Señor Presidente; que se puede decir que ha habido tres etapas: una, en que se discutieron cuestiones de redacción, fórmulas, textos, temarios cláusulas; otra, en la cual se llegó a la conclusión de que podía ser poco práctico que los negociadores llevaran una recomendación amarrada a determinado lenguaje, y que lo conveniente era actualizar algunos principios; pero que le parece que consta en el Acta de la sesión de 15 de diciembre de 1966, que se dijo que al finalizar sus conversaciones los comisionados, y antes de que el Consejo hiciese su recomendación, volverían los textos al seno del Consejo y entonces éste sí se iba a meter en cuestiones de redacción, y que se metería en ellas, entre otras razones, porque sabe, siendo órgano asesor, cómo en estos convenios a veces una palabra, una coma, una referencia o un punto, pueden tener una trascendencia grande, y citó, para ejemplo, lo ocurrido con la palabra feasible del Tratado de 1955; que al hacer sus recomendaciones al Excmo. Señor Presidente de la República el Consejo lo hará a base de redacción, a base de cláusulas pero haciendo un distinguo entre aquellas que se considera sine qua non, o no negociables respecto de las cuales, al sufrir cualquier cambio, tendrían que volver al seno del Consejo para ser reconsideradas y que, por no ser de tipo sine qua non, pueden ser materia de negociación y de variantes; que quizás las cláusulas sine qua non no sean muchas, pero que la que se relaciona con la perpetuidad sí es una de ellas; y por ello el Excmo. Señor Presidente de la República ha dicho que cualquier nueva fórmula

respecto

al respecto tendría que volver al seno del Consejo, y que hay otras que no volverán; y que esa es la forma como, a su manera de entender, cumplirá el Consejo con su obligación asesora.

El Canciller consideró conveniente aclarar el problema de procedimiento; que a su parecer el mandato del Consejo se limita al que le fija el Presidente de la República; que si éste considera oportuno que al nivel del Consejo se redactan cláusulas de cuyo texto no puedan apartarse las personas a quienes ha confiado la responsabilidad de negociar, ello,, naturalmente, haría del Consejo un organismo co-negociador y es potestativo del Señor Presidente hacerlo, si así lo desea; pero que no cree lo indicado que el Consejo, cuyas recomendaciones acepta gustoso por el cúmulo de experiencias que tienen todos sus miembros, dicte a los negociadores fórmulas sine qua non y que ese no es, según interpretación de la Cancillería, la función de ese cuerpo asesor.

El Consejero Presidente expresó que ni por un momento siquiera pretende el Consejo abrogarse más facultades que las que tiene; y que sólo hace recomendaciones; que si hace una al Presidente de la República, y en ella considera que hay tres cláusulas que son sine qua non y que no deben variarse, el Presidente de la República puede seguirla o no; pero que ya entonces el Consejo cumplió su cometido y es el ^{es}Presidente de la República quien decide; que así/como entiende la función del Consejo; que lo parece que cuando el Señor Presidente pide una apreciación en conjunto tendría que contestarle que el Consejo recomendará que se hagan los siguientes cambios, detallándolos, y precisando cuáles tienen el carácter de condiciones sine qua non y que si no hay acuerdo con respecto a tales cambios o no hay tratado o el impasse se rompe en el nivel presidencial, o el Señor Presidente toma una decisión que a bien tenga; pero es él quien decide; que así ha entendido el cometido del Consejo.

El Canciller explicó que lo que acaba de decir el Consejero Presidente no se ajusta a la interpretación que dio a las palabras de esto en el sentido

en el sentido de que insistía en que aquellos cambios que se definen como sine qua non por parte del Consejo, vayan redactados en su totalidad; que le parece que no deben ir redactados en su totalidad, porque no se ha escuchado sobre ellos a la contraparte que también persigue un fin dentro de esa redacción; que le parece que no debe procederse a redactar cuando la redacción requiere la concurrencia de las partes; que no hay nada que le niegue al Consejo la facultad de calificar la importancia que dá a las observaciones que formula y los consejos que da al Señor Presidente de la República y a los negociadores; que no tiene por que ceñirse. solamente a dos calificaciones: las observaciones sine qua non y las que son susceptibles de negociación y que podrían ser 3,405 calificaciones de grado las que hiciera; que no cree viable o conveniente que se dedique a dar a los negociadores la redacción última que deben proponer, sino indicar, por ejemplo: que considere que el párrafo (2) del artículo XXXV conlleva un peligro fundamental, que en opinión de un grupo de Consejeros, los llamados "agreements to agree" constituye obligación para la República, en contraposición a otro grupo que considera que un "agreement to agree"⁹ no es fuente de obligación, que para evitar dudas se debe lograr una redacción que salve ese problema fundamental; que insiste en que no es práctico preparar la redacción para darla a los Negociadores con el fin de que la definen en Washington sin escuchar la contraparte.

El Consejero Presidente manifestó que en última instancia quien define la órbita del asesoramiento es el propio Presidente de la República; que lo entiende de dos cosas: primero, de la nota que el Señor Presidente de la República le envió, en donde dice que desea una apreciación en conjunto, lo cual ha entendido que conllevaba la definición de lo que es sine qua non y de lo que no 'es sine qua non; que lo único que el Consejo quiere es cumplir su misión de asesoramiento; que considera que el Consejo Nacional de Relaciones Exteriores es un órgano cuyo asesoramiento lo pueden solicitar, según la Ley Orgánica, el Excmo.

Señor Presidente.

Señor Presidente de la República, el señor Canciller y la Asamblea Nacional; y que dice Asamblea Nacional porque hay dos órganos del Estado que moldean la política exterior de la República: el Órgano Ejecutivo que negocia tratados, la Asamblea Nacional que los aprueba o imprueba y que por la ley orgánica la Asamblea podría solicitar el asesoramiento del Consejo.

El Consejero José Isaac Fábrega preguntó si en la Ley Orgánica de Relaciones Exteriores, en el capítulo referente al Consejo Nacional de Relaciones Exteriores, se dice que la Asamblea Nacional podrá convocar al Consejo.

El Consejero Presidente expresó que el propósito del Consejo es que haya una política internacional continua y entre sus facultades tiene la que dice: "Asesorar, para coordinar y planificar en forma continua, la política exterior de la República"; que la Asamblea al decidir si ratifica o no un Tratado, tiene el derecho de pedir el asesoramiento del Consejo, porque se está coordinando y planificando en forma continua la política exterior de la República.

El Consejero Presidente se dirigió entonces al Señor Presidente de la República y le expuso que el Consejo, con el propósito de cumplir con la solicitud de estudiar los tratados y dar sobre ellos una apreciación de conjunto, hace preguntas a los negociadores y al final formulará una recomendación; que entiende que la manera lógica de cumplir es formular una recomendación que el Señor Presidente tiene facultad constitucional para seguir o no seguir, y que en ella se sugerirán cambios y respecto de algunos se expresará que son sine qua non y en ellos no se puede ceder, mientras que los otros serán, por así decir, de libre negociación; que el Canciller ha expresado que esto no quiere decir que el Consejo tiene que sugerir el texto de las cláusulas, y que él le ha manifestado que en esta etapa final el Consejo sí recomienda la redacción de cláusulas, pues el: :texto _ew:la etapa final puede ser cosa vital; y que en la recomendación al Señor Presidente -que

está en

está en libertad de aceptar o no- se precisarán los cambios de redacción aconsejados y se indicará cuáles se estima que tienen carácter sine qua non; y que así entiende su deber.

El Canciller sugirió se escuchara la opinión de los demás consejeros, puesto que el Consejero Presidente no ha estado actuando como vocero de todos.

El Consejero Solís opinó que el Consejo no puede dar pautas al Presidente de la República, le dá conceptos y opiniones que el presidente acata o no según su parecer; que el Consejo sí puede recomendar redacciones pero que el Presidente y los negociadores la seguirán o no.

El Consejero José Isaac Fábrega explicó su punto de vista diciendo que se ha discutido ampliamente con el Canciller y con los negociadores y que si bien se han aprobado redacciones, en las cuales ha intervenido, ello ha sido más con el carácter de ayuda, para facilitar una cooperación a la misión negociadora y que los miembros de ésta han visto complacidos que se propongan fórmulas como base de discusión; pero que en ninguna forma ha estado en 61 la idea de que si los negociadores se apartan de las redacciones propuestas no están cumpliendo con su deber; que cuando se presenten en forma final los Tratados, con las modificaciones que se hayan aprobado, entiende que tendrá voz el Consejo para decir definitivamente si los recomienda o no, dentro de una mera recomendación que no está obligada a seguir el Ejecutivo, ya que las Relaciones Exteriores, bien se sabe, por orden constitucional están dirigidas por el Presidente de la República, asesorado por el Canciller, los negociadores y el personal que escoja; y que no está de acuerdo con el Consejero Presidente en que el Consejo vaya a ser ahora también un cuerpo asesor de la Asamblea Nacional.

El Consejero Moreno expresó que la discusión es de suma importancia y que el procedimiento que va a seguir el Consejo en esta nueva etapa de asesoramiento fue acordado en la tercera reunión, tomando como primera la del 25 de julio y que fue precisamente a iniciativa del Consejero José Isaac Fábrega que se acordó ese procedimiento que coincide

con lo que acaba de expresar el Consejero Presidente; que la única diferencia es que el Consejero Presidente ahora habla de cláusulas sine 229. non y en aquella sesión habló de cláusulas no negociables.

El Consejero José Isaac Flbrega dijo que eso no estaba en el plan Fábrega.

El Consejero Moreno pidió que para aclarar el Secretario del Consejo reuniera las actas o versiones pertinentes.

El Secretario del Consejo dio lectura a un proyecto de acta de la sesión del 25 de julio, pero el Consejero Moreno dijo que no fue en la primera reunión donde se fijó la materia de orden que se discute y el Secretario del Consejo manifestó que infortunadamente no tiene a mano todas las actas y versiones.

El Consejero Sucre manifestó que no hay duda respecto al procedimiento, que atendiendo a la solicitud del Excmo. Señor Presidente y del Canciller de hacer observaciones y preguntas se coopera a la mejor redacción de los anteproyectos de Tratado; que después de escuchar al Presidente del Consejo y al Canciller no encuentra ninguna diferencia y que todos están de acuerdo, y que en cuestiones de procedimiento se gasta tiempo; que es mejor dedicar a continuar la labor del Consejo.

El Consejero Presidente expresó que le parece muy constructiva la sugestión y que cree que en realidad no hay diferencia fundamental en cuanto a los conceptos mismos; que posiblemente se han interpretado mal sus palabras, pues sería un exceso de soberbia de su parte decir que el Consejo le va a señalar pautas al Excmo. Señor Presidente o al Canciller; que solamente se ha limitado a decir que el Consejo va a decir qué cuestiones son sine 21,11 non; y que en lo exclusivamente personal indica que si ha contribuido con su voto a decir que cierta cláusula es sine jua non, y que debe quedar redactada en determinada forma -tras haberse pronunciado en ese sentido- tiene que defender esa redacción en todas partes; que como no renuncia su calidad de panameño, si 61 personalmente, aún quedándose solo y con una opinión, ha dicho' que un

punto es sine qua non, y después hay una redacción que le parece que no hace frente a la objeción que se presentó, le queda el derecho de panameño de expresar su inconformidad.

El Excmo. Señor Presidente de la República manifestó que debe contestar la pregunta que le ha formulado el Consejero Presidente, pero que ha estado escuchando y ha querido dar la oportunidad a todos para que cada cual se exprese ampliamente; que desde un comienzo, y así consta en las Actas, ha ofrecido toda amplitud a los debates; que en los casos en que ha surgido alguna duda y algún Consejero ha querido proponer una modificación, ha llegado a pedirle al Consejero que la redacte; que se ha nombrado con aceptación de todas Comisiones para que redacten modificaciones; y que todo lo ha aceptado tanto la Misión Negociadora como él personalmente, por considerarlo provechoso, sano y conveniente; pero que así como ha sido amplio en todo sentido espera también que correspondan a esa amplitud los Consejeros, de modo que al recibir de ellos una modificación ya redactada, y se tenga que llevarla a Washington, se goce de la suficiente elasticidad para que si esa modificación hay que variarla en alguna forma, se varíe, porque si en una negociación de dos, una parte es hermética, sencillamente no habrá negociación, y que en la discusión en Washington, si se encuentra resistencia para aprobarla, se pueda, sin variar el fondo, tener la oportunidad de ofrecer una discusión y también los beneficios de una alteración; que considere que en esa forma la responsabilidad se comparte más y que si mañana un artículo determinado es objeto de crítica o tachado por alguien, queda el recurso de decir: "señores, esto lo redactó el Consejo Nacional de Relaciones Exteriores"; y ello es de gran fuerza moral, y que siga la discusión.

El Consejero Arias expresó que en su concepto hay ciertas condiciones totalmente inaceptables y que en ellas no se trata de asunto de grado; que en el asunto de la perpetuidad, en su opinión no puede haber la más remota duda, y que no hay fórmula de negociación, de permitir otros cambios.

El Excmo. Señor Presidente de la República dijo que está de acuerdo con 61_, pero que la forma de evitar la perpetuidad puede variar en la redacción; que no varía en este punto y que no firmará Tratado alguno que contenga perpetuidad de base alguna.

El Consejero Arias dijo que hay ciertas cosas donde el objetivo está señalado y que hay muchas maneras de redactarlo.

El Canciller manifestó que como las actas están siendo consultadas, y ciertamente sin el propósito de diferir más en el inicio de las discusiones, quiere también dejar muy en claro su punto de vista, para que conste en ellas, así: primero, ni el equipo negociador ni la Cancillería han negociado jamás nada que consagre la perpetuidad, pues fueron, precisamente, a negociar fundamentalmente la cesación de la vigencia del Tratado de 1903; segundo, si la redacción de alguna parte del articulado puede sugerir, en alguna mente, siquiera la posibilidad de una interpretación favorecedora de perpetuidades, que generaciones venideras tuvieran que sufrir, hay no sólo disposición para encontrar una redacción que precluya esa posibilidad, sino que ello lo considera un deber indeclinable, para cuyo cumplimiento no requiere recomendación del Consejo, porque no puede ser de otra manera; y, tercero, que si siguiendo las expresiones del Consejero Presidente, el Consejo redacta el texto de artículos, ello no debe ser para que éste sirva sólo para ser confrontado posteriormente con lo que se obtenga al negociar, y para decir en el Consejo: esto fue lo que defendimos; y lo que han traído no vale, pues la cosa no es así, porque si se hubiera querido tener un tratado sólo en el plano de lo ideal, se habría redactado y enviado a Washington; pero no se trata ahora de imponer a los norteamericanos un tratado de paz por la conquista que hayamos hecho del imperio yankee, sino fundamentalmente de un proceso de ajuste para la satisfacción de intereses recíprocos; que a la luz de éstos ha de continuar la negociación y que cree que la situación no puede estar más clara; que si se redactaran artículos -que no hay ninguna objeción por parte del Presidente,

dente,

dente, como muy claramente lo ha expresado, y muchísimo menos por parte del Canciller y los negociadores- tendrá un objeto exclusivo: darle una configuración irás concreta al espíritu que ya por consenso se ha delineado y aceptado en el Consejo desde que se acordó el documento de posiciones.

El Consejero Moreno solicitó al Secretario del Consejo que en la próxima sesión traiga el Acta de la tercera reunión en el cual se discutió el procedimiento a seguir y el Secretario contestó que lo haría con mucho gusto.

El Consejero arias opinó que debe eliminarse el párrafo (3) del Artículo XXXV del Tratado sobre el Canal de Panamá, para armonizarlo con el último del Tratado de Defensa y que al principio preguntó si se cree conveniente mandar ese artículo a Comisión.

El Consejero José Isaac Fábrega manifestó que encuentra que ese artículo tiene el mismo peligro que el párrafo (c) del Artículo XX del Tratado de Defensa y sugirió hablar sobre si envuelve peligro o no, pues opina que hay peligro en él.

El Consejero Presidente expresó que ya la Comisión ha manifestado que debe haber máxima claridad para eliminar todo cuanto dó pie para pensar en la perpetuidad; que aconsejó suprimir el párrafo (c) del Artículo XX, y que la observación que ahora formulan los Consejeros Arias y José Isaac Fábrega demuestra que hay otro extremo que aclarar; que si Estados Unidos hace el canal a nivel ya se sabe que las bases durarían hasta el año 2060, pero que si no lo hace surgen la confusión y el temor de la perpetuidad de las bases; porque según el parágrafo (2) del Artículo XXXV, dentro de los 5 años que anteceden a la expiración del Tratado de Defensa, la República de Panamá y los Estados Unidos (WILL AGREE") CONVENDRÁN en las medidas necesarias para asegurar la defensa, seguridad, neutralidad y continuidad de operaciones del canal de Panamá des uós de uo ha a expirado "ESTE" Tratado; es decir, el Tratado sobre el Canal de Panamá; y que le parece que se debe estipular tara-

bi6n una fecha fija en la cual terminará el Tratado de Defensa, en el caso de no haberse hecho el canal a nivel y de continuar funcionando el canal a esclusas; que si no se ha hecho el canal a nivel, y ha expirado el Tratado sobre el canal a esclusas, no ve por qu6 tiene la Rep6blica que celebrar otro convenio con los Estados Unidos para la defensa de este canal, que ya ser6 paname6o; y que podr6 celebrarlo si lo desea, pero ello no tiene por qu6 aparecer en el Tratado, como aparece en el p6rrafo (2) del Art6culo XXXV; y que insiste en opinar que lo m6s juicioso es eliminar ese par6grafo (2) para que no se pueda interpretar la continuidad de operaci6n del canal como una continuidad de las bases de defensa.

El Canciller expres6 que tiene la impresi6n de que se trata por duod6cima vez del Art6culo XXXV y ello lo mueve a pensar que se deben estar agotando las observaciones; que esto se ha discutido en reiteradas ocasiones y se sabe por el Embajador Alem6n que al Gobierno de los Estados Unidos le interesa que exista constancia en este Tratado de la buena disposici6n del Gobierno de Panam6 para entrar en negociaciones tendientes a celebrar un Tratado; que se han expresado en el seno del Consejo dos maneras de pensar sobre los "agreements to agree" y se ha establecido que quedar6 absolutamente en claro que NO puede existir perpetuidad y que no se va a suscribir un tratado donde puedan los Estados Unidos, en forma alguna, mantener un derecho para perpetuar bases militares en Panam6; que cree que se debe discutir, en funci6n del par6grafo (2) del Art6culo XXXV, el problema de los "agreements to agree", porque existen acuerdos de esa clase en otros art6culos, y que dado el caso que est6 presente el Dr. Alfaro, considera que ser6 sumamente importante conocer su opini6n sobre los "agreements to agree".

El Dr. Alfaro manifest6 que desde luego, la tesis general siempre ha sido que el acuerdo de acordar en el futuro no impone obligaci6n de ninguna clase y que es s6lo una manifestaci6n de voluntad de escuchar a la otra parte, para saber si la otra parte quiere que se negocie so-

bre el particular; que hace algunos días hizo presente que cuando el Presidente Roosevelt insistió en que, llegado el caso de una contingencia imprevista Panamá debería proporcionar los medios, dar las tierras necesarias para que pudiera continuar el canal, y para proveer a su defensa, Panamá no quiso que por la misma cláusula quedara hecha la concesión. No. Exigió que los dos países se pusieran de acuerdo con respecto a convenios futuros acerca de la manera en que continuaría el canal y se proveyera a su defensa. De modo -agregó- que hay ese precedente: de que según la voluntad manifiesta de Panamá y según el texto del Artículo II, inciso segundo del Tratado de 1936, el "agreement to agree" no constituye obligación; que en relación con el numeral (2) del Artículo XXXV, encuentra que tal vez contribuye a la confusión una cuestión de traducción: en el original en inglés se dice que dentro del período de cinco años anterior 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 WILL AGREE ON ARRANGEMENTS, TO ENSURE THE DEFENSE SECURITY, etc. Que ese WILL AGREE ON ARRANGEMENTS se ha traducido ACORDARAN LAS MEDIDAS, que sí parece tener un aspecto de obligación; y que si se expresa en castellano lo que está puesto en inglés y se dijera, por ejemplo, "La República de Panamá y los Estados Unidos ACORDARAN convenios, o podrán acordar convenios, mediante los cuales se asegure la defensa", eso, a su modo de ver, no impondría a Panamá ninguna obligación.

El Consejero Solís expresó que ARRANGEMENTS no son convenios, son arreglos.

El Dr. Alfaro sugirió: ACORDARAN ARREGLOS para asegurar la defensa, indicando que eso sería porque realmente no hay correspondencia entre los textos inglés y castellano; que en éste se habla de ACORDARAN LAS MEDIDAS PARA ASEGURAR, y en aquél falta, indudablemente, el elemento de las MEDIDAS y dice: WILL AGREE ON ARRANGEMENTS, o sea, SE PONDRAN DE ACUERDO CON RESPECTO A ARREGLOS.

El Consejero

El Consejero Icaza sugirió poner "Los Estados Unidos y Panamá ENTRARÁN EN ARREGLOS.", y el Dr. Alfaro contestó que sí, que también se podría decir "entrarán en acuerdos" y que eso quiere decir que si los Estados Unidos tienen interés en que se celebre un nuevo Tratado, y oportunamente lo proponen, Panamá no está obligada a aceptarlo que se propone.

El Consejero Jurado Selles preguntó si el párrafo (1) del Artículo XXXV impone la obligación de adoptar medidas para la defensa y el Dr. Alfaro contestó que ese es un acuerdo completo.

El Consejero Jurado Selles preguntó entonces que si de conformidad con el párrafo (2) no hay convenio con respecto a los arreglos para "ensure the defense", cuál sería la situación en vista de la existencia de la cláusula arbitral; que, en otras palabras, existe la obligación de proveer para la defensa, pero quedaría en discusión la naturaleza de las medidas a adoptar.

El Dr. Alfaro manifestó que lo que quedaría sujeto a la voluntad de las dos partes es entrar en nuevos arreglos sobre defensa, sobre la materia general de defensa, es decir, celebrar un nuevo tratado sobre defensa; que, a su modo de ver, no se impone una obligación a Panamá; que no puede haber obligación de celebrar un tratado cuyas estipulaciones y prestaciones se desconocen. Ello iría -dijo- en contra de la naturaleza de las cosas.

El Consejero Icaza opinó que lo que confunde en el texto son "las medidas" y que si se dice ENTRAR EN ARREGLOS, ello significa que aún no se ha entrado en nada.

El Consejero Presidente preguntó guión va a decidir esto y con qué criterio: objetivo o subjetivo?

El Dr. Alfaro expresó que su punto de vista es, en lo fundamental, que el agreement to agree no constituye obligación, porque una obligación tiene que recaer sobre una prestación específica, sobre una cosa concreta, pero que la obligación que no tiene prestación definida no es obligación.

El Consejero José Isaac Fábrega preguntó si sería aceptable que el texto dijera: "tratarán de llegar a arreglos para asegurar la defensa".

El Embajador Alemán contestó que no podría decirlo; que se puede tratar; y agregó que el Tratado de 1936 usa el mismo lenguaje y dice, para el caso de que se presente la contingencia imprevista que hiciere realmente la utilización de tierras o aguas adicionales, que "los Gobiernos de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América acordarán las medidas que sea necesario tomar para asegurar el mantenimiento, saneamiento, eficiente funcionamiento y protección...".

El Consejero Sucre manifestó que la redacción del Tratado del 36 le permitió a la Asamblea Nacional negar la aprobación del Convenio de beses, que se solicitó en fundamento de ese artículo; y el Embajador Alemán expresó que Panamá siempre ha interpretado ese lenguaje del artículo II del Tratado de 1936 en el sentido de que estas palabras "acordar las medidas que sean necesarias tomar..", implican un consentimiento de ambas partes para que se puedan tomar las tierras y que de no ser así estaríamos en la misma situación del Tratado de 1903.

El Consejero Arosemena expresó que una cosa es acordar un "agreement to agree" en una cláusula sobre una posible contingencia -que no ha ocurrido jamás, si se ve la historia geológica del país- y otra es acordar un "agreement to agree" sobre una contingencia que la contraparte ya ha dicho que va a ocurrir, puesto que ha afirmado que en el año 2000 no estará Panamá en condiciones de defender el canal y que por lo tanto no hay incertidumbre.

El Canciller manifestó que eso no lo dice el Tratado en ninguna parte.

El Consejero Arosemena expresó que el Embajador Alemán lo ha manifestado así, y el Embajador Alemán aclaró que él no ha afirmado que esto no se pueda quitar; que el inciso (2) del Artículo XXXV no es una estipulación condicional, que depende de algo incierto, que, sencillamente, si no se llega a acuerdo no se concertaría el pacto.

El Consejero José Isaac Flbrega expresó que no le satisface el texto de este artículo y desea que conste en el Acta; que esto lo hace pon-
sande en el Tratado en función de eficacia en cuanto a la aprobación pú-
blica y en cuanto a la Asamblea Nacional.

El Consejero Moreno manifestó que en la sesión anterior expresó su preocupación por el numeral (1) del Artículo II del Tratado de Defensa porque dispone que ese Tratado se aplicará mutatis mutandis al Tratado de Canal a Nivel; que está en desacuerdo con el numeral (2) del Artículo XXXV porque contempla que aún cuando Estados Unidos no construya el canal a nivel por Panamá, sigan las bases militares en la República, y que ello es deprimente.

El Embajador Alemán observó que ello sería así sólo si hay acuerdo entre los dos países.

El Consejero Presidente manifestó que le preocupa que/estos trata-
tos no haya Actas de las negociaciones, como las hubo para el Tratado del 36 y para el de 1955; de manera que donde hay un pensamiento oscuro no hay como aclararlo con el texto fidedigno de las discusiones; que la Ley que aprobó el Tratado del 36 dice que las Actas y los Can-
jes de Notas son parte del Tratado; que la condición de contingencia imprevista que haga necesaria nuevas tierras, discutida en 1935, la aclaró en Actas precisamente el Dr. Alfaro, quien se esmeró porque se hiciese constar en qué consiste tal contingencia, y llevó prácticamen-
te al señor Welles a expresar que se trata de un acto de Dios, de un te-
rremoto o algo tan extremo que no es una contingencia cualquiera; que cuando los Estados Unidos pidieron las bases que motivaron el Convenio Filós-Hines -que fue rechazado- lo hicieron fundándose en el Artículo X que no habla de un "agreement to agree" sino de la consulta; que con el respeto de siempre para la opinión del Dr. Alfaro, debe recordar, en relación con esos "agreements", que aquí se afirmó que hay casos en que no valen nada y casos en que engendran obligación de llegar a un acuerdo razonable que, de ser necesario, sería fijado con criterio ob-

jetivo por un tribunal o árbitro; que hay tratadistas que opinan que si la obligación principal está pactada, el "agreement to agree" se limita a los medios de asegurar su cumplimiento y que no hay libertad plena para rehusar el consentimiento; que en el caso presente la obligación principal de asegurar la defensa, la seguridad, la neutralidad y continuidad de funcionamiento ya está pactada y enlaza con el Tratado de Defensa, y que el "agreement to agree" sólo se refiere a los "medios o medidas" y compele a Panamá a un acuerdo razonable sobre ellos; que por todo lo expuesto es partidario de: (1Q) la fórmula del Consejero Arias; y (20) si resulta imposible eliminar el numeral (2), la fórmula Icaza.

El Embajador Alemán expresó que en ninguna de las investigaciones que ha hecho ha podido encontrar referencia al alcance de los Convenios de llegar a acuerdos en el Derecho Internacional; que ha solicitado información al Dr. López Guevara, al Dr. Julio Linares y al Dr. Camilo Prez, quienes investigan para precisar el alcance de los "agreements to agree" en la doctrina internacional.

Agregó que como hay diversas opiniones, es pertinente aclarar este asunto, aunque él personalmente tiene el concepto claro, preciso y definido de que un "agreement to agree" no obliga a ninguna de las partes y no es más que una declaración de disposición de negociar, de tratar de llegar a acuerdos; que comparte la opinión del Dr. Alfaro pero que eso no implica que se pueda encontrar una fórmula que satisfaga los diferentes puntos de vista; que considera que el punto es delicado porque el Departamento de Defensa sí ha insistido en esa declaración de la República de Panamá sobre su disposición para negociar un acuerdo relativo a la defensa cuando haya expirado el Tratado.

El Consejero Icaza pidió se le confirme si cuando los Estados Unidos solicitaron bases, de acuerdo con el Tratado de 1936, el Ministerio de Relaciones Exteriores les dijo que se necesitaba un nuevo Tratado para las bases de defensa, y el Canciller contestó que hubo tal Tratado y el Consejero Presidente manifestó que ello se debió a que pedían a base del Artículo

del Artículo X que habla de conflagración internación o amenaza de agresión y de que "los países se consultarán" algo parecido a la fórmula suya.

El Dr. Alfaro obser*Vó que no hay que olvidar, en relación con el Artículo X del Tratado de 1936, que se refiere al caso de que haya estado liado una conflagración internacional o que exista amenaza de agresión, en que peligren la seguridad de la República de Panamá, o la neutralidad o la seguridad del canal y que preceptúa que los Gobiernos de los Estados Unidos y de Panamá tomarán en tal caso las medidas de prevención y defensa que consideren necesarias para la protección de sus intereses comunes; que las medidas a tomar quedan sujetas a la voluntad de las dos partes, las .cuales deben llegar a determinarlas por medio de la consulta; que con el presente Artículo II del Tratado de 1936 se levantó la hipoteca que pesaba sobre todo el territorio de la República, pero que, al hacerlo, en el inciso (2) de ese Artículo se dio:

"Si bien los dos Gobiernos convienen en que la necesidad de nuevas tierras y aguas para el ensanche de las actuales facilidades del Canal se estima improbable, reconocen sin embargo, de acuerdo con las estipulaciones de los Artículos I y X de este Tratado, su obligación conjunta de asegurar el efectivo y continuo funcionamiento del Canal y el mantenimiento de su neutralidad, y en consecuencia, si en el evento de alguna contingencia ahora imprevista la utilización de tierras o para el mantenimiento, saneamiento o eficiente funcionamiento del Canal, o para su protección efectiva, los Gobiernos de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América acordarán las medidas que sea necesario tomar para asegurar el mantenimiento, saneamiento, eficiente funcionamiento y protección efectiva del Canal, en el cual los dos países tienen interés conjunto y vital".

De manera que la idea está ligada a dos cosas: el estallido de un conflicto y un acto de Dios, pues habla de que "reconocen de acuerdo con los Artículos I y X la obligación de mantener en funcionamiento el canal y la necesidad de protegerlo".

Agregó el Dr. Alfaro que puede llegarse a una fórmula de la cual resulte que los dos Gobiernos se consultarán entre si acerca de celebrar nuelros,

brar nuelros,

brar nuevos acuerdos que aseguren la defensa del Canal de Panamá.

El Consejero Icaza dio lectura a su fórmula.

El Consejero José Isaac Fábrega observó que si se pone la palabra "consulta" para llegar a nuevos arreglos, hay dos etapas: la de consulta y la de nuevos arreglos que es entendimiento de las partes en que la voluntad negativa de una parte impide el arreglo, y sugirió se elimine el ordinal segundo totalmente y se use la fórmula 'caza.

El Consejero Presidente expresó que está de acuerdo en que si no se puede conseguir la eliminación se aplique la fórmula 'caza.

El Canciller manifestó que como se trata de una cláusula de trascendental importancia, cree oportuno solicitar a cada uno de los miembros principales y suplentes del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores, el beneficio de una versión que recibiría muy gustoso en la próxima sesión, para que los negociadores puedan llevársela a Washington.

El Consejero Presidente manifestó que el texto de la fórmula 'caza dice:

"Dentro del período de cinco años anterior 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 se consultarán y si ambas partes están de acuerdo, entrarán en arreglos para asegurar la defensa, seguridad, neutralidad y continuidad de funcionamiento del Canal de Panamá, después de la expiración de este Tratado".

Siendo las 7:10 p.m., y tras haber indicado que la próxima sesión tendrá lugar el lunes 14 de agosto, se levantó la sesión, y para constancia se firma.