

Cuando se produce el mencionado Golpe de Estado, dirigido principalmente por los Coroneles Boris Martínez y Omar Torrijos Herrera, uno de los asuntos más importantes que estaban pendientes para nuestra Nación era el de los tres Proyectos de Tratados del Canal de 1967 los cuales, como señalé anteriormente, ni siquiera habían podido ser presentados a la Asamblea Nacional de Panamá para su consideración. La verdad es que tengo la impresión de que, en sus inicios, los Jefes militares panameños, ahora con el mando real del Gobierno, sabían relativamente poco sobre las relaciones de Panamá con los Estados Unidos y no estaban muy claros con respecto a lo que se debía hacer con los pendientes Proyectos de Tratados de 1967. Cabe recordar que el primer Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno militar fue el Dr. Carlos Alfredo López Guevara, quien duró en ese cargo solamente tres meses. Él sí conocía de relaciones internacionales. Y ocurrió algo interesante: Todo parece indicar que el abogado Dr. Roberto Alemán, uno de los negociadores de los Proyectos de Tratados de 1967, convenció a los jefes militares panameños que si se lograba que el gobierno de los Estados Unidos aceptara la modificación de los tres o cuatro artículos de dichos Proyectos que habían sido los más combatidos por la oposición, quizá, entonces, tales Proyectos resultaran más "potables" para la mayoría de los panameños y, además, que él se consideraba estar en condiciones de lograr que el gobierno estadounidense aceptase tales modificaciones. Así, con tal propósito, el Dr. Alemán fue designado por los militares como Embajador de Panamá en Washington, cargo en el cual estuvo durante un poco más de un año por los motivos que veremos más adelante.

En el ínterin, durante el año 1969, ocurrieron hechos que considero importantes. El Lic. Nander Pitty Velásquez fue designado Ministro de Relaciones Exteriores y más adelante, quien escribe esta Introducción, aceptó el cargo de Viceministro de Relaciones Exteriores alrededor del 15 de enero de ese año. Ninguno de los dos, ni el Ministro Pitty ni yo estábamos de acuerdo con los Proyectos de Tratados de 1967 y así se lo hicimos saber a los coroneles Martínez y Torrijos personalmente, en la oficina de la Comandancia de la Guardia Nacional. También propusimos la eliminación del «Consejo de Relaciones Exteriores» y su reemplazo por una «Comisión Asesora de la Cancillería para las negociaciones del Tratado del Canal»,

que estuviese integrada por profesionales panameños conocedores de la materia. Los coroneles Martínez y Torrijos aceptaron nuestras propuestas. (Como anécdota histórica recuerdo que, durante esa reunión, el Coronel Martínez expresó, con cierto fervor, que lo ocurrido el 11 de octubre de 1968 no era un simple «golpe de estado militar» ni un «gorilazo» sino que se trataba de los inicios de una «Revolución»).

Así, el Ministro Pitty comenzó a conformar la mencionada «Comisión Asesora» la cual, en sus inicios, estuvo integrada por el Dr. Galileo Solís, el Dr. Ignacio Molino, el Dr. Hernán Porras y Diógenes de la Rosa. Después se le agregaron otros miembros, entre ellos, el Dr. Carlos López Guevara, el Dr. Jorge Illueca, el Arquitecto Edwin Fábrega, el Lic. Julio Yao, el Dr. Omar Jaén Suárez, el Lic. Ricardo Arosemena, el Dr. Flavio Velásquez, el Ing. Julio Noriega y el Ing. Juan Antonio Stagg (*observar que este último apellido es Stagg no Tack*).

Esta Comisión trabajó a tiempo completo y sus miembros devengaban los salarios mensuales correspondientes.

El Ministro Pitty y quien escribe, decidimos que la Comisión Asesora se dedicara, como tarea principal, al análisis, línea por línea, párrafo por párrafo, página por página, de cada uno de los tres Proyectos de Tratados de 1967, al igual que el contenido de la extensa Memoria elaborada por el ex-Ministro Ing. Fernando Eleta, que constaba de unos diez volúmenes. La Comisión Asesora se dedicó a esta labor durante gran parte del año 1969 y comienzos de 1970 y, como resultado del cuidadoso y profundo análisis que realizó, elaboró el documento titulado **FUNDAMENTOS DE LA POSICIÓN DE LA CANCELLERÍA PANAMEÑA EN RELACIÓN CON EL RECHAZO POR PARTE DE PANAMÁ DE LOS TRES PROYECTOS DE TRATADOS DE 1967**¹³.

Ese documento tiene la virtud de que, por primera vez, se identificaban y analizaban las *siete causas de conflicto* principales entre Panamá y los

¹³ El Texto oficial fue publicado por la Cancillería panameña el 5 de septiembre de 1970. También fue publicado en el "Anuario de Derecho", núm 10, año X, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 1972. Lamentablemente, este trascendental documento es muy poco conocido por la gran mayoría de los panameños, inclusive por muchos «especialistas» en la materia.

Estados Unidos en un texto oficial del gobierno panameño. Voy a citar a continuación solamente algunas partes de este extenso documento:

Quedó, pues, claramente entendido que las negociaciones que se iniciaron entre Panamá y los Estados Unidos de América en cumplimiento de la Declaración Conjunta de 3 de abril de 1964, tenían por objeto «*procurar la pronta eliminación de las causas de conflicto entre los dos países*» mediante "los procedimientos necesarios con objeto de llegar a un convenio justo y equitativo".

El camino más expedito y obvio a seguir para formarse un juicio crítico...de los tres proyectos mencionados, es el de determinar si ellos responden o no a los objetivos o finalidades que tanto Panamá como Estados Unidos de América pactaron en la Declaración Conjunta del 3 de abril de 1964; es decir, si esos proyectos son «justos y equitativos» para Panamá y si ellos "procuran la pronta eliminación de las causas de conflicto entre los dos países".

Siguiendo la sencilla lógica del silogismo, comenzaremos por buscar como premisa mayor, *cuáles son, para Panamá, las causas de conflicto que tienen su origen en los tratados hoy vigentes con Estados Unidos de América.*

Conviene aclarar que estas causas de conflicto aluden únicamente a las relaciones contractuales vigentes que emanan del actual Canal de esclusas, ya que como el proyecto de Tratado para el Canal a Nivel y el proyecto de Tratado de Defensa aún no han sido firmados, no pueden ellos ser todavía causa de conflictos.

Las causas de conflicto que arrancan de la Convención de 1903, pueden resumirse, por su importancia y trascendencia, así:

1. La perpetuidad.
2. El ejercicio irrestricto de jurisdicción política y autoridad administrativa de Estados Unidos en la Zona del Canal, con exclusión y menosprecio de los derechos que se reservó el soberano territorial.
3. Ejecución de obras civiles no autorizadas en los tratados.
4. Protección del Canal de Panamá.
5. Insuficiencia de beneficios directos para Panamá.

6. Insuficiencia de beneficios indirectos para Panamá.
7. Diferencia de interpretación de los tratados vigentes.

Cabe señalar que cada una de la siete causas de conflicto es analizada detalladamente en el mencionado documento, el cual termina con los párrafos que cito a continuación:

El silogismo que anunciamos... puede, pues, formularse así:

Premisa mayor: Las negociaciones iniciadas con la Declaración Conjunta del 3 de abril de 1964 tenían por finalidad expresa: "procurar la pronta eliminación de las causas de conflicto entre los dos países".

Premisa menor: Los tres proyectos de nuevos tratados sometidos a la consideración del Organismo Ejecutivo NO ELIMINAN ninguna de las siete principales causas de conflicto.

Conclusión: Los tres proyectos de tratados NO CUMPLEN CON LA FINALIDAD de «procurar la pronta eliminación de las causas de conflicto entre los dos países».

Por todas estas razones, *Panamá estima que los proyectos de tratados en cuestión no son utilizables ni siquiera como base de futuras negociaciones.*

El citado documento demuestra que el gobierno panameño, y especialmente la Cancillería, no actuaron irracional ni emotivamente ante los tres proyectos de tratados de 1967 sino que los evaluó en base a un análisis profundo, serio, exhaustivo y sereno, realizado por un grupo de panameños al cual nadie les puede regatear sus conocimientos de la materia.

Ahora me veo obligado a retorcender un poco en la historia, haciendo un paréntesis en el recuento del largo proceso de negociaciones de un Tratado del Canal. El 1º de enero de 1970 fui designado Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá. La primera acción de cierta importancia que tomé fue la de llamar a Panamá a nuestro Embajador en los Estados Unidos, Dr. Roberto Alemán, para solicitarle su renuncia a lo cual él accedió en forma inmediata y de manera gentil en vista, le expliqué, que el gobierno panameño estaba a punto de tomar la decisión de NO considerar los tres proyectos de

Tratados de 1967 ni siquiera como base de las negociaciones y que, si éstas se reanudaban en algún futuro inmediato, tendría que ser sobre nuevos fundamentos.

Otro asunto de importancia del cual tuve que ocuparme durante los primeros meses como Canciller fue el relativo a la base militar de *Río Hato*, cuyo uso le había concedido Panamá a los Estados Unidos, gratuitamente, por quince años prorrogables, mediante el Tratado Remón-Eisenhower. Esos quince años se cumplirían el 15 de agosto de 1970 y, por ese motivo, el Embajador de los Estados Unidos en Panamá, Robert Sayre, comenzó a solicitar formalmente, por instrucciones de su gobierno, que el gobierno panameño le concediera la prórroga por quince años más y también gratuitamente.

En mi única conversación al respecto con el mencionado Embajador estadounidense, le manifesté que Panamá estaría dispuesta a negociar la concesión de la prórroga pero *no gratuitamente sino a cambio de alguna concesión del Gobierno de los Estados Unidos a Panamá*, como, por ejemplo, la construcción por parte del gobierno estadounidense de una autopista desde Panamá hasta Río Hato, o el aumento de la cuota de entrada a los Estados Unidos de algunos productos panameños. El Embajador me expresó que tal solicitud panameña NO era posible que su gobierno la considerara. Llevé el asunto al Consejo de Gabinete y éste, después de cierta discusión, decidió finalmente que, en vista de la posición de los Estados Unidos, la base de Río Hato revirtiera a la plena jurisdicción de la República de Panamá.

Es necesario dejar en claro que, con esta decisión del Gobierno panameño, dirigido por la cúpula militar, comenzaba un cambio de giro en las posiciones panameñas con respecto a las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos de América. El General Omar Torrijos Herrera, quien tenía una especial capacidad para escuchar, aprender y observar, ya, para este momento, había avanzado rápidamente en sus conocimientos sobre lo que en verdad significaban para Panamá las relaciones con los Estados Unidos y, especialmente, las negociaciones de *un nuevo Tratado del Canal que fuese justo y equitativo para nuestro país*.

La consolidación del General Torrijos en el poder hizo posible el replanteamiento de la política exterior de Panamá. Las principales características de la nueva política exterior panameña fueron: Ruptura con los moldes tradicionales de la diplomacia. Abandono total del formalismo excesivo y de las ambigüedades; el empleo de un lenguaje claro; la acción directa y el planteamiento abierto y sincero de los problemas; la utilización de las líneas de comunicación directa al más alto nivel, pasando por encima de los intermediarios burocráticos. Además, se trató de elaborar un método y una estrategia de acción internacional propios de la República de Panamá, en función de la nueva toma de conciencia sobre el derecho que tenía a ejercer su soberanía e independencia en todo el territorio nacional. Esto se reflejó, por ejemplo, en el endurecimiento de las posiciones panameñas hacia la política tradicional de los organismos internacionales, especialmente la de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.).

Volviendo al tema fundamental de las negociaciones del nuevo Tratado del Canal de Panamá, debemos recordar que ellas estaban paralizadas, aproximadamente, desde junio de 1967 hasta junio de 1970. ¿Cuándo y cómo se reanudan? En atención a solicitud que me hiciera el entonces Secretario de Estado de los Estados Unidos, señor William P. Rogers, el 26 de junio de 1970, nos reunimos en una sala privada del edificio de la O.E.A., en Washington, D.C., durante una Asamblea de este organismo, y allí me manifestó el deseo de su gobierno para que Panamá y los Estados Unidos reanudaran las negociaciones. A mi regreso a Panamá le envié una nota con fecha de 5 de agosto, en la cual le expresaba la anuencia del gobierno panameño a tal reanudación y al mismo tiempo le comuniqué *formalmente*, cosa que no se había hecho hasta ese momento *el rechazo de los tres proyectos de Tratados de 1967 por parte del gobierno panameño*, y la necesidad de que la reanudación de las negociaciones se hiciera sobre nuevos fundamentos.

Dos meses más tarde los Presidentes de Panamá, Ing. Demetrio B. Lakas, y de los Estados Unidos, Richard Nixon, se entrevistaron en la Casa Blanca, el 25 de octubre de 1970, y reiteraron la disposición de los dos países de reanudar las negociaciones en el entendimiento de que éstas tendrían en mira solucionar los problemas existentes, mediante la eliminación

de «un Gobierno dentro de otro Gobierno», para terminar en forma armónica y efectiva *la situación de enclave colonial que caracteriza a la Zona del Canal de Panamá.*

El Secretario de Estado, señor Rogers, me contestó la nota que le había enviado mediante una suya del 23 de septiembre de 1970 en la cual me expresó que su Gobierno «continúa dispuesto a entrar en conversaciones preliminares y exploratorias concernientes a una nueva relación mediante tratado cuando quiera que el Gobierno de Panamá desee que dichas conversaciones comiencen». Ya, en ese momento, había llegado a Washington, D.C. el recién designado como nuevo Embajador de la República de Panamá, José Antonio de la Ossa, quien, al mismo tiempo, había sido nombrado en calidad de «Embajador Especial para las Negociaciones del Tratado del Canal de Panamá».

A finales de diciembre de 1970 vino a Panamá la misma Misión de los Estados Unidos que había negociado los tres Proyectos de Tratados de 1967, dirigida por el Embajador Especial Robert B. Anderson. Durante tres días de conversaciones informales que sostuvimos en la Cancillería panameña NO logramos llegar a ningún punto de acuerdo para reiniciar las negociaciones.

Posteriormente, el día 27 de enero de 1971 se celebró una reunión en el Departamento de Estado entre el Embajador de Panamá, José Antonio de la Ossa, y los señores Robert Anderson, todavía Embajador Especial de los Estados Unidos para las negociaciones, Brandon Grove, Encargado de Asuntos Panameños, y John P. Scheffey, Secretario Ejecutivo de la Comisión estadounidense para el Estudio del Canal Interoceánico. El Embajador De la Ossa me informó sobre los detalles de esa reunión en un Memorándum de la misma fecha. En verdad el propósito principal de esa reunión era el de entregar al Embajador Anderson el documento denominado "*posición del gobierno de la República de Panamá sobre las bases para la concertación de un nuevo tratado, justo y equitativo, que procure la pronta eliminación de las causas de conflicto entre la República de Panamá y los Estados Unidos de la América, surgidas en las relaciones contractuales vigentes que emanan del actual Canal de Esclusas*", preparado por la Cancillería panameña. Es interesante conocer algunas

expresiones del Embajador Anderson al recibir dicho documento porque de ellas se puede ir percibiendo la actitud que mantenía el gobierno estadounidense *y por qué el gobierno panameño tuvo que cambiar radicalmente su estrategia de negociación*, sobre todo con la internacionalización del conocimiento de las justas demandas panameñas y la intensa campaña en búsqueda de apoyo internacional para Panamá, estrategia que al gobierno de los Estados Unidos, naturalmente, no le gustaba para nada. Así, pues, del mencionado Memorándum cito algunas frases del Embajador Anderson a continuación:

"El Embajador Anderson manifestó que según era su costumbre quería hablar sin rodeos, abiertamente, con el propósito de evitar malos entendidos...Manifestó que estudiaría el documento recibido pero que en honor a la verdad, veía sumamente difícil de aceptar, por parte de su gobierno, la desaparición de la Zona del Canal como se concibe hoy en día en los Estados Unidos. Afirmó que las circunstancias actuales han cambiado desde 1967 y que ello implicaba que tendría que hacer un acercamiento nuevo y total a los actuales miembros del Senado...

"La posición del Embajador Anderson, que advirtió era inicial, es que los Estados Unidos están hoy en día en la posición de *dar o ceder* algo a Panamá y opinó que *era sumamente difícil tratar de convencer a individuos que hoy en día firmemente creen que los Estados Unidos es soberano en la Zona del Canal*, a abandonar un territorio, cediéndolo a Panamá. Explicó que de allí había salido una fórmula de transición, como la Administración Conjunta, cuyo propósito era el que los Estados Unidos se desprendiese poco a poco de su soberanía efectiva.

"Respecto al acuerdo de sostener reuniones tanto en Panamá como en Washington, *se mostró en desacuerdo en que él y su equipo se trasladasen a Panamá* con el propósito de sostener reuniones formales sobre los asuntos del Tratado. *Insistió en la conveniencia de que las conversaciones se mantuviesen privadas...*"

Con fecha de 19 de febrero de 1971, el Embajador Anderson envió una nota al Embajador De la Ossa, de la cual cito algunos párrafos significativos:

"Me ha complacido recibir de usted, el 27 de enero, la posición que el Gobierno de la República de Panamá cree que constituiría una base deseable para iniciar las negociaciones concernientes a la concertación de un nuevo tratado relacionado con el Canal y su defensa.

Nuestros esfuerzos comunes para encontrar las bases para negociar un nuevo tratado *serán una tarea difícil*. Por mi parte, y a través de este proceso, será responsabilidad mía determinar el sentir de nuestro Congreso, y obtener el apoyo del Congreso...

"Yo he tenido ocasión en el pasado de expresar al Presidente Lakas, al General Omar Torrijos y a usted, *el punto de vista de mi Gobierno de que Estados Unidos debe continuar manteniendo el control efectivo sobre las operaciones del Canal y sobre la defensa del Canal*. Nosotros también requeriríamos áreas específicas para los fines de la defensa del canal y para acomodar instalaciones esenciales para la operación del canal. Como la cuestión de la *jurisdicción civil y penal en ciertas áreas* afecta nuestras necesidades de operación y defensa, yo sugiero que nos reunamos para discutir esta cuestión con mayor detalle.

"Yo enfatizaría que independientemente del formato que nuestro eventual acuerdo pudiera tomar, es nuestro punto de vista, y creo que el punto de vista de nuestro Congreso, que las cuestiones del tratado del presente canal, de las necesidades militares y de la construcción de un futuro canal a nivel del mar deberían ser incorporadas como parte de un acuerdo comprensivo a fin de proporcionar una base firme para un entendimiento y cooperación duraderos entre nuestros dos Gobiernos".¹⁴

Antes de seguir adelante, cabe preguntarse: Frente a esas posiciones del Gobierno de los Estados Unidos, expresadas por conducto del Embajador Anderson, qué resultados podía esperar la República de Panamá de lograr UN NUEVO TRATADO DEL CANAL justo y equitativo?

¹⁴ Los lectores potenciales de este libro que tengan interés en conocer los mismos documentos fundamentales de esta etapa de las negociaciones de un nuevo Tratado del Canal, pueden consultar el valioso ejemplar de la Revista *Lotería*, N° 266-267, Abril-Mayo, 1978, Panamá, 208 pp.

En el mes de abril de 1971 -por decisión del General Torrijos y el Órgano Ejecutivo se incorporaron a la Misión Negociadora de Panamá en Washington, D.C., junto con el Embajador De la Ossa, a los Embajadores negociadores Dr. Carlos A. López Guevara, Lic. Fernando Manfredo y Diógenes de la Rosa. Las labores de las Misiones negociadoras se intensificaron en los meses siguientes. Hacia mediados de ese año la Misión estadounidense ordenó las posiciones debatidas *en un borrador redactado en forma de cláusulas de Tratado que sumaban unas cuarenta.*

Numerosos documentos se intercambiaron entre las dos Misiones Negociadoras en Washington D.C., a partir del 27 de enero de 1971 y por casi dos años. Es necesario observar que al enviar una "Misión Negociadora" a Washington, D.C., con plenos poderes, para negociar "privadamente", el Órgano Ejecutivo panameño todavía seguía complaciendo, hasta ese momento, dos exigencias permanentes del Gobierno de los Estados Unidos en cualquier negociación sobre el Canal. Según información que hizo circular la Oficina de las Negociaciones del Canal Interoceánico del Departamento de Estado, en *junio de 1972*, los negociadores de los dos países habían celebrado más de cincuenta sesiones formales y muchas reuniones de subcomisiones.

En julio de 1972 los cuatro negociadores panameños, Embajadores De la Ossa, Manfredo, López Guevara y De la Rosa, vinieron a Panamá trayendo consigo una especie de «borrador de Tratado», con todo su articulado en debida forma y el cual ellos consideraban como una buena y quizá máxima- aproximación al posible Tratado del Canal con los Estados Unidos. Ese documento lo presentaron dichos negociadores en una reunión del Consejo de Gabinete en la Presidencia de la República y allí, antes de que yo solicitara la palabra para objetar tal documento, el mismo General Torrijos se levantó de su silla, tomó la palabra y, de manera tajante, expresó su rechazo a la posibilidad de que dicho «borrador de Tratado» se convirtiera, efectivamente, en "el Tratado". Al mismo tiempo, al final de su intervención, el General Torrijos le manifestó al Presidente Lakas y al resto de los miembros del Consejo de Gabinete, que él consideraba que, a partir de ese momento, el propio Ministro de Relaciones Exteriores debía encargarse también de dirigir las negociaciones por parte de Panamá.

(Aunque no voy a citarlo aquí, por su extensión, deseo señalar sobre todo para beneficio de los lectores potenciales interesados en todos los detalles, el discurso que pronunció el Doctor Jorge Illueca el día *12 de diciembre de 1972* en la Universidad de Panamá con motivo de celebrarse el XXV Aniversario del Rechazo Nacional del Convenio Filós-Hines. En ese discurso, el Dr. Illueca hizo un recuento pormenorizado y público del estado de las negociaciones hasta ese momento, señalando las posiciones de cada uno de ambos países en las principales materias. El texto completo puede consultarse en: **MEMORIA** que presenta a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos Juan Antonio TACK, Ministro de Relaciones Exteriores, Panamá, mayo de 1973, pp 113-130).

Antes del mencionado discurso del Dr. Illueca, recibí una nota del Embajador Especial de los Estados Unidos, señor Robert B. Anderson, con fecha de 24 de octubre de 1972, de la cual me permito citar los siguientes párrafos:

"Es evidente por muchos años que la Convención de 1903 no es satisfactoria para Panamá y que varios aspectos de la presencia de los Estados Unidos en la Zona del Canal originan en nuestras relaciones el descontento panameño. Los Estados Unidos, consiguientemente, ha deseado hacer **cambios sustanciales** en la Convención y en sus actividades en la Zona...

"Sin embargo, *los Estados Unidos están preocupados por la dilación en las negociaciones del tratado y tiene mucha esperanza en que se renueven en un futuro cercano...* En junio de 1971 los negociadores de Panamá llegaron a Washington y las negociaciones continuaron a pasos apresurados hasta finales de 1971. *Para entonces se hallaban en discusión borradores detallados y los Estados Unidos habían hecho proposiciones específicas de entendimiento en todas las cuestiones significativas del Tratado.*

"Desde entonces no se ha hecho progreso significativo...Los Estados Unidos mantiene una postura flexible y abierta respecto a las cuestiones bajo negociación...En respuesta a las representaciones de su Gobierno, los Estados Unidos han convenido ya en poner fin a la cláusula de perpetuidad y negociar con Panamá la fecha en que el Tratado del Canal concluirá. Los

Estados Unidos ha ofrecido también renunciar en Panamá prácticamente todas sus prerrogativas jurisdiccionales mucho antes de la terminación del Tratado, dejando la fecha exacta bajo negociación...

"Los Estados Unidos, *en vista de su interés a largo plazo en el sistema del canal interoceánico*, compartido por Panamá y las naciones marítimas de todo el mundo, *también desea expandir la capacidad del Canal mediante la construcción de un tercer juego de esclusas o de un canal a nivel. En el ejercicio de sus responsabilidades en la defensa*, los Estados Unidos buscan la cooperación y participación de Panamá en la defensa del Canal *y en la propiedad de los Estados Unidos*, y han propuesto que la presencia militar de los Estados Unidos sea regulada por un acuerdo de defensa, incluso un acuerdo sobre estatuto de las fuerzas.

"...Sinceramente urgimos la reasunción de las negociaciones de modo que las diferencias pendientes puedan discutirse y resolverse tan prontamente como fuere posible."

Esa nota del Embajador Especial Anderson la contesté con una que le remití, el 26 de octubre de 1972, y de la cual citaré algunos planteamientos que le formulé entre los cuales están los siguientes:

"La disposición de su país de llegar a acuerdos sobre la cesación del ejercicio por los Estados Unidos del gobierno civil de la Zona del Canal, así como la recuperación por el Estado panameño, como soberano territorial, del ejercicio de dicho gobierno y de la plena responsabilidad por el funcionamiento del canal interoceánico, tal como se expresa en su nota, trae a la mesa de negociación una atmósfera de confianza y de comprensión que, a nuestro juicio, podría contribuir a la solución no sólo de estas importantes cuestiones *sino también de otros problemas que entrañan causas de conflicto...*

"Panamá, al igual que los Estados Unidos, considera imprescindible que, como resultado de las presentes negociaciones, se establezcan las bases jurídicas y morales para que dentro del marco regional nuestros dos países fortalezcan una relación amistosa, espontánea y recíprocamente beneficiosa, *que en nuestro criterio debe sustentarse en el respeto a la independencia, a la integridad territorial y al derecho a la libre determinación del pueblo panameño* que, según la Resolución 1.514 (XV) de la Asamblea

General de la Organización de las Naciones Unidas, debe tener la facultad de determinar libremente su estatuto político, de perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, y de disponer libremente, para sus propios fines, de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones derivadas de la cooperación económica internacional, fundada en el principio de la ventaja mutua y en el Derecho internacional.

"...Panamá ha expresado su posición de manera muy clara en múltiples ocasiones. Nada hay de oscuro en la posición panameña.

"Es evidente, como se afirma en la nota suscrita por usted, que...no se ha hecho ningún progreso de significación; *pero ello se debe a la falta de aproximación entre las posiciones manifestadas, de una parte, por Panamá y, de otra, por los Estados Unidos de América.*

"Creemos sinceramente que los problemas pendientes podrían encontrar justa solución en la mesa de negociación... *Sin embargo, más que la demora en las negociaciones, al Gobierno y al pueblo panameño les preocupa profundamente el contenido, la sustancia del nuevo tratado, la justicia que en ese instrumento espera lograr,* tras las muchas lecciones aprendidas en la dura escuela de la experiencia. **Panamá no busca cualquier tratado...**

"Panamá, como Estado ribereño y soberano territorial, tiene un interés vital en el eficiente y continuo funcionamiento de la comunicación interoceánica bajo su jurisdicción nacional...La importancia que la vía acuática tiene para la humanidad fundamenta, a nuestro juicio, la conveniencia de que los arreglos a que se llegase entre los dos países que han hecho posible la construcción y funcionamiento del Canal, *contemplen fórmulas de neutralización y de protección del Canal de Panamá, así como de arbitraje para la solución de controversias, que merezcan la aprobación de la comunidad internacional...*

"Si se lograra que las posiciones positivas de los Estados Unidos, expuestas en la nota de usted, pudiesen ser concretadas en la mesa de negociación con absoluta claridad, sería lógico esperar que las negociaciones avancen más rápidamente.

"Me complace manifestar la franca disposición del Gobierno de la República de Panamá a que se continúe las negociaciones con los Estados

Unidos y, al efecto, me es muy grato extender a usted invitación para que se traslade a Panamá, en la fecha que le resulte más conveniente, con el propósito de que sigan las negociaciones entre los Representantes Especiales de ambos países....(las cursivas son nuestras).

Mientras se intercambiaba este cruce de notas (finales de 1972) ya hacía algunos meses que el Embajador de Panamá ante la Organización de las Naciones Unidas, Lic. Aquilino Boyd y quien escribe esta Introducción, con el acuerdo y apoyo entusiasta del General Torrijos, veníamos realizando las intensas gestiones diplomáticas para lograr que se realizara una reunión especial del Consejo de Seguridad de ese Organismo en la ciudad de Panamá en los primeros meses de 1973, aprovechando la circunstancia de que en, ese momento, Panamá era uno de los diez miembros no permanentes de dicho Consejo. Esta acción diplomática era parte importante de la nueva estrategia de negociación del Gobierno nacional de divulgar por el mundo entero el conocimiento de las justas demandas panameñas así como la historia de las causas de conflicto con los Estados Unidos por la existencia del Canal en territorio panameño. Debo dejar en claro que al Gobierno de los Estados Unidos NO le agradaba para nada esta acción diplomática panameña y, tanto es así, que el propio General Torrijos recibió amenazas abiertas y veladas por parte de altos miembros del Gobierno estadounidense.

Con el propósito de no aparecer yo exponiendo el significado de la reunión del Consejo de Seguridad, que se pudiese interpretar como un relato con carácter personalista, voy a remitirme a lo que escribieron sobre el particular los distinguidos catedráticos, Dr. Celestino Andrés Araúz y Dra. Patricia Pizzurno¹⁵:

"Por otra parte, cuando las negociaciones para la concertación de un nuevo Tratado del Canal con Estados Unidos estaban virtualmente paralizadas, el régimen de Torrijos decidió recurrir a la ONU con el propósito de dar a conocer a la opinión internacional cuál era la situación que entonces prevalecía en las relaciones con la nación del Norte. En este sentido, se

¹⁵ En: **HISTORIA DE PANAMÁ**, Fascículo mensual, Época Republicana, diario «La Prensa» N° 39, diciembre 15, 1993, *El apogeo del régimen militar (1972-1982)*, pp 5-6. (Publicada y auspiciada por el Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Cultura).

recuerda la Carta Informativa que el *4 de octubre de 1971*, Juan A. Tack elevó al Secretario General del organismo mundial, U. Thant, con el objeto de que la hiciera circular entre los Estados miembros de la ONU. Cabe anotar que el 23 de noviembre de ese mismo año, nuestro país fue elegido miembro del Consejo de Seguridad por un período de dos años que se inició el 1º de enero de 1972. Desde esa alta posición, Panamá estuvo en capacidad de mantener informados a todos los Estados integrantes de la ONU sobre las gestiones encaminadas a la firma del nuevo pacto del Canal con Estados Unidos. Pero si las mismas fallaban, tal como observó el representante de Panamá, Aquilino Boyd, entonces se recurriría al Consejo de Seguridad haciendo uso de las estipulaciones que contiene la Carta de las Naciones

«Precisa recordar que *del 15 al 21 de marzo de 1973*, el Consejo de Seguridad de la ONU llevó a cabo sus sesiones en la ciudad de Panamá y durante las mismas, el Gobierno, jefaturado por Torrijos, tuvo la oportunidad de presentar con toda su crudeza el estado de las relaciones con la nación del Norte *y encontró apoyo de la mayor parte de las naciones concurrentes*. Así, en la Sesión 1702 del 20 de marzo, Panamá presentó un Proyecto de Resolución, conjuntamente con Guinea, Perú, Sudán, Yugoslavia y Kenia. En este documento se aclaraba que la cuestión del Canal de Panamá se había examinado dentro del tema relativo a las medidas dirigidas al mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional en la América Latina, en consonancia con los principios y disposiciones de la Carta...el documento recibió el voto favorable de Australia, Austria, China (Popular), Francia, Guinea, India, Indonesia, Kenia, Perú, Sudán, la Unión Soviética, Yugoslavia y Panamá. La Gran Bretaña e Irlanda del Norte se abstuvieron y, como era de esperar, Estados Unidos vetó el Proyecto...debemos resaltar la intervención del Representante de los Estados Unidos, John Scali, en la sesión matutina 1701 del 20 de marzo y la réplica del Canciller de Panamá, Juan A. Tack, quien aseguró que la situación existente entre los dos países continuaba potencialmente explosiva y capaz de poner en peligro la paz internacional. Adujo que en nueve años de negociaciones no se había pasado del punto inicial. En cambio, sí se logró desarrollar un lenguaje florido y engañoso para mantener el mismo estado de cosas. Concluyó (el Canciller Tack), advirtiendo: hasta el presente lo que se ha pretendido hacer es vendernos una edición revisada, corregida y aumentada del Tratado de 1903, y eso el pueblo panameño no lo va a aceptar jamás".¹⁶

Después de finalizada la reunión del Consejo de Seguridad, con el veto de los Estados Unidos al Proyecto de Resolución que apoyaba la posición panameña, algunos altos funcionarios del Gobierno panameño, civiles

¹⁶ A los lectores potenciales que estén interesados en conocer más detalles acerca de esta reunión del Consejo de Seguridad de la ONU en Panamá, les indico que pueden consultar: Revista *Lotería*, Panamá, marzo de 1973, N° 207, 400 páginas. Esta edición fue dedicada exclusivamente a publicar los textos íntegros de los discursos y declaraciones de los Representantes de los países asistentes a la mencionada reunión, tomados de las Actas que levantó la Secretaría General del Consejo de Seguridad de la ONU.

y militares, mostraron su preocupación por el futuro de las negociaciones. En el fondo, esos funcionarios No entendieron bien lo que había ocurrido y los verdaderos objetivos de la Cancillería panameña. Los que habíamos promovido la acción diplomática para que se realizara dicha reunión en Panamá, la consideramos, desde el comienzo, fundamentalmente como una gran caja de resonancia a fin de que las demandas panameñas en las negociaciones tuvieran eco a nivel mundial, cosa que sí se logró. También éramos conscientes de que a los Estados Unidos no le quedaría otro remedio que vetar. Así, pues, hubo variedad de panameños que pensaron en la posibilidad de la liquidación de las negociaciones debido al veto del policía del mundo. Pero, por otra parte, el General Torrijos, el Embajador Boyd, algunos otros altos funcionarios del Gobierno y el suscrito, hicimos un peregrinaje por TODAS las provincias del país para explicar a las comunidades el verdadero significado para Panamá de la reunión del Consejo de Seguridad.

En vista de la situación que he descrito en el párrafo anterior, decidí enviar una nota con fecha de *21 de mayo de 1973*, al Secretario de Estado de los Estados Unidos, quien todavía era el señor William Rogers. En dicha nota me referí al proceso de negociaciones para la concertación de un nuevo Tratado del Canal haciendo un balance de las mismas desde julio de 1970. Me permito citar algunas partes de la mencionada nota, a continuación:

«La negociación no puede llegar a su culminación, cumpliendo su propósito, si como resultado de ella no quedan eliminadas de verdad las causas de conflicto que tan seriamente han afectado las relaciones de nuestros dos países a lo largo de más de siete décadas. Esas causas de conflicto sólo pueden extirparse cambiando de modo radical el sistema que rige hoy la administración, mantenimiento y funcionamiento del canal, y el cual constituye, como tantas veces se ha dicho, un enclavado colonial en mitad del territorio de la República de Panamá., que impone insostenibles limitaciones jurisdiccionales a la independencia de mi país y al cabal ejercicio de su soberanía sobre todo el territorio de su pertenencia.

«El Gobierno panameño considera, Señor Secretario, que la raíz del problema, para que las negociaciones puedan avanzar, consiste en aclarar, previamente, un punto que es fundamental y determinante: ¿Es que el Canal

Interoceánico, operado, mantenido y protegido por el Gobierno de los Estados Unidos, funciona en territorio que es parte integral de la República de Panamá, o es que los Estados Unidos considera que el territorio donde se encuentra el Canal debe estar cercenado de la soberanía efectiva y de la plena jurisdicción de la República de Panamá?

"Indudablemente que si no hay un acuerdo previo sobre ese punto, en forma clara y precisa, será muy difícil que las negociaciones avancen. Para Panamá es muy claro que el Canal funciona en *territorio panameño*, y mi país no puede aceptar que continúen por mucho más tiempo las limitaciones que le ha impuesto los Estados Unidos al ejercicio de su soberanía efectiva y de su plena jurisdicción sobre la Zona del Canal. En aras de lograr una solución negociada, mi Gobierno ha aceptado un período de transición para que la Zona del Canal se reintegre plenamente a la soberanía efectiva del Estado panameño.

"El Presidente NIXON enunció los cinco principios básicos de la política de los Estados Unidos hacia la América Latina en octubre de 1969 y los reafirmó en su Informe al Congreso de los Estados Unidos sobre Política Exterior el 3 de mayo de 1973. El segundo de esos cinco principios establece lo siguiente: Respeto a la identidad nacional y a la dignidad nacional.

"Igualmente, en ese mismo Informe, el Presidente NIXON expresa sobre la cuestión del Canal de Panamá los siguientes conceptos:..en los últimos nueve años, los esfuerzos para estipular un nuevo Tratado aceptable a ambos países han fracasado. Ese fracaso ha creado considerable tensión en nuestras relaciones. *Ya es hora de que ambos países observen con otro cariz este problema y que se desarrolle una nueva relación entre nosotros*, una relación que garantizaría la continuada y efectiva operación del Canal de Panamá que concuerde con las aspiraciones legítimas de Panamá.

"Dentro de esa filosofía, podríamos realizar un vigoroso esfuerzo para determinar, previamente, *los principios básicos* que deben servir como fundamento a ese nuevo Tratado del Canal justo y equitativo que nuestros dos países se comprometieron a concertar en la Declaración Conjunta de 3 de abril de 1964...La República de Panamá concibe esos principios básicos así:

- 1.El Tratado de 1903 debe ser abrogado. Los dos países están dispuestos a concertar un tratado del Canal interoceánico *enteramente nuevo*.
- 2.El concepto de perpetuidad es rechazado. El nuevo tratado relativo al canal de esclusas tendrá una fecha fija de terminación.
- 3.El ejercicio de *todo tipo de jurisdicción por parte de los Estados Unidos* en territorio panameño desaparecerá rápidamente, al terminar el período de transición que se acuerde.
- 4.La denominada "Zona del Canal" será reintegrada a la plena jurisdicción panameña. La República de Panamá, como soberano territorial, está dispuesta a conceder al Gobierno de los Estados Unidos el *derecho de uso* sobre tierras y aguas *que se compruebe* son esenciales para el funcionamiento y mantenimiento del Canal, el tránsito de las naves y la protección de las instalaciones vitales, *por el tiempo que dure el nuevo tratado relativo al Canal interoceánico*.
- 5.La República de Panamá tendrá una participación justa y equitativa en los beneficios económicos, proporcional a todos los beneficios que reciben los Estados Unidos y el comercio mundial de la posición geográfica panameña.
- 6.*La actividad del Gobierno de los Estados Unidos se concretará a la administración del tránsito por la vía acuática interoceánica*. Las actividades que realizará el Gobierno de los Estados Unidos son las que tengan relación directa con funcionamiento, mantenimiento y protección del Canal, *según se estipule en el tratado*.

7. Los Estados Unidos ejercerán en las instalaciones para la protección las actividades que expresamente se estipulen en el tratado, y por el tiempo que éste dure.

8. La República de Panamá está dispuesta a incluir en el mismo tratado, las estipulaciones que autoricen al Gobierno de los Estados Unidos para construir un Canal a nivel por la llamada RUTA 14, sobre las siguientes bases:

- a. Estados Unidos notificará a Panamá su decisión de construir el canal a nivel por la RUTA 14 *dentro de un plazo prudencial a negociarse*, a partir de la entrada en vigencia del nuevo tratado, y *de no hacerlo así, su derecho a ese respecto caducaría*;
- b. Panamá conservaría la plena jurisdicción en el área que vendría a ser ocupada por el canal a nivel;
- c. La vigencia del tratado, en lo que se refiere al canal a nivel, tendrá también una duración limitada, con fecha expresa. (Las cursivas son nuestras). He creído necesario, si se puede considerar así, «abusar» un tanto del llamado de atención al significado de los conceptos puestos en letras cursivas para que los lectores atentos observen las diferencias, por ejemplo, con los tres proyectos de tratados de 1967).¹⁷

Como pudieron observar los «pesimistas» en Panamá, el resultado de la reunión del Consejo de Seguridad NO significaba el fin de las negociaciones del nuevo tratado del Canal de Panamá.

Después de la nota arriba señalada no ocurrió nada trascendental en las negociaciones hasta el mes de *septiembre de ese año, 1973*. El 22 de septiembre, Henry Kissinger fue nombrado Secretario de Estado, después de ocupar el cargo de Asesor de Seguridad Nacional del Presidente Nixon desde enero de 1969. En ese cargo, Kissinger jamás se ocupó de asuntos

¹⁷ El texto completo de esta nota se puede encontrar en: Revista *Lotería*, Panamá, N° 266-267, abril-mayo, 1978, pp 186-193.

concernientes a la América Latina. Pero ya como Secretario de Estado tuvo que comenzar a enterarse del estado en que se encontraban las relaciones de su país con cada una de las naciones latinoamericanas y *uno de los primeros asuntos que despertó su interés fue el de las negociaciones de un nuevo Tratado del Canal con Panamá*. Por ese motivo, y aprovechando un viaje que realicé a Nueva York para asistir a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Secretario de Estado Kissinger me invitó a una reunión en una sala del Hotel Waldorff Astoria, a finales de ese mes de septiembre. Allí me presentó al nuevo Jefe negociador por los Estados Unidos, el Embajador Especial Ellsworth Bunker, quien había sido designado en recemplazo del señor Robert B. Anderson. Según me expresó Kissinger, había designado al Embajador Bunker porque éste era uno de los pocos civiles que "gozaba de toda la confianza del Pentágono y era conocido que, en los asuntos del Canal de Panamá era el Pentágono el Departamento del Gobierno de los Estados Unidos que más ingerencia tenía", y, además, el Embajador Bunker ya contaba con experiencia en los problemas del Canal de Panamá debido a los sucesos del 9 de enero de 1964, como firmante de la Declaración Conjunta de 3 de abril de ese año, en la sede de la O.E.A.

Otro asunto que decidimos en esa reunión fue que las *negociaciones se llevarían a cabo en Panamá*, en el sitio que escogiera el gobierno panameño y fue el propio General Torrijos quien escogió la Isla Contadora para tal propósito. Igualmente, el Secretario de Estado Kissinger, el Embajador Bunker y el suscrito también decidimos que, en vez de entrar a negociar directamente algún proyecto de nuevo Tratado del Canal de Panamá, artículo por artículo, primero negociáramos *acuerdos de principios* sobre los temas fundamentales de la negociación, con el propósito de establecer en forma más clara el marco básico de dicha negociación. El señor Kissinger me manifestó que él había leído la nota que yo le había enviado al ahora ex-Secretario de Estado William P. Rogers, con fecha de 21 de mayo de 1973, y que le parecería muy bien partir de la consideración de los ocho principios básicos que expuse en dicha nota como inicio de esta nueva etapa de las negociaciones. El Embajador Bunker tuvo como Asistente al señor Morey Bell, alto funcionario de carrera del Departamento de Estado, y el General Torrijos designó como mi asistente al Embajador de Panamá en Washington,

Nicolás González Revilla, quien reemplazó a José Antonio de la Ossa algún tiempo después que éste renunció al cargo.

Así, pues, en la Isla Contadora negociamos el documento que se conocería como *Anuncio Conjunto del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Doctor Henry Kissinger, y Juan Antonio Tack, Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, emitido en Panamá el 7 de febrero de 1974*.¹⁸ Se confiaba, por ambas partes, que este ACUERDO de 8 puntos serviría de base para que continuaran las negociaciones de un nuevo Tratado del Canal. Debo dejar en claro que, por lo menos en cuanto a lo que a mí concierne, *siempre pensé y trabajé en la concepción de UN SOLO TRATADO DEL CANAL NO en dos o tres tratados separados, como los de 1967*. Consideraba que todas las materias relativas al Canal de Panamá, a la Zona del Canal, a las bases militares, a la posible modernización del Canal, a los beneficios económicos que debería recibir Panamá, al importante tema de la DURACIÓN, así como la variedad de materias conexas, podían establecerse en ese *sólo Tratado que fuese de verdad enteramente nuevo*.

También hay que recordar que en medio de las negociaciones, y en lo que se denominaba «pleno apogeo del régimen militar», algunos conocidos

políticos panameños le sumaron algunos documentos de crítica tanto a los

y a pesar de las críticas que me formulaban y de la «dictadura militar», yo mismo pedí que se publicara dicho documento completo en el diario «La Estrella de Panamá».

Antes de seguir adelante con el tema de las interioridades de las negociaciones que ya continuaron casi sin parar desde la firma del Acuerdo Tack-Kissinger el 7 de febrero de 1974 hasta la firma de los Tratados Torrijos-Carter, deseo referirme a lo que se ha denominado «la solidaridad internacional en las negociaciones canaleras y la firma de los Tratados Torrijos-Carter». En este tema, tal como he hecho con otros, en vez de escribir mi propio testimonio, el cual pudiera considerarse como de parte interesada, prefiero recurrir al análisis realizado por otros autores, especialmente aquellos que estuvieron alejados de cualquier vinculación con el gobierno del General Torrijos. Por este motivo vuelvo a recurrir a lo que escribieron sobre el particular los distinguidos catedráticos, Doctores *Celestino Andrés Araúz* y *Patricia Pizzurno*, en el mismo ensayo que ya cité anteriormente (que publicó el diario «La Prensa» en su edición del 15 de diciembre de 1993), pp 6-8:

"Después de la reunión del Consejo de Seguridad de la ONU en la capital panameña, *se intensificó la campaña del Gobierno jefaturado por Omar Torrijos, a fin de encontrar apoyo internacional frente a las negociaciones en torno al Canal interoceánico con Estados Unidos.* Su lema fue «ni con la izquierda ni con la derecha, con Panamá», **y lo cierto es** que un balance sobre el período de 1974 a 1977, desde la perspectiva de la política exterior del régimen, demuestra que el mismo no vaciló en sumar a su causa a gobiernos de todos los matices y tendencias. Esto se hizo desde distintas tribunas y en algunos casos la solidaridad que se obtuvo entrañó compromisos para Panamá, como ocurrió con Colombia y Costa Rica.

"También, el 24 de marzo del año siguiente (1975), los Presidentes de Colombia, Alfonso López Michelsen; de Costa Rica, Daniel Oduber; de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, y el Jefe de Gobierno de Panamá, Omar Torrijos, emitieron una Declaración Conjunta en la isla Contadora. Entre otras cosas, los tres Presidentes aludidos manifestaron "el decidido apoyo de sus respectivos pueblos y Gobiernos a las justas aspiraciones panameñas

en la cuestión del Canal de Panamá". Por supuesto, este gesto de solidaridad no estaba exento de intereses específicos, en especial, por parte de Costa Rica y Colombia...

"Otra pieza diplomática que se enmarca dentro del apoyo solidario de los países latinoamericanos a la política internacional del régimen de Torrijos...es el Comunicado Conjunto, firmado el 15 de enero de 1976, por el Primer Ministro del Gobierno Revolucionario de Cuba, Fidel Castro, y el Jefe de Gobierno de Panamá, Omar Torrijos...

"En otro ámbito, Panamá ingresó formalmente a los Países No-Alineados, el 25 de agosto de 1975, con motivo de la Conferencia Ministerial del Movimiento en Lima. Fue apenas el quinto Estado latinoamericano que pasó a formar parte de este bloque de naciones del Tercer Mundo.

"Importa recordar el planteamiento que se hizo en la cumbre (de los No-Alineados) en SriLanka, en agosto de 1976 (a la cual asistió el General Torrijos), a favor de la causa panameña...

"Meses antes de la firma de los Tratados Torrijos-Carter, arribaron a Panamá los Presidentes de El Salvador, Coronel Arturo Armando Molina, y de Bolivia, General Hugo Banzer. Ambos se mostraron solidarios con la lucha reivindicatoria de Panamá en cuanto al Canal interoceánico. Otros mandatarios que también estuvieron en Panamá (y dieron su apoyo a nuestro país) fueron el Presidente de Yugoslavia, Josip Broz (Tito), y el Presidente de la República Popular de Hungría, Pal Losonezi.

"Por último, *de gran importancia para la causa panameña* fue la Cumbre de Bogotá, celebrada en la primera semana de agosto de 1977, con la asistencia de seis gobernantes de la Cuenca del Caribe: José López Portillo, de México; Carlos Andrés Pérez, de Venezuela; Daniel Oduber, de Costa Rica; Alfonso López Michelsen, de Colombia; el jefe de Gobierno de Panamá, Omar Torrijos y el Primer Ministro de Jamaica, Michael Manley. *Esta "Cumbre" fue crucial para superar escollos que parecían insalvables en la etapa culminante del proceso de entendimiento con el Gobierno estadounidense, en particular respecto al polémico Tratado de Neutralidad*".

Ahora volvemos a continuar el hilo de las negociaciones "del nuevo Tratado". Después del Acuerdo Tack-Kissinger seguimos, un poco

lentamente, con el intento de elaborar otros «acuerdos de principios» a los cuales me he referido antes. Esa «lentitud» se debía, fundamentalmente, a que había que resolver, antes de cualquier otra cosa, un tema principal que estaba latente desde que se reanudaron las negociaciones en 1970: este era el tema de la DURACIÓN y voy a tratar de explicarlo con la mayor claridad posible y de manera concisa, pues había no solamente una «duración» sino varias duraciones en cada una de las cuales existían posiciones diametralmente opuestas entre Panamá y los Estados Unidos: Una era *la duración del nuevo Tratado* que contemplaba la transferencia del Canal a Panamá y el caso de que comenzara a construirse el tercer juego de esclusas o el canal a nivel. En este caso, como siempre ocurría, los Estados Unidos comenzaron solicitando términos de duración hasta de 100 años y que fueron bajando paulatinamente frente a la firmeza de la posición panameña en el sentido de que, en ningún caso, *la duración del nuevo Tratado se extendería más allá del último día del siglo actual, a partir de su entrada en vigencia.* Otra era la duración de la *presencia de las bases militares estadounidenses en Panamá.*

Al comienzo los Estados Unidos aspiraban a que se dejara abierta la fecha de esa presencia, pero más allá de la terminación del Tratado del Canal. Finalmente, el Gobierno panameño logró que los Estados Unidos aceptasen que la presencia de las bases militares acabara *junto* con la terminación del Tratado del Canal. *La tercera duración era la del enclave denominado «Zona del Canal».* Los Estados Unidos comenzaron solicitando que dicha Zona continuara intacta por veinte años a partir de la entrada en vigencia del nuevo Tratado; los negociadores panameños nos plantamos inamovibles en un término de duración de cinco años como máximo. Luego, los Estados Unidos «bajaron» su posición a quince años hasta que, en un momento en que las negociaciones se encontraban en una situación crítica por la gran diferencia de posiciones en muchos aspectos, un día domingo de finales de diciembre de 1974 en la isla Contadora, el Embajador Bunker me, envió un mensaje de que descaba una reunión conmigo para comunicarme algo importante. Al reunirnos, dijo el Embajador Bunker que me había llamado para informarme que «tenía un regalo para mí» el cual consistía en *que había recibido instrucciones del*

Departamento de Estado en el sentido de que los Estados Unidos accedía a que la «Zona del Canal» desapareciera totalmente en tres (3) años a partir de la entrada en vigencia del nuevo Tratado, durante los cuales iría pasando a la plena soberanía y jurisdicción panameña, sin excepciones. Naturalmente que inmediatamente acepté y oficializamos el documento respectivo. No tuve que solicitar instrucciones al General Torrijos.

Debo dejar en claro que mientras estuve al frente de las negociaciones (y siendo Canciller al mismo tiempo), hasta el 1° de abril de 1976, cuando presenté renuncia del cargo, NO se llegó a negociar ningún documento en forma de Tratado, articulado por articulado, sino que, como señalé antes, comenzamos los negociadores de ambos países a tratar de lograr primero, acuerdos de principios sobre los temas fundamentales. De esa manera, logramos concertar, hacia finales de 1975, tres acuerdos de principios que fueron los siguientes: (1) *Acuerdo conceptual sobre la participación panameña creciente en la administración del Canal;* (2) *Acuerdo conceptual sobre la jurisdicción y derecho de uso,* y (3) *Acuerdo conceptual sobre la protección y defensa del Canal.* (Estos Acuerdos se pueden leer en el ejemplar que ya he citado de la Revista **Lotería**, Panamá, N° 266-267, abril-mayo, 1978, pp 200-208).

Lo que he explicado en los párrafos anteriores, indica que los dos Tratados, o sea, *el Tratado del Canal de Panamá y el Tratado sobre la Neutralidad Permanente y el Funcionamiento del Canal de Panamá,* se concertaron, en forma de articulado, anexos, etc., entre junio de 1976 y agosto de 1977, es decir, en un año y seis meses.

En la MEMORIA presentada a la Asamblea de Representantes, en octubre de 1977, por el Lic. Nicolás González Revilla, Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, se dice que «a partir de esta declaración (la Tack-Kissinger), el proceso negociador cobró nuevo impulso. Se añadieron a la representación panameña, en carácter de embajadores, los señores Doctor Rómulo Escobar Bethancourt y Adolfo Ahumada...El ascenso del señor Jimmy Carter a la Presidencia de los Estados Unidos de América favoreció la intensificación del proceso negociador. La delegación estadounidense fue ampliada con el nombramiento del señor Sol Linowitz, quien desde

entonces compartió con el Embajador Ellsworth Bunker la representación de su país. En los meses sucesivos, hasta febrero del año en curso, hubo reuniones de las misiones en Contadora. Posteriormente, a partir del 13 de marzo de 1977, las negociaciones continuaron en Washington para reanudarse en Panamá *donde se efectuó la última vuelta entre el 7 y 10 de agosto, día en que terminó la discusión del borrador (sic) del nuevo Tratado. En estas labores participaron los negociadores Rómulo Escobar Bethancourt, Aristides Royo, Edwin Fábrega, Rodrigo González, Carlos A. López Guevara, Diógenes de la Rosa y los asesores Omar Jaén Suárez, Arnoldo Cano, el Coronel Armando Contreras el Ministro de la Presidencia Lic. Fernando Manfredo Jr., el Ministro de Planificación y Política Económica, Dr. Nicolás Ardito Barletta y el embajador en Washington, señor Gabriel Lewis Galindo...* El largo proceso negociador concluyó formalmente la noche del 7 de septiembre en Washington con la firma de los tratados por el Jefe de Gobierno de Panamá y el Presidente de los Estados Unidos... Los dos documentos mencionados, junto con otros conexos, fueron ampliamente divulgados y sometidos a la consideración del pueblo panameño, el cual los aprobó por ancha mayoría en el plebiscito del 23 de octubre de 1977".

Al parecer la mayoría de los panameños consideraban los dos Tratados del Canal lo suficientemente buenos para Panamá. Sin embargo, la historia de la discusión de dichos Tratados en el Senado de los Estados Unidos fue totalmente diferente: Allí, al parecer una buena parte de los Senadores, que casi llega a ser mayoría, consideraba que los dos Tratados NO ERAN CONVENIENTES para los «legítimos intereses de los Estados Unidos». Después de casi ocho (8) meses de discusiones, entrevistas, exposiciones de «expertos» a favor o «en contra» de los Tratados, etc., que llenaron miles de páginas de los diversos documentos oficiales que publica regularmente el Congreso estadounidense¹⁹, el Senado de los Estados Unidos

¹⁹ Varios de esos documentos, en forma de libros y en inglés, se pueden encontrar en el CENTRO DOCUMENTAL (O.R.P.E.) del INSTITUTO DEL CANAL Y ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ, con la ventaja de que una buena cantidad de ese material ha sido traducido al español por estudiantes graduados de la Escuela de Inglés de la Universidad de Panamá, traducciones que también se pueden consultar en el CENTRO DOCUMENTAL.

no le dio su consentimiento a la ratificación del TRATADO DE NEUTRALIDAD...sino hasta el 16 de marzo de 1978 y lo mismo hizo con el TRATADO DEL CANAL el 18 de abril de 1978, pero como mencioné antes, añadiéndole unilateralmente una serie de enmiendas, condiciones, reservas y entendimientos que cambiaban bastante los Tratados firmados el 7 de septiembre de 1977. Sólo para establecerla como «modelo» cabe recordar la «famosa» RESERVA DE CONCINI que estableció *que si el Canal fuese cerrado o si hubiese alguna interferencia o una «amenaza» (real o «aparente»)* en su funcionamiento, cada parte contractual tendría el derecho, independientemente, de tomar las medidas que cada uno considerara necesarias «de conformidad con sus procedimientos constitucionales, *incluyendo el uso de la fuerza militar en la república de Panamá*, para reabrir el Canal o reanudar sus operaciones, según fuese el caso». Esta reserva de Concini era una confirmación más de algo que los panameños sabemos muy bien: *Los Estados Unidos de América no necesitan tener bases militares ni «presencia física» en territorio panameño para intervenir en Panamá cuando ellos solos consideren que existe una «amenaza» contra el Canal de Panamá.* (Todas las cursivas y mayúsculas son nuestras)²⁰.

Intentar realizar un balance bien elaborado, objetivo y ecuánime de los dos Tratados Torrijos-Carter, sería demasiado extenso para esta Introducción. Además, opino que, en el fondo de su conciencia, cada panameño que se haya interesado por el tema tiene su propio y personal «balance» de dichos Tratados. *Igualmente, la historia posterior a la aprobación de tales Tratados, ha demostrado que la mayoría de los panameños-especialmente después de la invasión de la Fuerzas Armadas de los Estados Unidos a Panamá el 20 de diciembre de 1989- se encuentra ampliamente complacida con ambos Tratados. Inclusive, muchos "expertos", "intelectuales", etc. que criticaron en su momento, y por*

²⁰ Sería muy extenso publicar en la ANTOLOGÍA DOCUMENTAL, que sigue a continuación de esta Introducción los textos completos de los Tratados Torrijos-Carter de 1977; sin embargo, existen varias publicaciones que contienen esos textos completos y se pueden consultar en diversas bibliotecas y en la Cancillería.

motivos estrictamente políticos que nada tenían que ver con "nacionalismo", las negociaciones que se realizaron de 1970 a 1977, han aceptado sin mayores problemas la realidad de dichos Tratados, con todo y la perpetuidad del Tratado de Neutralidad.

Sin embargo, es conveniente recordar -para no perder por completo la memoria histórica- que aunque los Tratados Torrijos-Carter entraron a regir **el 1º de octubre de 1979**, muy pronto surgieron controversias entre los dos países por las diferentes interpretaciones de la **Ley 96-70, de 27 de septiembre de 1979**, que había sido aprobada, unilateralmente, por el Congreso de los Estados Unidos, para regular el funcionamiento, mantenimiento y todas las otras materias relativas al Canal mismo, en todos sus detalles (y es la que regirá hasta el 31 de diciembre de 1999). El Presidente de Panamá, Aristides Royo, se vio obligado a enviar al Presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, dos cartas: Una con fecha de 11 de julio de 1979 y la otra del 8 de enero de 1980. En dichas cartas, el Presidente Royo daba a conocer al Presidente Carter "las objeciones del Gobierno de Panamá" a varios artículos de la ley en cuestión. Entre muchos de los planteamientos del Presidente Royo, en uno de ellos, decía, por ejemplo, lo siguiente: "La primera objeción pertinente, y más general, consiste en que la *Ley 96-70 no es, por su contenido, el instrumento jurídico de ejecución que corresponde a las normas y a los objetivos fundamentales del Tratado de 1977*". (Las cursivas son nuestras). Naturalmente, y como ha sido la tradición, el Gobierno de los Estados Unidos hizo caso omiso de las bien fundamentadas objeciones que el Gobierno panameño formuló a la Ley 96-70. (Las personas interesadas pueden consultar el texto completo de las Cartas del Presidente Royo al Presidente Carter en el Archivo del CENTRO DOCUMENTAL DEL INSTITUTO DEL CANAL Y ESTUDIOS INTERNACIONALES de la Universidad de Panamá).

Es verdad que algunos panameños han denunciado por escrito y verbalmente el problema de la *pérdida de tiempo por parte del Gobierno panameño*, entre octubre de 1979 y finales de 1989, para prepararse seriamente con el fin de elaborar científicamente los planes y programas

para el mejor uso posible de las áreas de tierras y aguas que irían revirtiendo a la soberanía y jurisdicción de la República de Panamá, paulatinamente, en cumplimiento de lo pactado en el Tratado del Canal de Panamá de 1977. De todas maneras, aunque se considere un poco tarde, el Gobierno panameño, mediante la Ley N° 5 de 25 de Febrero de 1993, creó la AUTORIDAD DE LA REGIÓN INTEROCEANICA DE PANAMÁ (A.R.I.), la cual tiene como «objetivo primordial ejercer en forma privativa la custodia, aprovechamiento y administración de los bienes revertidos, con arreglo al Plan General y a los planes parciales que se aprueben en el futuro para la mejor utilización de los mismos, en coordinación con los organismos competentes del Estado, a fin de que los bienes revertidos sean incorporados gradualmente al desarrollo integral de la Nación. Posteriormente, el Gobierno Nacional presentó a la Asamblea Legislativa una serie de modificaciones, derogatorias y adiciones a algunos artículos de la Ley N° 5 de 25 de febrero de 1993. Así, se aprobó la Ley N° 7 de 7 de marzo de 1995 en la cual se introdujeron tales modificaciones, adiciones, etc.

Igualmente, el actual Gobierno de Panamá ha presentado a la Asamblea Legislativa, el 19 de diciembre de 1996, el *ANTEPROYECTO DE LEY POR LA CUAL SE CONSTITUYE Y ORGANIZA "LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ"*, la cual será la entidad panameña que administrará el Canal de Panamá a partir del 31 de diciembre de 1999, en reemplazo de la actual "Comisión del Canal de Panamá". En el momento en que estamos redactando esta Introducción todavía el mencionado Anteproyecto de Ley no ha sido discutido por la Asamblea Legislativa, aunque la mayoría de los panameños opinan que éste no será objeto de modificaciones significativas.

Tal como opinan algunos panameños distinguidos, es lógico que son necesarias las respectivas Leyes y decretos que regirán lo concerniente, por una parte, al uso de los bienes revertidos, y, por otra parte, al funcionamiento y mantenimiento eficiente del Canal de Panamá. Pero hay que reconocer que continúa pendiente en muchos sectores de la población panameña una duda fundamental: *¿Será cierto que el uso más adecuado de los bienes revertidos y el funcionamiento y mantenimiento más*

eficiente del Canal de Panamá estarán totalmente a salvo de los intereses políticos y económicos de algunos grupos de presión de nuestro país con vínculos extranjeros? Solamente el comportamiento futuro de nuestros

"En el siglo XX, ningún país ha influido tan decisivamente en las relaciones internacionales, y al mismo tiempo con tanta ambivalencia, como los Estados Unidos. Ninguna sociedad ha insistido con mayor firmeza en lo inadmisibles de la intervención en los asuntos internos de otros Estados, *ni ha afirmado más apasionadamente que sus propios valores tenían aplicación universal...los valores de la nación (los Estados Unidos de América) le imponen la obligación de hacer cruzada por ellos en todo el mundo...*"²¹. (Las cursivas son nuestras).

J. A. Tack
Agosto de 1997.

²¹ Henry Kissinger, **La Diplomacia**, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, 919 pp. (Traducción del libro original en inglés **Diplomacy**, publicado por Simon & Schuster, Nueva York, 1994). La cita anterior se encuentra en las pp 11-12 de la edición en español.

I

ALGUNOS ASPECTOS HISTÓRICOS DEL CANAL DE PANAMÁ

1. LA RUTA TRANSÍSTMICA Y LAS COMUNICACIONES MARÍTIMAS HISPANAS, SIGLOS XVI-XIX.

Alfredo Castellero Calvo

1. Organización funcional de los espacios americanos

Desde una perspectiva de casi medio milenio resulta admirable cómo, en el lapso de una generación, España convirtió a América, de simple expresión geográfica que era, en una coherente realidad tanto política como económica. Los inmensos espacios americanos, ocupados por una multiplicidad de culturas y civilizaciones que se habían desarrollado a espaldas unas de otras, encontraron por primera vez un lazo de unión. Y el Nuevo Mundo ingresó súbitamente a una nueva era, no sólo como parte de una economía mundial, sino también como una unidad económica operante.

Todo eso fue posible gracias al designio superior del poder central español que trató, tan pronto como pudo, de incorporar a América a su mundo. El Estado español parlía, por supuesto, de sus propias concepciones contemporáneas, tanto de orden económico como político. Muchos historiadores concuerdan en que el fin último de la política económica española en América fue la extracción de metales preciosos. Esto era cónsono con las ideas económicas de la época, basadas en el principio de que la riqueza de una nación se medía por la cantidad de metales preciosos que atesoraba. Y fue, de hecho, gracias a la explotación metalífera que se crearon las primeras grandes divisiones administrativas del Nuevo Mundo, al fundarse los virreinos de México y Perú, y a partir de estas divisiones compartimentarse el resto de los espacios americanos

en distintas circunscripciones administrativas de jerarquía menor, y subordinadas, primero, a la cabeza de cada virreinato y luego a la cumbre del Imperio naciente, con su sede en la Madre Patria. De la diversidad surgió así la unidad, basada en un conjunto de leyes comunes, una misma lengua, un mismo patrón monetario, un mismo aparato administrativo y una misma orientación económica.

Bien sabemos que muchas circunscripciones administrativas fueron creadas en función de propósitos distintos a la extracción de metales, e incluso tuvieron una finalidad extraeconómica, pero no hay duda de que, en su gran diseño general, la organización del espacio surge en estrecha relación con las explotaciones metalíferas. Se trata, sin duda, de uno de los primeros y más eficaces actos de civilización de la obra española en América. Sin embargo, el vínculo metalífero fue algo más que el cordón umbilical que, como una delgada línea, ataba a América con España; en torno a las actividades metalíferas, desde Guanajuato a Potosí, surgieron tupidas redes de intercambio regionales y se generaron múltiples actividades productivas que transformaron profundamente las economías americanas, dando lugar al surgimiento de grandes y pequeñas ciudades, y al desarrollo de rutas terrestres, fluviales y marítimas que convirtieron a América verdaderamente en un mundo nuevo. Sin embargo, desde el punto de vista económico, uno de los instrumentos de cambio más trascendentales que introdujo la hispanización de América fue la práctica de la economía de mercado, ya sea de cara a España o hacia las regiones vecinas. Y es que sin el indispensable complemento del comercio a distancia, entre unas regiones con otras dentro del propio Continente, y entre éste y el Viejo Mundo, la economía americana no habría podido funcionar con eficiencia y como parte de un gran sistema unitario, como en efecto lo hizo, ni la maquinaria vinculada a la explotación de metales habría sido posible.

Antes de la llegada de los españoles, gran parte de las economías americanas se basaban en la mera subsistencia y los intercambios a distancia se encontraban sumamente limitados debido a la falta de

adecuados medios de transporte. Las balsas guayaquileñas y del norte del Perú, con una sola vela, que navegaban los punaés y huancavilcas, podían llegar hasta Panamá aprovechándose de las ventajas de las corrientes y vientos marinos, pero no podían regresar por las dificultades de la navegación. Entre los mayas y siboneyes antillanos sólo era posible un modesto y esporádico comercio a base de grandes canoas. Enormes distancias terrestres, entre Panamá o Costa Rica y las capitales mayas o aztecas, sólo podían realizarse a hombros de tamemes, lo que limitaba el transporte de mercancías a artículos de poco peso y gran valor unitario, como las joyas de oro de Veraguas y de la región chorotega, hecho que hoy conocemos por los restos encontrados en el cenote sagrado de Chichén Itzá. Por las mismas razones el imperio incaico quedó encerrado en sus propios límites, pese a su maravillosa red de caminos y puentes y al empleo de las llamas como animal de transporte, único cuadrúpedo utilizado en América con ese propósito, aunque capaz sólo de pequeñas cargas y útil nada más que en el altiplano.

De hecho, no fue hasta la llegada de los españoles que en América se pudo realizar a fondo el comercio a distancia y formarse circuitos económicos regionales cubriendo vastos espacios. En gran parte debido a los animales de carga, la mula en especial, gracias a la cual la producción de Quito o Guayaquil llegaba a Santa Fe y los dos Santanderes, la del Bajío a la ciudad de México, la del Río de la Plata, Chile y el Sur Andino a Potosí, y la plata que ésta producía, desde allí hasta Arica; también gracias a las mulas, las mercancías que Europa enviaba a América atravesaban el Continente, ya sea desde Veracruz a México o desde Portobelo a Panamá y, siguiendo el camino a la inversa, España recibía de América su oro, su plata, sus perlas, sus tintes y su cacao.

Ya que América carecía de adecuados ríos navegables, o en todo caso donde más se les necesitaba, es decir en las regiones económicamente más activas, las mulas suplieron la falta de éstos y de hecho las rutas que abrieron por doquier hicieron las veces de ríos por donde fluía el comercio

terrestre interregional. Sin las mulas difícilmente se hubiera desarrollado este comercio.

Sin embargo más importante fueron los transportes marinos, sobre todo debido a la disposición geográfica del Continente, que hacía del mar el único medio de comunicación posible entre regiones demasiado distantes. Gracias al mar y a la tecnología marítima española, el comercio entre América, Europa y entre las distintas regiones americanas pudo realizarse a precios económicos y con relativa eficiencia, y pese a todas las adversidades que interponía la naturaleza, las distintas regiones pudieron comunicarse entre sí con regularidad, posibilitando la formación de activos circuitos de intercambio.

De esta manera, el mundo americano fue estructurándose como un sistema operativo en sí mismo y como parte de un sistema mayor, el de la economía-mundo-europea. Pero esto no habría sido posible sin la orientación económica de cara a los mercados exteriores, un sistema de transporte que hiciera viable esa orientación económica, y un reordenamiento político de los espacios americanos basado en la función instrumental de las circunscripciones administrativas ya aludidas y en el formidable despliegue urbanístico que desde sus mismos comienzos caracterizó la hispanización de América.

Estas primeras páginas introductorias tal vez fueran ociosas de no ser porque conviene subrayar ciertos fenómenos que la historiografía americanista suele dejar en un plano de sombra, resaltando unilateralmente otros que parecieran ser los únicos decisivos. Dado el carácter de esta exposición sólo los mencionaré rápidamente. Uno de ellos fue el impacto ecológico que produjo la economía de mercado. Vastos territorios antes sin ningún uso o con un uso muy limitado, se destinaron a la producción de materias primas - como los tintes, las fibras vegetales, etc.- para su venta en España o en otros territorios americanos. Más importante fue todavía el uso que se dio a las tierras ociosas o semiociosas para la producción de alimentos y bebidas, muchos de ellos antes desconocidos

en América, como el trigo, el vid, la caña de azúcar, el olivo y la carne de ganado bovino, produciendo una verdadera revolución ecológica en el Nuevo Mundo. Porque, bien visto, la Conquista de América fue sobre todo una conquista biológica y uno de sus mayores resultados fue la transformación de la dieta humana.

Incluso productos tradicionales como el maíz empezaron a cultivarse a escalas nunca antes conocidas, al agregarse al consumidor humano concentrado en las grandes ciudades, el creciente mercado de animales domésticos, sobre todo las mulas; o como el cazabe, antes de la Conquista sólo conocido en ciertas áreas de la región circuncaribe y que se convierte en el principal renglón de exportación de las islas al Continente, hasta por lo menos mediados del XVI, y que compensa el prolongado ayuno de la harina de trigo a que quedó expuesto el europeo hasta que aquel pudo cosecharse en América.

De hecho, el efímero ciclo de oro, en la economía antillana de las primeras fases de la Conquista, fue sucedido por el ciclo del cazabe, que dominó el sector exportador hasta que empezaron a hacerle compañía otros productos que también se desarrollaron de cara al mercado, tanto europeo como americano, como los azúcares, los cueros, el jengibre, los tintes y ciertas yerbas y árboles medicinales como la zarzaparrilla y el palo santo o guayacán. Y ya sea en el Caribe como en el Pacífico, fueron desarrollándose -a espaldas de Europa- densas redes de intercambio de todo tipo de productos, sobre todo alimentos, aunque también plata, oro, perlas y diversos insumos para las manufacturas, productos éstos que en unas regiones abundaban y en otras no se producían. Con la harina de Mérida se hacía el pan consumido en Cartagena y Portobelo, y desde los valles peruanos se abastecía Panamá de prácticamente todos los alimentos que necesitaba, con la excepción de carne y maíz, que eran los únicos alimentos que producía el país en abundancia. Nicaragua enviaba a Portobelo, desde Granada y siguiendo el río San Juan, gallinas, cerdos, maíz, lo mismo que a Cartagena. Guayaquil enviaba cacao a Nicaragua

para recibir a cambio tintes que introducía hacia el interior para su uso en los telares quiteños. Gran parte del cacao que se consumía en México procedía de Guayaquil, luego de cruzar el istmo de Panamá. Las galerías argentíferas de Potosí se alumbraban con sebo chileno. Miles y hasta cientos de miles de mulas eran conducidas anualmente para su venta a lugares distantes: desde Venezuela a las islas caribeñas, desde Salta y Tucumán a Perú, desde Honduras y Nicaragua a Panamá. Y la plata peruana, pese a todas las prohibiciones, circulaba por doquier como una mercancía más.

Sin una producción orientada al mercado como la que se promovió desde los comienzos de la Conquista, no se habrían formado tales circuitos comerciales, vastos espacios habrían permanecido improductivos, y no se habrían constituido, como en efecto ocurrió, diversos polos dinámicos de desarrollo, que si por un lado desarticulaban de raíz las estructuras del universo precolombino, por otro coadyuvaban a definir las regiones que, en no pocos casos, devinieron con el tiempo en las actuales repúblicas hispanoamericanas. Es decir que la economía americana no habría funcionado como lo hizo ni se habría proyectado en el desarrollo de la economía-mundo-europea con la eficacia que tuvo.

2. Los tesoros, las flotas y la ruta panameña

Sin embargo, el impacto alucinante que produjeron los tesoros americanos en la economía europea nos hace olvidar a menudo la importancia de los hechos que acabo de mencionar. Pero no voy a insistir sobre esto. Sólo diré que, en efecto, gracias a los metales preciosos de América, sobre todo la plata, la economía europea pudo expandirse a un ritmo nunca antes conocido y que debido a su enorme importancia, gran parte del sistema económico, político, institucional y administrativo del Nuevo Mundo giró en torno a ellos. De hecho, una de las instituciones más características del período colonial americano fue la de las flotas de la Carrera atlántica y las ferias que se celebraban en Veracruz y Portobelo

(ciudad ésta que reemplaza a Nombre de Dios desde 1597) y cuyo propósito era no sólo exportar manufacturas y otros productos europeos, sino también, y tal vez sobre todo, recoger la plata producida en América.

Pero resulta sorprendente lo mucho que sobre estos temas nos queda todavía por descubrir, no obstante las formidables series estadísticas de Chaunu y las contribuciones de algunas monografías recientes. Daré por sabidos estos aportes. En las páginas que siguen me limitaré a la ruta panameña que es la que he estudiado, y sólo a algunos aspectos esenciales que se relacionan más directamente con el tema de este encuentro de especialistas.

No se puede exagerar la importancia que tuvo la ruta transístmica panameña. Si nos atenemos a los cuadros estadísticos de Earl J. Hamilton, observamos que entre 1531 y 1660, de todo el oro y la plata que ingresaron a España procedentes de América, un 60 por 100 pasó por el istmo de Panamá. En el decenio siguiente, según mis datos y los de una tesis sevillana reciente, del total de esclavos introducidos a América por la compañía negrera de Grillo y Lomelín, también el 60 por 100 entró por la vía de Panamá. Según datos contemporáneos, sólo entre 1574 y la última feria, es decir la de 1731, las ferias del Istmo produjeron unos 1,500 millones de pesos, aunque si incluimos también las primeras, esa suma se elevaría a unos 2,000 millones; las más pobres rendían unos 12 millones de pesos, pero era normal que rindieran de 20 a 30 millones y no fueron raras las que llegaron a 40 millones de pesos.

Dadas estas magnitudes sorprende que sobre el tema de las ferias y muchas de las cosas a ellas relacionadas sepamos tan poco. Los estudios de Chaunu no van más allá de mediados del XVII y se ocupan poco de lo que realmente ocurría en el Istmo, los trabajos de Dilg y Walker tratan sólo ciertos aspectos del siglo XVII y las series de tesoros transportados vía Panamá hasta 1723, publicadas por Rodríguez Vicente y Báncora Cañero, sólo se refieren a la plata del rey. En cierto sentido se puede decir que apenas se ha avanzado más allá de la clásica descripción de

Haring, escrita hace ya casi 50 años. De modo que un asunto tan elemental como la datación y el número de las ferias que se celebraron todavía no se ha dado a conocer a la comunidad científica. Hoy podemos adelantar, sin embargo, algunas cosas. Por ejemplo, que se celebraron 105 ferias entre 1544 y 1731, es decir 187 años (en 1737 se organizó la última, pero no se celebró), con un promedio de una cada 1.8 años para todo el período: hasta 1650, el promedio fue de una cada 1.28 años, entre 1651 y 1663 de una cada 1.7 años y a partir de 1664 de una cada 4.6 años, lo que evidencia el progresivo deterioro del sistema desde mediados del XVII. En realidad a medida que avanzaban los años se iban haciendo cada vez más espaciadas: entre 1637 y 1731 sólo se celebraron 6 ferias, o sea una cada 5.7 años, pero hubo períodos que se extendieron por 9 y 11 años, y si descontamos la de 1708, que no fue propiamente una flota, un lapso llegó al récord de 14 años.

También sabemos, gracias a Chaunu, Lutgardo García, García-Baquero, Walker, y ciertas fuentes de primera mano, cuál fue el tonelaje agregado de las embarcaciones que desde España viajaron al Istmo para acudir a las ferias y, por lo menos desde mediados del XVII, conocemos el monto del valor de las transacciones comerciales que se realizaron en cada una de ellas: antes de esas fechas los datos son muy incompletos y espaciados a este respecto. Incluso sabemos, también gracias a Chaunu cuál fue el tonelaje agregado y el tipo de las embarcaciones que entraban cada año a los puertos terminales del Istmo hasta 1650, series éstas que hemos podido continuar hasta la Independencia, aunque no sin lagunas, sobre todo a partir de mediados del XVIII.

Pero todo esto, obviamente, es sólo un punto de partida. Personalmente me he interesado desde hace ya varios años por investigar cómo funcionaban en la práctica las ferias, sobre todo en la conexión panameña, ya que el Istmo era la yugular del sistema y de hecho se convirtió muchas veces en un verdadero nudo de asfixia que podía ponerlo gravemente en peligro. Los estudios conocidos poco o nada se ocupan

de este aspecto, limitándose por lo general a la descripción de los tránsitos en sus líneas generales -y no sin errores, algunos graves-, aunque aquí y allá nos encontramos en esos mismos estudios con algunos indicios de que la ruta transístmica no sólo distaba mucho de ser un pasaje ideal, sino que podía fácilmente convertirse en un obstáculo insalvable.

Para un estudio a fondo del tema, sin embargo, hace falta examinar un complejo conjunto de factores casi del todo desconocidos y no siempre fáciles de documentar. Aquí, por supuesto, sólo podemos mencionarlos rápidamente. Algunos los hemos tratado en trabajos de publicación reciente, otros aguardan a que se les publique, y otros en fin siguen a la espera de que se les descubra.

Si la función del Istmo consistía sobre todo en servir de ruta de tránsito para las mercancías y los tesoros, es obvio que, como primer paso, hace falta conocer tanto el monto de éstos cuanto la capacidad de los servicios locales para que los tránsitos fluyeran sin dificultad. Para lo primero la documentación es muy parca antes de 1650, aunque no faltan datos. Lo primero que sorprende es la exigüidad de los volúmenes: entre 3,000 y 4,000 toneladas anuales por feria para las mercancías introducidas desde Europa y hasta tal vez unas 950 toneladas para los tesoros. La información en cambio es más abundante en lo referente, por ejemplo, al parque mular y a las embarcaciones fluviales del Chagres, aunque el funcionamiento de estos dos medios de transporte presentan muchos problemas no siempre fáciles de elucidar. Las mulas eran sumamente caras, ya que no se producían localmente y debían llevarse en caravana desde Honduras, El Salvador y Nicaragua; las embarcaciones del Chagres, es decir las chatas y bongos, estaban acaparados por un puñado de empresarios; y todas las fuentes evidencian que los propietarios de estos dos medios de transporte procuraban mantener una oferta mínima con el propósito de poder exigir fletes altos; es decir, entre 1,000 a 2,000 mulas y entre 20 y 40 chatas y bongos, como mucho.

3. Los mecanismos de la ruta transístmica

La ruta transístmica ofrecía dos opciones. Una, por el camino de tierra, desde Panamá a Portobelo, que era la más rápida pero también la más cara. Y la otra desde Portobelo, siguiendo por la costa hasta la boca del Chagres y desde allí río arriba, hasta el atracadero fluvial de Cruces, donde se desembarcaban las mercancías para conducir las a Panamá a lomo de mula. La ruta de tierra demoraba unos 4 días, aunque el viaje redondo no menos de 12 y como era la más rápida se usaba preferentemente para el transporte de los tesoros, ya que tan pronto llegaba la armadilla del Mar del Sur con la plata ésta debía trasladarse a Portobelo para que la recogiera la flota de la carrera atlántica y pudiera levar anclas cuanto antes para evitar costos y riesgos innecesarios. La ruta del Chagres en cambio demoraba normalmente 14 días, siempre que las embarcaciones viajaran con carga, y el viaje redondo, incluyendo los 30 kilómetros desde Cruces a Panamá, tomaba un mes entero. Esta era la ruta por excelencia de las mercancías por dos razones: una, porque era mucho más barata, de hecho de 2 a 3 veces más barata que la del camino de tierra; otra razón era que las mercancías llevadas por la flota de galeones, una vez depositadas en los almacenes de Portobelo, no necesitaban ser trasladadas a Panamá con la premura que los tesoros en el viaje a la inversa. En cuanto a las mercancías procedentes del Pacífico americano, éstas ya se encontraban almacenadas en Portobelo antes de que llegara la flota, de manera que al iniciarse la feria la ruta del Chagres era poco transitada, concentrándose el movimiento transportista en la ruta de tierra, pues todas las mulas se empleaban en esto y no quedaban otras disponibles para el tramo Cruces-Panamá, que sólo se animaba cuando los tesoros ya habían sido puestos en Portobelo. Era entonces cuando las chatas y bongos podían iniciar sus tránsitos para que las mulas, ahora sí disponibles, pudieran recoger las mercancías en Cruces. En otras palabras, la feria virtualmente cesaba una vez eran puestos los tesoros en Portobelo, aunque los tránsitos

continuaban por varios meses todavía, hasta dejar vacíos los depósitos portobeleños con las mercancías de las flotas.

Veamos un ejemplo concreto, el de la feria de 1726, que podríamos considerar, desde el punto de vista cuantitativo, una feria típica. En ella la flota introdujo mercancías con un volumen de 3,128 toneladas que produjeron 21,500,000 pesos. Las primeras se condujeron por el Chagres y los tesoros por el camino de tierra de Panamá a Portobelo. Los transportes fluviales consistían en 13 chatas y 11 bongos, mientras que el parque mular se reducía a 1,380 mulas. Las chatas tenían una capacidad que oscilaba entre 30 y 35 toneladas y los bongos unas 15 toneladas, de modo que el tonelaje agregado de toda la flotilla fluvial era de unas 590 toneladas aproximadamente; por tanto, para el transporte de todas las mercancías de la feria hacía falta que la totalidad de la flotilla realizara unos seis viajes completos entre Portobelo y Panamá, es decir que se mantendría ocupada de manera permanente como mínimo unos seis meses continuos. Las mulas por su parte solían llevar sobre sus lomos no más de 250 libras de carga, de modo que todo el parque mular, a un mismo tiempo, sólo era capaz de unas 172.5 toneladas, lo que era 3.4 veces menos que la capacidad de la flotilla ribereña.

Cuando las mulas se concentraban en el transporte de los tesoros a Portobelo debían realizar no menos de 2,3 a 4 viajes cada una, lo que demoraba de uno a dos meses de trasego continuo, ya que la plata se llevaba en cajones de 2,000 pesos cada uno y cada mula llevaba dos de estos cajones con una carga total de 4,000 pesos y una carga neta de 250 libras. Y esta era una de las razones principales de que las ferias duraran en Portobelo entre uno y tres meses, es decir lo que tardaba en trasladar el tesoro, aunque ésto, por supuesto, dependía del número de mulas disponibles y del volumen de los tesoros. Como hemos dicho, sólo cuando concluía el transporte de los tesoros podía iniciarse el de las mercancías por el Chagres, utilizándose entonces a fondo las mulas en la ruta Panamá-Cruces. Este trayecto solía cubrirse en un día, demorando dos días el

viaje redondo, pero considerando las prevenciones, el descanso de las mulas y otras demoras, tal vez un mismo animal solo podía realizar un viaje cada semana y unos cuatro por mes. Ya que la capacidad de carga de 1,380 mulas era de sólo 172.5 toneladas a un mismo tiempo, éstas necesitaban como mínimo entre 4 y 5 meses para trasladar toda la carga de mercancías dejadas en Cruces por las embarcaciones. Si consideramos los 2 a 3 meses de viajes a Portobelo y los 4 a 5 en viajes a Cruces, tendríamos que el parque mular se mantenía ocupado no solo cada año de feria entre 6 y 8 meses, sino más, lo que suponía un enorme esfuerzo y era causa de una altísima mortalidad entre los animales, siendo necesario muy a menudo reemplazar la totalidad del parque mular tras cada feria.

Para mantener estos transportes se necesitaban fuertes inversiones, tanto de capital fijo como de manejo. Las chatas y bongos eran en sí mismos baratos, costando entre 1,500 y 2,000 pesos por unidad; pero cada embarcación llevaba una tripulación de unos 20 a 21 esclavos negros bogueros a un costo de 500 pesos por cabeza, lo que representaba una inversión por cada embarcación, de unos 12,000 pesos; de modo que toda la flotilla de 1726 tendría un valor aproximado de cerca de 300,000 pesos. Para entonces cada mula tenía un costo de cerca de 50 pesos, es decir que todo el parque mular suponía una inversión de cerca de 70,000 pesos. Cada recua se componía de 31 mulas y era conducida por 8 esclavos arrieros más un mandador, que a un costo de 500 pesos cada esclavo, representaba una inversión para cada recua de unos 5,500 pesos. En 1726 había unas 45 recuas y unos 365 esclavos arrieros, de modo que la inversión global sólo en este sector era de unos 250,000 pesos. La inversión en ambos transportes, hasta aquí, era de 550,000 pesos.

A estos había que agregar los gastos de manejo. Ciertos insumos, sobre todo para el transporte mular, eran muy caros en Panamá, por ejemplo el hierro para las herraduras, que costaban a razón de un peso cada una, lo que suponía 124 pesos por recua y 5,520 pesos como mínimo para todo el parque mular de 1726. Pero también se encarecía a veces el

maíz que era el principal alimento de las mulas durante las ferias. Muchas situaciones críticas se vivieron en años de malas cosechas. Según cálculos contemporáneos, en un viaje redondo en la ruta Panamá-Portobelo por tierra, una recua podía gastar de 200 a 400 pesos en maíz, a razón de una fanega por mula. De hecho, un viaje de ida y vuelta en este trayecto se estimaba en más de 800 pesos de gastos, incluyendo la paga de los arrieros, los viáticos, el maíz, el herraje y otros gastos. En 1678, por ejemplo, cuando el gasto se calculó en 820 pesos por recua, cada mula gastaba el equivalente a 26 pesos y medio, de modo que sólo para el transporte de los tesoros el gasto en este renglón podía elevarse, según los años, de 80,000 a 100,000 pesos.

4. La barrera económica y fiscal

Todo esto explica que los fletes transísmicos resultaran tan caros, de hecho tal vez los más caros en América por kilómetro, convirtiendo la ruta panameña en una formidable barrera económica. (La relación varía entre 3 a 17 veces más cara según la ruta comparada, y de acuerdo a numerosos cálculos que hemos hecho). En la feria de 1726 por ejemplo, en la ruta Portobelo-Panamá por el Chagres, se cobró a razón de 16 pesos por cada carga de mercancías de 250 libras, mientras que por la misma carga, pero con tesoros, de Panamá a Portobelo, por tierra, el flete fue de 44 a 45 pesos. De esa manera, sólo por el transporte de la mercancía europea los dueños de mulas, chatas y longos debieron recibir pagos por unos 400,000 pesos, sin contar el flete de las mercancías americanas del viaje de retorno, mientras que los dueños de mulas cobrarían por el transporte de la plata otros 141,000 pesos, haciendo esto un total de 541,000 pesos, siendo que las mercancías y tesoros sólo ocupaban unas 3,500 toneladas y el trasiego se realizó en tal vez no más de 7 u 8 meses. Con ligeras variantes, las mismas escalas se aplican a las otras 105 ferias que se celebraron. Y sin embargo, los fletes apenas sí compensaban la fuerte inversión y los riesgos de pérdidas en mulas y

esclavos de los transportistas, como se advierte de una simple comparación entre los ingresos brutos por concepto de flete y el monto del capital invertido en los transportes. De hecho, hubo ocasiones - y no raras- en que los ingresos brutos de los transportistas fueron menores que sus gastos de manejo e inversión en capital fijo, como por ejemplo en la feria de 1678 cuando, por lo menos, la mayoría de los dueños de mulas quedaron en la ruina o endeudados.

Los altos fletes eran, sin duda, lo que más encarecía la ruta transistmica; sin embargo, había también otros factores que contribuyen a encarecerla aún más. Por ejemplo, los envases o embalajes, ya que muy a menudo tanto las mercancías como los tesoros debían recambarse al llegar a los puertos del Istmo para adaptarse a los transportes locales, sobre todo a las mulas, cuya capacidad de carga era limitada y los fardos, tercios, botijas, zurrones, petacas y cajones debían colocarse de manera adecuada sobre sus lomos, procurando el mismo peso para cada costado. Y la confección de estos envases era generalmente cara, dada la demanda, la escasa mano de obra local y el costo de los insumos. Por ejemplo un cajón para la plata normalmente costaba 1.5 pesos, de manera que para transportar los 12.5 millones de pesos de la feria de 1726, a razón de 2,000 pesos por cajón, hacían falta 6,250 cajones a un costo de 9,375 pesos (ó 20,000 cajones y 30,000 pesos si la feria era de 40 millones, como la de 1691), y así por el estilo, con los zurrones para el cacao, las petacas para la cascarilla y el tabaco, los cajones o fardos para la ropa, etc. Más importante tal vez era el costo ocasionado por el almacenaje de las mercancías, ya que como vimos se tardaban meses antes de trasladarse de Portobelo a Panamá y a veces en esta capital demoraban aún más tiempo a la espera de que las embarcaciones del Pacífico fueran a recogerlas, todo lo cual dio origen, no sólo a la característica tipología de la construcción urbana de Panamá y Portobelo con su típica verticalidad y sus bajos para depósitos, tiendas y bodegas sino también a la altísima rentabilidad del capital urbano, pese a los elevados costos de la

construcción. De acuerdo con ciertos datos, una costosa inversión en vivienda para servir la residencia y almacén a un rico empresario y que costara digamos 45,000 pesos, como la del acaudalado rentista del XVII Francisco Carrasco, podía recuperarse en sólo cuatro años, siempre, claro está, que se celebraran ferias continuas durante esos cuatro años.

Finalmente, la ruta transístmica representaba otra formidable barrera: la de los impuestos, ya que para fines del XVIII sumaban nueve rubros distintos, sólo para las mercancías en tránsito. Entre éstos se encontraban los consabidos almojarifazgo, alcabala, unión de armas, sisa y otros que se cobraban en los demás territorios del Continente; sin embargo, la mitad de los impuestos transístmicos, si no eran totalmente exclusivos de la ruta panameña sí al menos eran el resultado de sus particulares características, como el de **convoyaje** o **escolta** que se cobraba entre la boca del Chagres y Portobelo para cubrir los gastos de custodia de las mercancías, el de **aduanaje** en la boca del Chagres y el de **camaraje** en Cruces, por el almacenamiento de las mercancías, y el de **piso de camino** para la reparación de éstos, etc., la suma de los cuales castigaba severamente a las mercancías, elevándose a veces hasta un cuarto de su valor. En la década de 1690, por ejemplo, los impuestos cobrados a las cargas de cacao desde que entraban a Panamá hasta salir por Portobelo, representaban el 21.5 por 100 de su valor de venta a la salida. Sin embargo, los fletes de Panamá a Portobelo absorbían casi el doble que el costo de los impuestos.

Era precisamente debido a estos costos que la ruta transístmica quedaba restringida a productos de alto valor unitario, como las telas, la mercería, las armas y herramientas, los tintes, las medicinas, las perlas, el cacao, la lana vicuña, los tesoros. La ruta del Istmo se levantaba como una barrera infranqueable para productos como por ejemplo los cueros, las maderas, la carne salada, la brea y muchos otros que se producían en abundancia en Panamá y otros países del lado Pacífico de América. Un cuero de res, por ejemplo, se vendía a dos reales y tenía un peso de 15 a

20 libras, de modo que para formar una carga mular de 250 libras hacían falta unos 14 cueros, cuyo valor era de 28 reales ó 3.5 pesos, mientras que sólo el flete por la vía del Chagres era de unos 13.5 pesos por el mismo volumen; es decir que el flete costaba casi 4 veces lo que valía la mercancía. Para la plata en cambio el flete representaba sólo el 1.1 por 100 de su valor, y para el cacao cerca del 50 por 100 de su valor de venta en Portobelo.

Por supuesto que por lo que se refiere a las mercancías, lo decisivo eran los mercados y el precio último de venta al consumidor, ya que si aquellas tenían demanda y se pagaban bien, todos los gastos quedaban compensados. Por ejemplo el cacao. En 1741 se introducen en Panamá, según una fuente, 30,000 cargas de cacao de Guayaquil a razón de 6 pesos la carga de 75 libras, siendo el total evaluado en 180,000 pesos; en gastos fiscales se pagó el equivalente al 21.6 por 100 del precio del evaluo y en fletes el 60.8 por 100. Ya en Portobelo, sin embargo, el mismo cacao se evaluaba a 10 pesos, pero como no era allí donde se consumía, sino en Veracruz, Campeche o en España, donde se tasaba por arancel a 35 pesos, ya puesto en esos destinos el cargamento se evaluaba en más de un millón de pesos. Este mismo cacao se había pagado en Guayaquil a 4 pesos, haciendo un total de 120,000 pesos; el flete por mar hasta Panamá había sido de 75,000 pesos a razón de 2.5 pesos por carga; en la ruta Panamá-Portobelo por el Chagres, los costos de fletes habían subido a 109,000 pesos y a 38,850 pesos los impuestos; desde Portobelo a Cádiz el flete había sido de 5 pesos por carga y un total de 150,000 pesos. Es decir que al llegar a Cádiz el cacao costaba 8.75 veces más caro que su precio de compra original y los gastos habían sumado 373,000 pesos, representando el 35.5 por 100 del valor de la mercancía puesta en su último destino. Sólo en fletes e impuestos la ruta panameña había absorbido cerca de 40 por 100 de los gastos. Sin embargo, se trataba del precio de arancel, no de venta al menudeo. Y por supuesto que lo anterior no incluye pérdidas, los impuestos de introducción a España y

otros gastos realizados en la ruta panameña, como almacenaje, reembalajes, etc.

Pero si este producto sorteaba todas las pruebas era porque el cacao era el cacao, y tenía gran aceptación en los mercados, donde se pagaba a un buen precio. Lo mismo ocurría con otros productos por los que se pagaba bien. Para los demás, es decir los que tenían mucho volumen y un valor de venta por unidad muy bajo, la doble barrera fiscal y económica del Istmo era un obstáculo insuperable. Y esta es la razón por la que los productos voluminosos y de poco valor unitario exportados desde América a España tenían su origen en la vertiente Atlántica y no en la del Pacífico, donde quedaban condenados, gracias a la barrera del Istmo, al comercio interregional.

5. La barrera natural

Sin embargo, la doble barrera fiscal y económica del Istmo no habría existido si no fuera porque ésta era una barrera natural. Era, en efecto, un estrecho, con una distancia entre los mares mucho más corta que cualquier otra ruta continental y sin duda resultó ser la única ruta viable para el comercio entre el Pacífico y Europa hasta que se abrió el Cabo de Hornos a mediados del siglo XVIII. Pero su orografía era muy accidentada y la travesía debía hacerse cruzando un elevado espinazo montañoso de selvas lujuriantes y lluviosas. Por eso el río Chagres fue un verdadero don que salvó la ruta, ya que era navegable desde su entrada por el Caribe hasta unos 30 kilómetros de Panamá, por donde se curvaba hasta su nacimiento en las montañas. Sin él, el transporte de mercancías se habría hecho muy difícil y sobre todo terriblemente caro; de hecho, si no hubiera existido casi seguramente que la ruta transistmica se habría trasladado a Nicaragua, aprovechando el San Juan.

Pero el Chagres tenía muchas desventajas. Formaba una extensa curvatura desde su salida hasta el atracadero de Cruces que hacía demorar los viajes mercantes hasta 14 días; en los veranos algunos de sus tramos

se secaban dejando asomar el fondo, lo que obligaba a menudo a descargar las mercancías desde las chatas y bongos para ser llevadas a hombros por largos trechos hasta donde volvía a ser navegable. La «bajada», desde Cruces era relativamente cómoda ya que las embarcaciones se

Andagoya, Fray Tomás de Berlanga, Francisco de Montejo, Juan García de Hermosilla y muchos otros emitieron su opinión sobre el tema. Pero en la década de 1580, Bautista Antonelli fue a examinar el asunto por orden de la corona y zanjó la disputa en favor de la ruta Panamá, que era después de todo la menos mala, aunque introduciendo algunos cambios importantes como la sustitución de Nombre de Dios por Portobelo desde 1597 y la modificación parcial del camino de tierra, en cuyo lado Atlántico fue acortado y mejorado. Pero el tema seguía discutiéndose en el siglo XVII. Después de Antonelli, sin embargo, ningún cambio significativo se introdujo, salvo algunos puentes y calzadas, y unos modestos atracaderos en Portobelo, la boca del Chagres y Cruces. De hecho habría que esperar a 1855, con la conclusión del ferrocarril transístmico, para que la ruta superara sus limitaciones tradicionales y sufriera cambios rotundos. Pero aún entonces siguió siendo una ruta cara, y no es hasta la apertura del Canal de Panamá en 1914 -que en realidad no es otra cosa que el Chagres canalizado- cuando la ruta pudo ser explotada a fondo aprovechándose todas sus ventajas.

6. El sistema portuario

Por eso sorprende que, siendo una ruta tan importante para el trasiego de tesoros y el comercio colonial, permaneciera durante tanto tiempo a merced de sus propias limitaciones naturales y que la acción del hombre, en términos de obras de infraestructura y otras por el estilo se haya reducido virtualmente al mínimo.

En Nombre de Dios, que era una bahía abierta y llena de arrecifes, las embarcaciones de las flotas se mantenían alejadas de la costa y descargaban las mercancías en canoas o a lomo de esclavos para conducir las a la orilla. Portobelo era una bahía profunda y bien abrigada, pero también las descargas se hacían a distancia de la orilla, ya sea frente al Santiago de la Gloria o frente a la Aduana, ya que carecía de muelles y lo único que existía era un modesto atracadero para chatas, piraguas,

bongos y canoas. Por lo menos era un magnífico y seguro fondeadero. Según una fuente de 1607 el puerto podía dar cabida a 300 galeones y 1,000 embarcaciones pequeñas, en tanto que su boca, más allá de la protección de los fuertes, podía alojar 2,000 naos, aunque con menos abrigo. Ninguna de las ventajas de Portobelo se tenían en los restantes lugares de desembarco de la ruta. Acercarse a la boca del Chagres, todavía en la época del *Gold Rush*, cuando la ruta fue objeto de un masivo movimiento migratorio de *fortyniners* en pos de El Dorado californiano, resultaba una temeridad, de modo que los barcos de gran calado debían mantenerse a distancia, para descargar las mercancías y pasajeros en piraguas, bongos y canoas que avanzaban primero hacia la ciudad de Chagres, surgida a los pies del Castillo de San Lorenzo, y luego se dirigían río arriba hasta Cruces. Aquí todo lo que había era una especie de atracadero de mampostería que en realidad consistía en una prolongación de la escalinata que conducía a la iglesia del pueblo, hacia la que se empinaba por un tramo de 25 metros.

La situación de Panamá no era mucho mejor. Al principio se usó como puerto la orilla occidental de la primitiva ciudad, a la salida del río Gallinero y a los pies de la ciudadela de las Casas Reales, aunque las instalaciones eran rudimentarias y muy modestas debido a que las embarcaciones eran de poco calado, como carabelas, fragatillas y bergantines. Pero ya desde la segunda mitad del siglo XVI, a medida que el comercio con Perú fue creciendo y aumentando el calado de las embarcaciones, el primitivo puerto llamado de La Tasca fue resultando cada vez más inadecuada, sobre todo porque las aguas del Gallinero fueron azolvando la boca y con el tiempo ésta quedó totalmente cegada. Ya desde entonces empezó a usarse cada vez más, hasta llegar a convertirse en el puerto por excelencia de la capital, el fondeadero situado frente al islote de Perico, que queda a unos 10 kilómetros de la Nueva Panamá. Pero no era más que un fondeadero donde anclaban las embarcaciones con más de 80 toneladas. Desde allí se descargaban las mercancías para

llevarlas a la ciudad en embarcaciones llamadas de La Tasca, en razón de su origen, y cuya capacidad era de unas 25 toneladas de desplazamiento. Sus características constructivas no están documentadas, aunque probablemente eran del tipo bongo o piraguas, construidas de un solo tronco de árbol.

Mientras existió Panamá Viejo, es decir hasta 1671, estas embarcaciones llegaban hasta el puerto original de La Tasca -de ahí su nombre-, pero desde mediados del XVII, en vista de que este puerto se iba cegando casi por completo, empezó a utilizarse el edificio de El Taller, situado a la salida de la ciudad, a medio camino entre ésta y la futura Panamá Nueva. Todas estas instalaciones cayeron en desuso al fundarse la nueva Panamá en 1673. Perico siguió siendo el puerto principal y lo siguió siendo hasta la década de 1840 cuando empezaron a llegar los primeros vapores y Taboga surgió como alternativa portuaria. Pero no hay noticias de que en el fondeadero se hiciera alguna construcción portuaria y lo único que está documentado son ciertas instalaciones de carácter militar, aunque muy modestas, como garitas, trincheras, etc., ya que la gran defensa de la ciudad fue reservada a su propio sistema de murallas abaluartadas que la envolvía. Las mercancías y tesoros se descargaban como venía haciéndose antes, en los barcos de La Tasca, para su conducción al nuevo edificio de El Taller, hoy Presidencia de la República, que servía de gran almacén oficial, como su predecesor, y a donde se ingresaba por la llamada puerta del mar, una abertura en el sistema amurallado que disponía de un muelle modesto. Para el comercio doméstico, consistente en alimentos de todo tipo procedentes del Interior, se usaba la rampa contigua a la Atarazana y que todavía siguen empleando las embarcaciones que descargan en el Mercado Municipal.