

**XXX Aniversario**  
**- Tratados Torrijos Carter -**



**Revista Cultural**

# Lotería

No. 473-474

2007



*¡Ganamos Todos!*

## *Lotería Nacional de Beneficencia*

### **Junta Directiva:**

Representante del Ministerio de Economía y Finanzas

**Licda. Gisela A. de Porras**

Directora General de Ingresos

Representante del Ministerio de Gobierno y Justicia

**Licda. Olga Gólcher**

Ministra de Gobierno y Justicia

Representante de la Contraloría General de la República

**Licda. Lutzia Fistonik**

Representante de los Compradores de Billetes

**Ing. Raúl Ávila Escala**

Representante del Sindicato de Billeteros de Panamá

**Sr. Marcos Anderson**

### **Por la Administración:**

Director

**Licdo. Israel Martínez**

Secretaria General

**Licda. Graciela Martínez**

# LOTERÍA

N° 473-474

XXX Aniversario de los Tratados Torrijos - Carter

**Licdo. Israel Martínez**

Director General

**Ing. Eric O. Cataño**

Subdirector General

**Licda. Nelly Grimaldo de Bósquez**

Directora de Desarrollo Social y Cultural

**Licda. Yudisthira Barrera E.**

Subdirectora de Desarrollo Social y Cultural

## CONSEJO EDITORIAL:

**Mgter. Belgis Castro**

**Prof. Pedro Rivera**

**Licdo. Eduardo Flores**

**Mgter. Denis Chávez**

**Licdo. Salvador Sánchez**

**Licda. Luz Marina Crespo**

**Profa. Rubiela de Guevara**

Correctora

PUBLICACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO  
SOCIAL Y CULTURAL

ISSN 0024.662X

---

Para suscripciones y consultas sobre la REVISTA LOTERÍA

Comunicarse con el Departamento Cultural.

Teléfono: 507-6800 ext.1248 – revista.loteria@lnb.gob.pa

Impreso por: Editora Sibauste, S.A.

Tel.: 229-4577 • e-mail: esibauste@cwpanama.net

# Índice

7. **Mensaje Presidencial**  
*Por S.E. Martín Torrijos Espino*  
Presidente de la República de Panamá
9. **Historia de las Negociaciones de los Tratados Torrijos-Carter.**  
*(Omar Jaén Suárez)*
45. **30 Años de la firma de los Tratados Torrijos-Carter: División Temática en la Negociación.**  
*(Adolfo Ahumada)*
62. **El XXX Aniversario de los Tratados Torrijos-Carter**  
*(Jorge E. Illueca)*
79. **Júbilo al conmemorar los panameños el XXX Aniversario de la firma de los Tratados Torrijos-Carter. El Alpinismo generacional se traspasa con éxito de Torrijos a Torrijos.**  
*(Carlos Alfredo López Guevara)*
86. **Algunos Antecedentes de los Tratados Torrijos-Carter.**  
*(Paulino Romero C.)*
100. **Los Tratados Torrijos-Carter 30 Años Después**  
*(Nicolás Ardito Barletta)*
121. **Los Tratados Torrijos-Carter, Antecedentes y Proyecciones.**  
*(Oydén Ortega Durán)*
131. **XXX Aniversario de la firma de los Tratados Torrijos-Carter.**  
*(Juan H. Stagg C.)*
145. **Estudio sobre el Tratado de Neutralidad del Canal de Panamá de 1977.**  
*(Víctor Vega Reyes)*
160. **Discurso del Dr. Rómulo Escobar Bethancourt .**
176. **Discurso del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, Alejandro Orfila.**

178. Discurso del Presidente de los Estados Unidos de América, Jimmy Carter, ante la Organización de los Estados Americanos.
180. Discurso pronunciado por el General Omar Torrijos Herrera en ocasión de la firma de los Tratados Torrijos-Carter.
183. Discurso del Honorable Jimmy Carter, Ceremonia de Transferencia del Canal.
188. Colaboradores



# *Mensaje Presidencial*

CON MOTIVO DEL XXX ANIVERSARIO DE LOS  
TRATADOS TORRIJOS-CARTER

Panameños y Panameñas:

LOS TRATADOS del Canal de Panamá son un extraordinario ejemplo del enorme valor de la diplomacia moderna y de la efectividad de la negociación pacífica como método efectivo para resolver las diferencias y los conflictos entre los países.

Estos acuerdos, que establecieron el fin de la colonia instalada en el centro más valioso de nuestro suelo patrio y la devolución a Panamá de su canal interoceánico y de todo el territorio que comprendía la entonces Zona del Canal, son una conquista histórica de las generaciones de patriotas que reivindicaron, por casi cien años, los derechos soberanos sobre esa franja territorial segregada de la jurisdicción nacional.

El General Omar Torrijos Herrera, interpretando esos legítimos anhelos de la nación por su soberanía, lideró la etapa final y dio el impulso decisivo que puso fin a la perpetuidad y cristalizó en los tratados firmados en 1977.

Hoy, nuestro Panamá, democrático y único dueño del Canal, y alcanzada la definitiva independencia nacional el 31 de diciembre de 1999, avanza en la construcción de su futuro.

Con la aprobación de la ampliación del Canal, mediante el referéndum del 22 de octubre del 2006, dimos el paso fundamental que cambiará nuestra realidad.

Los panameños seguiremos cumpliendo con responsabilidad y eficiencia nuestro histórico papel de comunicación marítima internacional, nos constituiremos en una importante plataforma del comercio mundial y, al mismo tiempo, la vía interoceánica generará excedentes para que se inviertan en programas sociales y desarrollo humano.

Si bien la hazaña de recuperar el Canal fue un salto histórico gigantesco, tenemos nuevos retos y desafíos, y el objetivo ahora es construir el país justo y con equidad social.

Por ello, en el presente, cumplimos con la responsabilidad de trabajar por el país donde haya progreso, oportunidades, solidaridad y bienestar.

Ahora nos esforzamos para derribar los obstáculos que acorralan a miles de panameños en la pobreza, el aislamiento, la exclusión y vencer definitivamente las causas de la miseria.

Desde el gobierno, y retomando el método de Omar de la consulta y de la participación, hemos articulado los programas sociales e implementado servicios públicos fundamentales, como por ejemplo, PRODEC, La Red de Oportunidades, la Telemedicina y Teleradiología, que contribuyen a ir cerrando la brecha social y erradicando las desigualdades.

El INADEH está capacitando a 200 mil panameños, en una intensa jornada nacional nunca antes vista en nuestro país, para que estén en condiciones de aprovechar las oportunidades de la ampliación del Canal, ejercer los empleos que demandarán las actividades económicas combinadas y también para que emprendan sus propios negocios, ofrezcan servicios y generen actividades productivas.

Al conmemorarse los treinta años de la firma de los Tratados Torrijos-Carter, expresamos nuestra gratitud a todos los patriotas que hicieron posible esta conquista patriótica; nuestro reconocimiento a ese gran equipo de panameños que con asombrosa creatividad lograron una negociación exitosa y sin precedentes que es una herencia de dignidad que nos enorgullece; y por supuesto nuestras felicitaciones al pueblo panameño, el legítimo protagonista de nuestra independencia y libertad.

**MARTÍN TORRIJOS ESPINO**  
Presidente de la República

*Panamá, 7 de septiembre del 2007.*

# *Historia de las Negociaciones de los Tratados Torrijos-Carter*

*Omar Jaén Suárez\**

## **Introducción**

Todo comienza, en realidad, el 18 de noviembre de 1903 en Washington. Al firmar Philippe Bunau-Varilla y John Hay la Convención del Canal Istmico, surgen las condiciones primarias para un dilatado y ominoso conflicto entre la naciente República de Panamá y los Estados Unidos de América. La férrea ejecución de dicho pacto internacional por parte de la potencia, no hará más que agravar el conflicto hasta tornarlo casi inmanejable, a pesar de las dos revisiones del tratado original: la de 1936, negociada durante la administración de los presidentes Harmodio Arias Madrid y Franklyn D. Roosevelt, y la de 1955, en la de los presidentes José Antonio Remón Cantera y Dwight Eisenhower. Además, tal es el desequilibrio, en favor de Estados Unidos de América, en las estipulaciones del pacto entre las dos potencias tan desiguales en poder y en ambiciones geopolíticas, que pronto, desde 1904, aparecen las primeras reclamaciones de los dirigentes panameños, los representantes de la oligarquía municipal que habían tomado el liderazgo de la separación de Colombia y la creación de la República el 3 de noviembre de 1903.

Más adelante, grupos más afiliados al sentimiento popular se añadirán a un sinfín de reclamos para cambiar las cláusulas del tratado leonino que, entre otras cosas, limita la capacidad de Panamá de utilizar mejor su principal recurso natural, la posición geográfica, coarta el pleno ejercicio de la soberanía del nuevo estado sobre todo su territorio y, en consecuencia, disminuye gravemente su capacidad y su imagen internacional. No obstante, algunos logros para Panamá se registran a lo largo de las décadas siguientes, como las citadas revisiones de la Convención del Canal Istmico y el reconocimiento formal, por parte de Estados Unidos de América, de la soberanía titular de la República de Panamá sobre la Zona del Canal; además

---

\*Humanista y experto en Ciencias Sociales. Es el actual Embajador de Panamá ante la República Francesa y Delegado Permanente ante la UNESCO.

de un elemento fundamental, el derecho de nuestro país a enarbolar su bandera en ese territorio a partir del 21 de septiembre de 1960. Hay que mencionar que, desde la década de 1940, grupos aún más populares tomarán el escenario de las reclamaciones, encabezados por jóvenes estudiantes, principales actores del movimiento espontáneo del 9 de enero de 1964, el evento paroxístico que crea las condiciones para una nueva era de las relaciones entre Panamá y Estados Unidos, que desemboca en la firma y ratificación de los Tratados Torrijos-Carter el 7 de septiembre de 1977, los cuales ponen fin al largo y profundo diferendo entre los dos países.

¿Cómo se negociaron dichos Tratados? ¿Cuáles fueron sus resultados? ¿Cuáles fueron las circunstancias y elementos que facilitaron u obstaculizaron esta larga negociación? ¿Quiénes participaron efectivamente en las diversas mesas de negociación bilateral? ¿Cuáles son los fundamentos y el significado profundo de los Tratados Torrijos-Carter? Preguntas cuya respuesta han merecido hasta ahora indiferencia de parte de los historiadores locales, interpretaciones políticamente parcializadas, y graves errores documentales que aparecen en libros y panfletos, y hasta en los relatos de ciertas salas del Museo del Canal Interoceánico. En el mejor de los casos, la respuesta se manifiesta mediante el testimonio personal, y en parte subjetivo, de algunos de los protagonistas, panameños y estadounidenses, del gran esfuerzo de concertación bilateral que tuvo un resultado final tan exitoso. Sin embargo, recientemente he aportado a este debate mediante dos gruesos libros de Historia Diplomática titulados: **Las Negociaciones sobre el Canal de Panamá 1964-1970** (publicado por el Grupo Editorial Norma, en 2002) y **Las Negociaciones de los Tratados Torrijos-Carter 1970-1979** (editado a fines de 2005, en dos tomos, por la Autoridad del Canal de Panamá). Ambos fundamentan este ensayo. Contamos así con tres volúmenes que suman 1,482 páginas, basadas esencialmente en una extensa documentación de primera mano que proviene de los archivos oficiales y privados, tanto panameños como estadounidenses; algunas entrevistas a actores de los eventos, además de la parca bibliografía de valor editada sobre el tema, especialmente en Estados Unidos.

### **Las tres etapas de las negociaciones sobre el Canal de Panamá**

Tres etapas, claramente definidas por sus características muy particulares, por sus circunstancias, por sus resultados y por

sus actores principales, tenemos que distinguir en estas largas negociaciones que duran más de trece años: la primera, de 1964 a 1970, que termina con un proyecto de tres tratados firmados ad referendum en 1967, y desechados por ambos países de manera formal en 1970. La segunda arranca en 1971 y termina en 1972, cuando fracasan las negociaciones bilaterales iniciadas por el nuevo gobierno militar de Panamá. La tercera etapa de negociaciones formales, que tendrá un final exitoso el 7 de septiembre de 1977 con la firma en Washington de los Tratados Torrijos-Carter, comienza en 1973 cuando Panamá internacionaliza los apoyos a su causa con su momento cumbre, la reunión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en nuestra capital, y su corolario, el Anuncio Conjunto Tack-Kissinger, de 1974, que da la partida a la última y compleja fase de negociaciones con sus altibajos, con sus períodos de actividad intensa y sus largas parálisis. En realidad esta etapa, aunque formalmente termina en 1977 con la firma y luego la ratificación por el pueblo panameño de dichos tratados mediante referéndum, continúa hasta 1979 cuando el Congreso de Estados Unidos, después de la difícilísima ratificación de los pactos en el Senado en 1978, adopta las leyes de implementación de los mismos, eventos que dan pie a negociaciones delicadas entre los diplomáticos de ambos países. Entran felizmente en vigencia los Tratados Torrijos-Carter el 1 de octubre de 1979 y comienza una nueva era en las relaciones entre los dos países las cuales, durante dos décadas, conocerán las alturas y los abismos como no podíamos imaginarnos cuando se finiquitaban las negociaciones de los pactos bilaterales. Ahora regresemos al principio de las dilatadas, complicadas y tortuosas negociaciones, las más importantes que haya adelantado la República de Panamá en toda su historia, para avanzar cronológicamente mientras distinguimos los diversos tiempos que ritmarán cada una de sus tres grandes etapas. Ellas revelarán singularidades desconocidas para la mayoría de los panameños y los estadounidense que vivieron esos tiempos heroicos o que se interesan hoy en el apasionante tema.

### **Etapa de 1964 a 1970 y los proyectos de tratados “tres en uno”**

Durante la primera etapa, de 1964 a 1970, tenemos que distinguir tres fases: primero, la del inicio de negociaciones que parten del Anuncio Conjunto de los representantes de Panamá y de Estados Unidos, Miguel Moreno y Ellsworth Bunker, en el marco de la OEA el 3 de abril de 1964. Allí, ambos países se comprometen a “nombrar Embajadores Especiales con poderes suficientes para llevar a cabo

discusiones y negociaciones con el objeto de llegar a un convenio justo y equitativo que elimine las... causas de conflicto relativas al Canal de Panamá y para tratar de resolver otros problemas existentes...". El Presidente Roberto F. Chiari nombra negociador al jurista y político Jorge Illueca S., y el Presidente Lyndon Johnson, al también jurista y ex secretario del Tesoro Robert B. Anderson.

Comienzan los negociadores a reunirse en Nueva York y rápidamente se advierte que ambos países interpretan de manera distinta el acuerdo Moreno-Bunker: cuando para Panamá se acordó celebrar un tratado enteramente nuevo que abrogara el de 1903, para Estados Unidos de América se trata sólo de una revisión más de la Convención del Canal Istmico. En estas condiciones no había posibilidad de progreso real. Entre el 12 de junio de 1964, fecha de la primera reunión, y fines de septiembre Illueca, asistido a menudo por el jurista Eloy Benedetti y el economista Gustavo Tejada Mora, celebra, sin ningún resultado significativo, diecisiete reuniones con Anderson y sus negociadores alternos, Robert Newbegin y Sterling J. Cottrell. El gobierno de Estados Unidos está todavía bajo el influjo de las decisiones solemnes y negativas tomadas durante la administración Kennedy y que desconocen los panameños: la del 10 de enero de 1961 de no cambiar el Tratado de 1903 y sus enmiendas, y la del 30 de abril de 1962, mediante la cual se congela por cinco años la renegociación de los tratados existentes. Además, se produce en Panamá un cambio de gobierno al entregar el mando presidencial Roberto F. Chiari a Marco A. Robles el 1 de octubre de 1964 y, en consecuencia, un cambio de política internacional que afectaba necesariamente el aspecto más importante de la misma, las negociaciones con Estados Unidos. Aunque el nuevo Presidente sea del mismo partido político que Chiari, Robles ve con otros ojos, menos conflictivos o más amistosos, las relaciones con Estados Unidos de América.

El nuevo Ministro de Relaciones Exteriores, el gran empresario e ingeniero Fernando Eleta Almarán, piensa, al contrario del Canciller de Chiari, el jurista Galileo Solís, que los negociadores están subordinados al Ministro de Relaciones Exteriores y nombra el 8 de octubre de 1964 un nuevo equipo negociador formado por tres personas: el ex Presidente y hombre de negocios Ricardo Manuel Arias Espinosa, el Embajador en Washington, el jurista Roberto Alemán Zubieta, y el economista Guillermo Chapman, y le ofrece al

negociador titular nombrado por Chiari una posición de vocero que éste no acepta. En tanto Illueca, después de una sonada polémica, renuncia el 17 de noviembre y es sustituido por el intelectual y académico de la Historia y de la Lengua, Diógenes De la Rosa. La nueva política de Eleta, quien se involucra personalmente en la negociación, rinde sus frutos cuando, el 18 de diciembre, el Presidente Lyndon B. Johnson hace una declaración solemne en la que propone negociar un tratado totalmente nuevo que debe contener los tres temas fundamentales que desde hacía ya algunos años perseguían los panameños: la abrogación del Tratado Hay-Bunau-Varilla, el reconocimiento concreto de la soberanía de Panamá en la Zona del Canal, y el fin de la perpetuidad en la nueva relación a pactarse. Es un gran triunfo de la diplomacia panameña, y en adelante no habrá un paso atrás aunque tengamos que esperar trece largos años para concluir definitivamente las negociaciones bilaterales.

Esa declaración del Presidente Johnson, que anula las disposiciones vigentes y restrictivas de la época del Presidente Kennedy, abre una segunda fase de ésta etapa de intensas negociaciones. Durante casi tres años se enfrentará el equipo panameño, en noventa y cuatro reuniones formales en Washington, al liderado por Robert Anderson, asistido por los negociadores alternos Newbegin y Cottrell, y sobre todo su sucesor, John N. Irwin, diplomáticos del Departamento de Estado, y también por el coronel Bernard Ramondo, experto en asuntos militares. Esta negociación, con sus peripecias y sus altibajos, termina el 22 de junio de 1967 con la firma ad referendum, por parte de Fernando Eleta Almarán y Robert B. Anderson, de tres proyectos de pactos internacionales: el Tratado del Canal de Panamá que abrogaba el de 1903 y restituía el ejercicio jurisdiccional pleno a Panamá, el cual debía extinguirse el 31 de diciembre de 1999 ó el 31 de diciembre de 2009, plazo máximo si estuviese en construcción un canal a nivel del mar; el Tratado de Defensa del Canal de Panamá y de su Neutralidad que se aplicaría a ambos canales; y el Tratado sobre el Canal a Nivel del Mar con opción exclusiva para acordar, con derechos que Estados Unidos de América podría ejercer durante los próximos veinte años desde su entrada en vigencia, una obra marítima que sería administrada por ambos países mediante un convenio que estaría en vigencia por sesenta años a partir de su apertura, pero cuyo término no iría más allá del 31 de diciembre de 2067. El Gobierno de Robles, debilitado por la inestabilidad política y por las pugnas de poder en una oligarquía dividida, amenazado

por un golpe de estado parlamentario, se enfrenta a una oleada de críticas a los proyectos de tratados por parte de sectores partidarios y ultranacionalistas, que obliga al presidente a engavetarlos y dejar la decisión a su sucesor, mientras que en Estados Unidos no estaba claro que el Presidente Johnson contara con la mayoría de dos tercios del Senado para ratificar unos pactos a los que se oponía, por las concesiones a Panamá, el sector conservador y la mayoría del pueblo estadounidense.

De 1967 parte una tercera fase, el final de esta etapa, afectada por los acontecimientos políticos fundamentales que tienen lugar en Panamá con la agitada campaña electoral, el amplio triunfo en las urnas, y la consiguiente elevación, con el apoyo de sectores mayoritarios de la oligarquía, del médico populista con antecedentes dictatoriales y fascistas que entusiasma a las masas, Arnulfo Arias Madrid, a la presidencia de la República y el golpe de estado militar del 11 de octubre de 1968 que abre una nueva era en nuestra historia republicana. Cambia el panorama político en ambos países y especialmente su liderazgo: en Panamá, el poder político quedará durante dos décadas en manos del estamento castrense y surge Omar Torrijos Herrera como líder indiscutido desde mediados de febrero de 1969; mientras que en Estados Unidos de América, el republicano Richard M. Nixon entra a la Casa Blanca un mes antes, el 20 de enero para sustituir al demócrata Lyndon B. Johnson. Esta fase, que he titulado la del limbo de los tratados llamados popularmente “tres en uno”, ocurre cuando ninguno de los dos gobiernos firma solemnemente ni ratifica los tres pactos, y se cierra el 5 de agosto de 1970 en el momento que el nuevo Canciller, el historiador y diplomático Juan Antonio Tack, comunica formalmente su rechazo al Gobierno de Estados Unidos de América.

### **El fracaso de la segunda etapa de las negociaciones 1971-1972**

Se abre así la segunda etapa del ejercicio bilateral mayor, hecho que ocurre concretamente en 1971, después de la primera solicitud, el 10 de abril de 1970, del General Omar Torrijos al Embajador de Estados Unidos de reanudar las negociaciones. A ésta suceden varias conversaciones diplomáticas y políticas de alto nivel, que tienen su punto cumbre con la reunión de los Presidentes Demetrio B. Lakas y Richard M. Nixon en Washington, el 25 de octubre de 1971, quienes acuerdan reiniciar negociaciones formales. Elemento crucial en la decisión de Estados Unidos fue la recomendación de

la Comisión de Estudio del Canal Interoceánico Atlántico-Pacífico, creada por el Congreso de Estados Unidos el 22 de septiembre de 1964, que en su informe final del 1 de diciembre de 1970, abogó por la construcción de un canal a nivel del mar en Panamá, en el área de La Chorrera, y urgió al Gobierno de Estados Unidos a negociar un nuevo tratado con Panamá, relativo al Canal existente y al canal a nivel del mar, con estipulaciones para su operación y defensa “en una relación entre Estados Unidos de América y Panamá equitativa y mutuamente aceptable”. Esa fue durante algunos años la motivación esencial de los estadounidenses para continuar negociando con los panameños.

El Embajador Anderson, quien estará asistido en diversos momentos por los negociadores alternos David Hofgren, John C. Mundt, David H. Ward y el Coronel John Sheffey, viaja a Panamá en dos ocasiones, en diciembre de 1970. En marzo de 1971, el Gobierno panameño nombra un nuevo equipo negociador. Estará compuesto por el banquero José Antonio de la Ossa Perigault (quien ya era Embajador ante la Casa Blanca y negociador desde junio de 1970), el ejecutivo Fernando Manfredo Bernal y el jurista y ex Canciller Carlos Alfredo López Guevara, quienes viajan a Washington en junio de 1970 y celebran, el 29 de ese mes, la primera reunión formal con su contraparte estadounidense en el Departamento de Estado. En adelante tendrán innumerables sesiones de negociación en Washington y algunas en Panamá, cuyos resultados aparecerían en un documento presentado por los estadounidenses y entregado el 8 de noviembre de 1971, con la intención de que pudiera servir de borrador de un tratado, hasta que el 21 de marzo de 1972 el Embajador Jorge Illueca, ahora asesor del Órgano Ejecutivo Nacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en nombre del Gobierno panameño rechaza duramente en el Departamento de Estado, lo actuado en la mesa de negociación por ambas delegaciones. A pesar de algunas reuniones bilaterales celebradas durante ese año, en el que se añade desde el mes de enero un nuevo negociador, el experimentado diplomático Diógenes De la Rosa, en Panamá, las altas autoridades nacionales se dedican más a la institucionalización del nuevo régimen “revolucionario” y a la elección de una Asamblea de Representantes de Corregimientos que se instala el 11 de septiembre de 1972. Esta otorga al General Omar Torrijos poderes de Jefe de Gobierno que le permitirán, más adelante, firmar los Tratados que llevan su nombre.

Las negociaciones de esta etapa fracasan fundamentalmente por dos razones: el endurecimiento de las posiciones de los diplomáticos de Estados Unidos de América, ahora bajo un gobierno republicano, menos inclinado a hacer concesiones a Panamá en un asunto que tocaba la fibra del nacionalismo estadounidense, y la falta de suficiente decisión en el Gobierno panameño cuyos líderes, más ocupados en los asuntos internos, no tienen todavía muy claras sus intenciones en el delicado asunto del Canal. Además, sobre esa cuestión se activan bajo el ojo arbitral de la Guardia Nacional dos sectores diferentes que se enfrentan en no pocas ocasiones: la Presidencia de la República durante Demetrio B. Lakas, más pro estadounidense, y la Cancillería bajo la responsabilidad de Juan Antonio Tack, más nacionalista. Los negociadores panameños, en esas condiciones, tendrán poco margen de acción, y su actuación, a veces floja y contradictoria, será muy criticada en el seno del gobierno, hasta el punto de que en octubre de 1972 renuncian los Embajadores de la Ossa y Manfredo, y quedan inactivos durante largo tiempo los negociadores López Guevara y De la Rosa. También están los panameños, instigados sobre todo por el Embajador ante la ONU, el diplomático y político Aquilino Boyd, dedicados a gestionar una internacionalización de la lucha de Panamá para hacer mayor presión sobre Estados Unidos de América, principalmente mediante la convocatoria de una reunión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que debería reunirse en la capital ístmica al año siguiente.

### **La etapa final de las negociaciones de los Tratados Torrijos-Carter 1973-1977**

Comienza así la tercera etapa, decisiva, de las negociaciones sobre el Canal de Panamá. Se inicia con una primera fase, de gestiones originales en la comunidad internacional desde 1972, que se intensificarán en 1973 y que terminarán en la adopción de un acuerdo firmado en febrero de 1974 por Juan Antonio Tack y Henry Kissinger en la ciudad de Panamá. ¿Cómo llegamos hasta aquí? ¿Cómo logró Panamá el apoyo de la comunidad internacional para sentar en una mesa de negociación exitosa a la primera potencia del mundo? La respuesta a esta cuestión es sencilla y al mismo tiempo compleja. Panamá debía congraciarse con diversos grupos de Estados muy disímiles, venderles a sus pueblos, y sobre todo a sus líderes, la justicia que merecía el pequeño país del Canal y la necesidad de resolver rápidamente, mediante la concertación y el diálogo, un

espinoso asunto que decían los panameños constituía una amenaza a la paz y a la seguridad internacional. Panamá debía buscar el apoyo de los grandes aliados de Estados Unidos de América, de los países hermanos de la América Latina y el Caribe, y de los países del Tercer Mundo agrupados en el movimiento emergente de los No Alineados, sabiendo que tenía el respaldo natural del grupo socialista, los países dependientes del Imperio soviético enfrascado en la Guerra Fría con Estados Unidos de América, reforzado por el acercamiento del Gobierno de Torrijos al de Fidel Castro con el que restablece relaciones diplomáticas en 1974. Castro actuará como elemento moderador para frenar los impulsos peligrosos de los izquierdistas panameños sumados al régimen militar. Finalmente, Panamá debía tener detrás de sí a la mayoría de los miembros de la Organización de Naciones Unidas. Tarea que parecía verdaderamente ciclópea a dirigentes con poca experiencia internacional, con un aparato diplomático incipiente y una red de misiones relativamente pequeña. Sin embargo, Panamá logró un triunfo que iba mucho más allá de las más risueñas expectativas ¿Cómo lo hizo? Ésta es una de las lecciones diplomáticas más importantes que quedaron como legado de la política exterior panameña del siglo XX.

Del 25 de julio al 14 de agosto de 1971, el Presidente Lakas y el Canciller Tack realizan una gira por Francia, Alemania, Italia y Grecia, países aliados de Estados Unidos, y el 14 de noviembre visitan México, para presentar el caso de Panamá. Son los primeros contactos extranjeros al más alto nivel, preludio de otros cada vez más frecuentes. Mientras tanto, el Embajador Aquilino Boyd está trabajando intensamente en las Naciones Unidas y en especial, en la primera reunión del Consejo de Seguridad fuera de la sede en Addis Abeba, Etiopía, en febrero de 1972, en donde se hace solidario de la discriminación que padecen los africanos, en especial por el apartheid en Sudáfrica, que recuerda la que sufren los panameños en la Zona del Canal. De regreso a Nueva York, busca el apoyo de los países amigos para que tenga lugar en Panamá, el año siguiente, la segunda reunión del Consejo de Seguridad fuera de su sede y el 27 de septiembre Francia, miembro permanente y gran aliado de Estados Unidos de América, apoya su solicitud. En adelante el camino quedará cada vez más despejado y el 10 de enero, el grupo latinoamericano de Naciones Unidas respalda por unanimidad la aspiración panameña, de manera que el 26 de enero de 1973, el Consejo de Seguridad, en pleno, aceptó la invitación de Panamá y el

orden del día preparado por nuestro país y Perú para una reunión que se celebrará del 15 al 21 de marzo en nuestra capital. Ésta atrae a centenares de diplomáticos y periodistas de todas partes y a la mayoría de los cancilleres de la región quienes advierten, in situ, la verdadera situación colonial que Estados Unidos había creado en el corazón del territorio panameño, en la Zona del Canal. Con un gran despliegue mediático internacional, la cuestión del Canal de Panamá salta a la palestra y se crea un evento de repercusión mundial. Estados Unidos de América veta, solitario, la resolución que convenía a Panamá, lo que se convierte en un gran triunfo moral y político para nuestro país, cuyos dirigentes adquieren mayor confianza en su determinación y así el General Torrijos, reconfortado, se convierte en una personalidad internacional de primer plano.

Todo este revuelo atrae la seria atención de las más altas autoridades estadounidenses y en particular del todopoderoso Henry Kissinger, el astro de la geopolítica mundial, Consejero de Seguridad Nacional y el 3 de mayo de 1973 el Presidente Nixon, en su informe anual al Congreso, por primera vez se refiere a la necesidad de lograr un tratado aceptable por ambas partes. En Estados Unidos de América se producen cambios importantes en el equipo diplomático del más alto nivel que tienen impacto en las negociaciones con Panamá: el 1 de abril se nombra un nuevo Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, el 2 de julio se sustituye su negociador principal, Robert B. Anderson, por Ellsworth Bunker, su más respetado y veterano diplomático, quien brilló como Embajador en Vietnam, y se nombra al Consejero Kissinger también Secretario de Estado, desde el 21 de septiembre. Mientras tanto, Panamá continúa presionando a Estados Unidos de América y alertando a la opinión pública mundial. El 10 de septiembre de 1973, el Grupo de Países No Alineados, reunido en Argel, apoya la causa de Panamá, lo que hace también el grupo de países latinoamericanos en el Acta de Bogotá, en la Asamblea General de la OEA del 16 de noviembre de ese año. El General Torrijos, ahora entusiasmado con el giro que han tomado los acontecimientos, viaja a Europa del 24 al 29 de septiembre: primero a España, para encontrarse con el Generalísimo Franco, luego a Yugoslavia, en donde visita al Mariscal Tito, y finalmente a la Santa Sede para ver a Paulo VI. Después va a México en noviembre, y en enero de 1974, sale a una gira apoteósica a Sudamérica, a Argentina para entrevistarse con el Presidente Perón, y al Perú para hacerlo con el presidente Velasco Alvarado.

Entretanto el Canciller Tack sigue trabajando activamente y aprovecha su reunión con el Secretario de Estado, William P. Rogers, en Buenos Aires el 17 de mayo de 1973, en donde hablan de reanudar las negociaciones y se presentan los ocho principios básicos de Panamá. Estos son la base del Anuncio Conjunto de ocho puntos, firmado con Henry Kissinger el 7 de febrero de 1974 en la ciudad de Panamá, negociado en sus detalles por el Canciller Tack y el Embajador Bunker. Al fin tenemos un punto de partida, un documento acordado por los dos países que enmarcará el esfuerzo negociador por venir. Estados Unidos de América está de acuerdo con un método racional y deductivo planteado por el Canciller Tack de ir de lo general a lo particular: bajar de los grandes principios generales a los acuerdos de segunda generación, a los acuerdos más particulares para desembocar, finalmente, en los acuerdos de tercera generación, mucho más detallados, que serán la base del texto de un tratado internacional.

Sigue la comunidad internacional apoyando la causa de Panamá, tal como sucedió en la Asamblea General de la OEA en México, en febrero y en Washington, en abril de 1974. Desde febrero, en la isla Contadora, el negociador principal, Ellsworth Bunker, y su negociador alterno, Morey Bell, han comenzado a negociar el primer desarrollo del Anuncio Conjunto con el Ministro Tack, quien ha asumido la función de negociador principal, mientras que su negociador alterno será Nicolás González Revilla, el joven Embajador de Torrijos en Washington. El resultado de esta rápida, como intensa, negociación serán tres acuerdos conceptuales (*threshold agreements*) rubricados por Tack y Bunker en Contadora el 7 de noviembre de 1974 sobre: jurisdicción y derechos de uso; protección y defensa del Canal, y participación creciente de Panamá en la administración del Canal. En Panamá y en Estados Unidos se creyó que estábamos en vísperas de un tratado finiquitado en pocos meses, pero los obstáculos que habría que sortear eran todavía considerables y el tiempo de espera, muchísimo mayor.

Así, habiendo madurado en tres acuerdos más detallados los acuerdos originales de los ocho puntos Tack-Kissinger, se crean, desde diciembre de 1974, tres mesas de negociación temáticas compuestas de negociadores alternos: defensa del Canal; tierras, aguas y administración del Canal; y compensación económica a Panamá, mediante las cuales debía desarrollar, en acuerdos más

detallados, de tercera generación, los acuerdos conceptuales ya suscritos en noviembre. Con el Ministro Tack como negociador principal, se integran como negociadores alternos los juristas Rómulo Escobar Bethancourt, Adolfo Ahumada y Jaime Arias Calderón, y también el Embajador Nicolás González Revilla, a la mesa de defensa del Canal, en la que trabaja, por Estados Unidos, su gran experto Philip Barringer. Allí se acuerda el SOFA (*Status of Forces Agreement*) por sus siglas en inglés. El arquitecto y planificador urbano Edwin Fábrega, el geógrafo e historiador Omar Jaén Suárez, y el ingeniero y economista Augusto Zambrano, componen la mesa de tierras, aguas y administración del Canal, mientras que el eminente economista Nicolás Ardito Barletta representará a Panamá en la de compensación económica. Estas tres mesas trabajarán intensamente, pero se otorga prioridad a la cuestión de defensa, a sugerencia de Rómulo Escobar Bethancourt, puesto que se pensaba que habiéndose resuelto el asunto más espinoso que interesaba a los militares del Pentágono, quienes tenían el control del Canal de Panamá, sería más fácil enfrentar los otros temas. En realidad, desde junio de 1974 se había producido en Washington el *turning point* cuando un estudio del Pentágono señala que el Canal de Panamá era un activo estratégico “importante” pero no “vital” para la potencia y que cualquier arreglo que asegurara el tránsito ininterrumpido de naves sería suficiente para proteger sus intereses. Era un asunto de tiempo y de oportunidad sacar las conclusiones concretas de ese hecho.

Para adelantar sus trabajos, el Embajador Bunker solicita al Presidente Gerald Ford, desde febrero de 1975, nuevas instrucciones que superen las limitaciones que venían de la época del Presidente Nixon, quien, entretanto, ha debido renunciar a su cargo desde agosto de 1974, a causa del escándalo del Watergate. Finalmente, se firma el 7 de marzo de 1975, en la isla Contadora, el Acuerdo de Defensa llamado SOFA, entre los negociadores principales Juan Antonio Tack y Ellsworth Bunker. Los panameños pensaron que con ello se facilitaría el progreso de las negociaciones y que pronto habría un tratado, pero no contaron con el gran conflicto interno en Washington que arreció entre los Departamentos de Defensa y de Estado, el primero de línea dura y el segundo más flexible, que abogaba por una pronta solución diplomática, pugna que duró cerca de seis meses y que se manifestó por inmovilismo, en la mesa de negociación. En Panamá también se advierte una encarnizada pugna interna por el control de las negociaciones. La primera y

más importante víctima será el Canciller Juan Antonio Tack, quien pierde el control de la Cancillería desde el 19 de junio de 1975 para dedicarse, en principio, solamente a las negociaciones, en realidad para irse alejando del verdadero poder hasta su renuncia definitiva al cargo el 22 de marzo de 1976. Tack es sustituido por Aquilino Boyd, quien quedará en adelante como jefe negociador panameño, función que ejercerá muy esporádicamente por las parálisis en el ejercicio bilateral que imponen las circunstancias políticas, sobre todo estadounidenses. Así, desde febrero de 1975 cesan sus trabajos bilaterales: la mesa de tierras, aguas y administración del Canal, de manera provisional, por algunos meses, pero la de compensación económica por dos largos años. Después de la firma del SOFA en marzo, se estancan las negociaciones al más alto nivel durante meses hasta septiembre cuando Bunker viaja a Panamá. En noviembre se reanudan las conversaciones en la mesa de negociadores principales, llamada también mesa política, puesto que ella revisa los resultados de las otras mesas técnicas, y continúan los trabajos de la mesa bilateral, más técnica, de tierras, aguas y administración del Canal a la que se integraron, por parte de Panamá, dos negociadores alternos suplementarios, el economista Flavio Velásquez y el ingeniero civil Arnoldo Cano, este último dedicado fundamentalmente al asunto de los Puertos de Balboa y Cristóbal y al Ferrocarril de Panamá.

Entretanto el Gobierno panameño no desmaya en sus esfuerzos por concitar cada vez más apoyo internacional a su causa y de presionar así a Estados Unidos para avanzar en las negociaciones. Logra que el 24 de marzo de 1975, los Presidentes de Colombia, Alfonso López Michelsen; de Venezuela, Carlos Andrés Pérez y de Costa Rica, Daniel Oduber, se reúnan en Contadora y reafirmen su respaldo al General Torrijos mediante la Declaración de Panamá. Respaldo importante del grupo de los pocos presidentes genuinamente democráticos de la región, elegidos el año anterior y que al fin se comprometieron plenamente con nuestro país hasta el final de las negociaciones. El 15 de mayo la Asamblea General de la OEA celebrada en Washington, adopta una resolución en el mismo sentido y el General Torrijos continúa sus constantes visitas a los Presidentes de Ecuador (15 de marzo), de México (5 de julio) y del Perú (20 de agosto), antes de la admisión de Panamá como miembro pleno del Grupo de Países No Alineados en su reunión plenaria de Lima del 26 de agosto. Como resultado de toda esta gestión internacional, el 2 de octubre la Asamblea General de las Naciones

Unidas elige a Panamá para ocupar por dos años un puesto en el Consejo de Seguridad, desde el 1 de enero de 1976, en representación de América Latina, hecho excepcional de regreso del mismo Estado Miembro, con sólo dos años de intervalo, al ente político principal del sistema internacional y demostración palpable del respaldo amplio que recibía nuestro país en todo el mundo.

Finalmente, Ellsworth Bunker logra, el 19 de agosto de 1975, que el Presidente Ford adopte una decisión sobre una posición más flexible de Estados Unidos de América, en particular sobre que la duración del nuevo tratado que fuese en adelante con término fijo, lo que le permite encarar con renovado optimismo la negociación con su contraparte panameña. Se integra a la mesa de negociación como negociador alterno de Bunker, el General retirado Welborn Dolvin, quien llevará la voz y el apoyo directo del Pentágono, como forma de cancelar el enconado conflicto interno interinstitucional y de apurar el paso de la negociación. Pero no contaron los negociadores con los acontecimientos políticos internos en Estados Unidos, que obstaculizaron en gran parte el esfuerzo bilateral. Se trata de la campaña de las primarias del partido republicano en el poder, en la que importantes dirigentes conservadores, bajo el liderazgo de Ronald Reagan, Gobernador de California, se oponen al Presidente Ford en su aspiración electoral con el argumento de que éste favorecía las negociaciones y, en consecuencia, un tratado viable con Panamá que eliminara la perpetuidad y los derechos jurisdiccionales de Estados Unidos en la Zona del Canal. Desde la virulenta declaración del 7 de octubre de 1975, del Gobernador Reagan en Illinois, hasta las elecciones del 2 de noviembre de 1976, esta campaña política habrá de perturbar seriamente el desarrollo de las negociaciones hasta, en cierta manera, paralizarlas.

Se intensifica la guerrilla parlamentaria de los representantes y senadores conservadores en el Congreso quienes, desde febrero de 1974, y sobre todo en los dos años siguientes, tratan reiteradamente, aunque sin éxito, de bloquear las negociaciones con Panamá mediante la presentación de resoluciones sobre el mantenimiento de la "soberanía y jurisdicción" de Estados Unidos en la Zona del Canal y hasta mediante la solicitud de suspensión del presupuesto dedicado a los diplomáticos estadounidenses para su trabajo con los panameños. El 2 de mayo de 1976 se inicia una ronda de negociaciones en Contadora, que será la última durante largo tiempo,

hasta el 21 de octubre de ese año cuando se reanudan en Panamá, después del entendimiento en ese sentido logrado por Aquilino Boyd con Henry Kissinger. Pero Estados Unidos de América efectúa estas acciones bajo la interrogante de la próxima administración presidencial estadounidense, la que debería tomar la decisión, de acuerdo con las posiciones generales que sobre la cuestión habían aprobado el 13 de julio la plataforma política del partido triunfador, el Demócrata, o la del Republicano el 18 de agosto.

Después del triunfo de Jimmy Carter a la Presidencia de Estados Unidos, el 2 de noviembre de 1976, se abre la posibilidad concreta de terminar pronto y de manera exitosa estas negociaciones. Carter conoce la situación de América Latina y el tema del Canal de Panamá desde que, como Gobernador de Georgia, formó parte de la famosa Comisión Trilateral interesada en la política exterior de Estados Unidos. Creada por David Rockefeller en 1973, estaba compuesta por ciento ochenta altas personalidades de los países desarrollados, especialmente estadounidenses, entre las cuales reclutó a parte apreciable de sus colaboradores más importantes: su Vicepresidente Walter Mondale, su Secretario de Estado Cyrus Vance, Zbigniew Brezinski, Consejero de Seguridad Nacional, Harold Brown, Secretario de Defensa y Sol Linowitz, su conegociador de los Tratados con Panamá. Además, Carter tiene una visión ética de las relaciones internacionales y un compromiso moral de justicia en el trato con otras naciones. En consecuencia, se le facilitaba favorecer un acuerdo con Panamá, sobre todo después que los militares del Pentágono llegaron a la conclusión de que se necesitarían centenares de miles de soldados para defender un Canal sometido a la hostilidad panameña y latinoamericana, y que la mejor defensa del Canal era una relación amistosa con el pueblo y Gobierno de Panamá. Así, Carter estará dispuesto a dar el impulso final a esta negociación que desde hacía cierto tiempo languidecía.

Bajo esas más halagüeñas perspectivas de parte del nuevo Gobierno estadounidense, el 10 de diciembre de 1976 el Canciller Aquilino Boyd se reúne en Washington con el saliente Secretario de Estado, Henry Kissinger, y deciden reanudar las conversaciones. Una ronda importante se celebrará en Contadora del 13 al 19 de diciembre, seguida por otras en Washington del 11 al 15 de enero de 1977, en especial de la mesa de tierras, aguas y administración del Canal, en el Pentágono, con militares bajo el mando del General Dolvin,

con los Coroneles Lawrence Jackley y Robert Duker, a quienes se añade más adelante, y George Carrol, cada vez mejor dispuestos a llegar a entendimientos con los negociadores alternos Fábrega, Jaén Suárez, Zambrano, Velásquez y Cano. Pronto se habrán de acelerar las decisiones; cuando el Presidente Jimmy Carter asume el poder, el 20 de enero de ese año, nombra al jurista y diplomático Cyrus Vance como Secretario de Estado y adopta el 21 de enero, en su primer acto decisorio sobre asuntos internacionales, el memorando mediante el cual ordena revisar la política de Estados Unidos hacia Panamá y en particular, cambiar las directivas presidenciales vigentes desde el 18 de agosto de 1975, con el ánimo de lograr rápidamente un acuerdo aceptable a ambas partes. Carter designa, desde el 8 de febrero, al jurista, diplomático y gran ejecutivo Sol M. Linowitz como conegociador, manteniendo a Ellsworth Bunker en el cargo de negociador principal. Panamá reajustará también sus fichas antes del último asalto en estas largas negociaciones. El 9 de febrero, y a su regreso de Washington, y de sus reuniones con el Secretario Vance y miembros del Congreso, el Canciller Aquilino Boyd, de hecho jefe negociador panameño, víctima como lo había sido Juan Antonio Tack de intrigas palaciegas, es empujado a renunciar para darle paso al jurista y político de izquierda, Rómulo Escobar Bethancourt, quien sería en adelante jefe negociador, contraparte de Bunker. Nicolás González Revilla deja la Embajada en Washington y asume el cargo de Canciller, pero el General Torrijos asumirá, en la práctica, la jefatura superior de la política exterior y de todo el proceso negociador por parte de Panamá.

Los líderes panameños continúan con ahínco su campaña de concitar apoyo internacional. Después de visitar a principios de julio a los Presidentes de Colombia y Venezuela, hecho frecuente, y al Primer Ministro del Canadá el 28 de julio, el General Torrijos asiste, del 10 al 19 de agosto de 1976 en Colombo, Sri Lanka, a la Cumbre del Movimiento de Países No Alineados. Torrijos envía, del 11 de agosto al 1 de octubre, parte de la misión negociadora panameña a explicarle a los Estados Mayores de los ejércitos de América Central y del Sur, y del Caribe, en una época de hegemonía de regímenes militares de derecha en la región, preocupados por los coqueteos con la izquierda internacional, la realidad de las negociaciones y del proyecto político de su régimen para apaciguarlos, puesto que ellos tienen influencia decisiva sobre sus presidentes y cancilleres que

apoyaban a Panamá. Además, Torrijos, que dirige un gobierno militar autoritario calificado de dictatorial, “revolucionario” populista que no tolera oposición, enfrenta en Panamá una situación cada vez más difícil, a causa de la caída del crecimiento económico a cero en 1976 y la disminución del ingreso per cápita, con aumento del desempleo, de la inflación y del descontento popular, provocados por la primera crisis petrolera y por una política económica contradictoria que espantaba la inversión privada, por lo que necesita mantener el máximo de amigos en la región.

Del 13 al 26 de febrero de 1977, se realiza en la isla Contadora la primera ronda de negociaciones del equipo del Presidente Carter, con el negociador Bunker y el conegociador Linowitz (y sus asistentes que actúan como negociadores alternos, Ambler Moss, Michael Kozak y Geraldeene Chester, funcionarios del Departamento de Estado), que los panameños aprovechan para tantear las verdaderas intenciones de la nueva administración. Los estadounidenses proponen discutir lo que a sus ojos era crucial: duración del nuevo tratado, la defensa del Canal en ese pacto y después de su expiración, y asuntos más concretos de tierras y aguas. Panamá proponía el año 2000 como fecha tope del Tratado y que las Naciones Unidas garantizaran la neutralidad del Canal, a lo que se opusieron siempre los estadounidenses. A principios de marzo, el General Torrijos designa al jurista y Ministro de Educación, Arístides Royo Sánchez, conegociador por Panamá, para así lograr la simetría con el equipo estadounidense. En adelante se intensifican las reuniones y nos acercamos cada vez más a un desenlace. El 13 de marzo los negociadores estadounidenses proponen en Washington la celebración de dos tratados, el formato definitivo: el del Canal existente con término fijo, y el de su neutralidad permanente. Continúan las rondas de negociación en Washington y el General Torrijos nombra un nuevo Embajador ante el Gobierno de los Estados Unidos, Gabriel Lewis Galindo, gran empresario inteligente y pragmático, quien presenta sus cartas credenciales en la Casa Blanca el 16 de mayo. Lewis Galindo facilitará grandemente la negociación gracias a sus contactos personales y a la relación de confianza que establece con el Presidente Carter y con senadores claves, además de su acción didáctica sobre el mismo Jefe de Gobierno panameño, poco conocedor de la idiosincrasia y las circunstancias de la gran Potencia.

A pesar de las buenas intenciones del Presidente Carter, el General Torrijos, desconfiado de Estados Unidos, continúa su intensa actividad de cabildeo internacional. Logra que el 17 de enero de 1977, los Presidentes de México, Venezuela, Colombia, Costa Rica, Honduras y El Salvador se le unan para solicitar al Presidente electo Carter, que asumía el poder en pocos días, una definición en el caso de Panamá. Ellos encargan al Canciller costarricense Gonzalo Facio, la encomienda de transmitir el mensaje al Secretario de Estado designado Vance. El 3 de marzo el General Torrijos, acompañado de algunos de sus negociadores, se entrevista en Caracas con el Presidente Carlos Andrés Pérez, y del 12 al 16 de abril, con una gran comitiva visita a Moammar El Gaddafi, joven líder militar de Libia, imbuido de panarabismo y adversario de Estados Unidos, para encontrarse al poco tiempo en Cancún, también en compañía de algunos negociadores, con el Presidente de México José López Portillo. Torrijos había agotado todos sus cartuchos en el ámbito internacional y no le quedaba más que la habilidad de sus negociadores y la buena voluntad del Presidente Carter.

El 9 de mayo de 1977 se inicia una ronda de negociaciones en Washington que será decisiva. El día 10, los negociadores estadounidenses aceptan la posición panameña general en el tema de tierras y aguas, mediante la cual más del 64% de la Zona del Canal con importantes áreas urbanizadas, los puertos de Balboa y Cristóbal, y el Ferrocarril revertían a Panamá a la entrada en vigencia de los Tratados, y el resto por transferencia gradual a lo largo de los siguientes veinte años. Los negociadores panameños regresan a Panamá y Torrijos les imparte las instrucciones finales: el 31 de diciembre de 1999 debe terminar el proceso de descolonización progresiva y debe quedar en manos de Panamá, de manera física y concreta, todo el territorio y las instalaciones de la Zona del Canal, incluida la propia vía interoceánica, y allí no debe permanecer ningún soldado extranjero. Esas instrucciones serán características fundamentales de los Tratados Torrijos-Carter. El 17 de mayo regresan a Washington el jefe negociador panameño Rómulo Escobar Bethancourt y el conegociador Arístides Royo, además de los negociadores, esta vez en su papel más bien de alternos, Carlos Alfredo López Guevara y Diógenes De la Rosa, quienes reaparecían en la mesa bilateral después de varios años de ausencia, signo de que se acercaba el momento de redactar cláusulas de tratado, además de los negociadores alternos Omar Jaén Suárez, Augusto Zambrano,

Flavio Velásquez y Arnoldo Cano, de la mesa de tierras, aguas y administración del Canal, con Edwin Fábrega, su coordinador. El 18 de mayo se acordó el tema de la neutralidad y, en consecuencia, el de la duración del Tratado del Canal hasta el 31 de diciembre de 1999: Panamá, como soberana territorial declara la neutralidad del Canal y Estados Unidos es garante de la misma. El protocolo de adhesión a dicho pacto se depositaría en la OEA en vez de Naciones Unidas, donde Estados Unidos señaló que tenía enemigos. El 20 de mayo se acordó la naturaleza de la Comisión del Canal de Panamá como agencia del Gobierno estadounidense, en vez de la agencia binacional que preferían los panameños, y la forma de participación creciente de Panamá en la junta directiva, y en los cargos de subadministrador y de administrador. La Zona del Canal con su gobernador desaparecía desde el primer día de la entrada en vigencia de los pactos y cesaba la jurisdicción de Estados Unidos en el territorio panameño, aunque se establecía un período de transición de 30 meses para hacerlo ordenadamente. Parten a Washington también por algunos días Ricardo Fábrega, experto actuarial, para ocuparse de los detalles técnicos de asuntos del Seguro Social en el nuevo Tratado y Armando Contreras, del Estado Mayor de la Guardia Nacional, para tratar cuestiones de defensa conjunta.

Se veía, pues, un tratado en el horizonte cercano, pero el asunto de la compensación económica trabó la negociación durante dos meses, tema que había quedado suspendido desde hacía dos años. Rómulo Escobar Bethancourt comenzó por plantear un pago para Panamá de 6,000 millones de dólares, para luego bajar a 1,020 millones de dólares de compensación inicial y 300 millones de dólares de anualidad. Para el presidente Carter esto era un golpe casi fatal a la negociación. A principios del mes de junio llegó el Ministro Nicolás Ardito Barletta, quien actuará como negociador principal del tema, a quien asistirá en ciertos momentos Rodrigo González, hombre de negocios, y estrecho asesor y confidente del General Torrijos. Después de varias reuniones con Richard Cooper, Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos y con Anthony Solomon, Subsecretario del Tesoro para Asuntos Monetarios, se llegó a una entrevista de los negociadores principales panameños con el mismo Presidente Carter el 29 de julio, quien envió un mensaje al General Torrijos diciendo que la propuesta estadounidense en compensación económica era lo máximo que podría lograr en el Senado: una anualidad que, entre pagos fijos y variables según el tránsito por el Canal, alcanzaba cerca de 80

millones de dólares y un sustancial paquete anexo de cooperación. El 5 de agosto el General Torrijos la aceptó con la recomendación de su Ministro de Planificación y Política Económica, Nicolás Ardito Barletta. Finalmente, y cuando se creía que todo estaba arreglado, se presentó un espinoso asunto planteado al Presidente Carter por el Senador de Alaska, Mike Gravel, quien quería acordar derechos a Estados Unidos para la construcción de un canal a nivel del mar por Panamá, que facilitara el transporte hacia la costa este de Estados Unidos del petróleo producido en la región ártica. Reunidos en Bogotá, el General Torrijos y sus negociadores principales con los Presidentes de Venezuela, México, Colombia y Costa Rica, y el Primer Ministro de Jamaica, y después de una tormentosa sesión telefónica entre negociadores panameños y estadounidenses, reunidos en la Embajada de Panamá en Washington, se llegó a un acuerdo de una opción para comprometerse a estudiar la viabilidad de un canal a nivel del mar y nada más.

Los negociadores panameños regresan el 7 de agosto de 1977 a Panamá y se preparan para recibir a sus contrapartes de Estados Unidos, con el propósito de redactar las cláusulas finales de los Tratados, teniendo como fecha límite el día 10 a medianoche, cuando terminaba el mandato del conegociador Linowitz. Después de una frenética sesión de sorpresas y desalientos por parte de la delegación estadounidense frente a la propuesta de texto en castellano e inglés de la panameña, se llega a un final feliz en la noche del 10. Se cantó victoria, pero quedaba por delante un largo camino después de la firma de los Tratados y, sobre todo, para su ratificación en el Senado de los Estados Unidos de América. Trabajan en la redacción de cláusulas finales en esas sesiones maratónicas Arístides Royo y Carlos Alfredo López Guevara, con sus contrapartes, los jóvenes juristas del Departamento de Estado Michael Kozak y Geraldeen Chester. Finalmente, el equipo negociador panameño se traslada a fines de mes a Washington para terminar la redacción conjunta, en español e inglés, de los textos definitivos de los Tratados y sus voluminosos anexos, y la impresión en la *Defense Mapping Agency*, bajo la supervisión, por parte de Panamá, de Augusto Zambrano y Julio Mock, Director del Instituto Geográfico Nacional, del grueso atlas de mapas de los delicados acuerdos en tierras y aguas. Del afinamiento de la redacción conjunta se encargarán en Washington, por parte de Panamá, principalmente Carlos Alfredo López Guevara, Diógenes De la Rosa y Omar Jaén Suárez, quienes lucharán contra

el tiempo para tener listos el 6 de septiembre textos y mapas aprobados por ambos equipos de negociación. Al día siguiente, el 7 de septiembre, en la sede de la OEA, se firmaron solemnemente el Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal de Panamá y al Funcionamiento del Canal de Panamá, y el Tratado del Canal de Panamá. Ambos con sus anexos firmados el día anterior por los negociadores Escobar Bethancourt y Bunker, y los connegociadores Royo y Linowitz.

### **La firma de los Tratados Torrijos-Carter el 7 de septiembre de 1977**

Desde el mes de agosto se comenzó a explorar la forma que adquiriría la firma de los dos Tratados. Para enfrentar la difícil ratificación de los pactos bilaterales la administración del Presidente Carter necesitaba un evento muy mediático y positivo, una brillante ceremonia que excitara la imaginación de la opinión pública, despertara el interés del pueblo estadounidense y ejerciera una suerte de presión moral en el Senado. Para ello quería la presencia de la mayor cantidad de mandatarios de la región, que servirían como testigos notariales de la solución del grave conflicto, y de la grandeza ética de la nación estadounidense y de su nuevo Presidente Jimmy Carter. Éste propuso rápidamente al General Torrijos, quien lo aceptó, que la ceremonia tuviera lugar en Washington y, dentro de esa capital en un lugar neutral, la sede de la Organización de Estados Americanos, desde donde partieron los acuerdos de 1964 que trajeron la paz entre los dos países, y en donde culminaría un extraordinario esfuerzo bilateral. Sería el símbolo del encuentro fraternal de la potencia con Latinoamérica y la cancelación de dos políticas opuestas, y de dos formas contrarias de relacionarse, la del *"big stick"* de Teodoro Roosevelt en 1903, y la de vínculos basados en la ética, el respeto y la equidad de Jimmy Carter en 1977. Logró el Presidente Carter la aprobación también de los principales líderes republicanos a través del ex Presidente Gerald Ford y de Henry Kissinger, además de la del Presidente del principal sindicato laboral de Estados Unidos AFL-CIO.

La Casa Blanca pronto puso en ejecución una estrategia muy bien elaborada para ir abriendo el camino a la ratificación de los pactos en el Senado y el General Torrijos comenzó a prepararse para viajar a Washington el 5 de septiembre de 1977. Al llegar a la capital estadounidense primero se entrevistó con el Presidente Carter, y el

6 de septiembre los negociadores y conegociadores de Panamá y Estados Unidos firmaron los documentos anexos y el Atlas de mapas. Finalmente, en la noche del 7 de septiembre se celebró una magnífica ceremonia en el Salón de las Américas de la sede de la Organización de Estados Americanos, bajo la hospitalidad de su Secretario General, Alejandro Orfila, y ante representantes de veintisiete naciones del hemisferio, entre los que se contaban dieciocho Presidentes y Primeros Ministros, un Vicepresidente y tres Cancilleres. Sólo faltó, entre los importantes, el presidente de México, José López Portillo, quien no había quedado enteramente satisfecho con el contenido de los pactos. Tampoco asistió el Presidente del Brasil. Esa noche Omar Torrijos Herrera y Jimmy Carter firmaron los dos Tratados que llevan sus nombres. Carter ofreció luego una cena de Estado en la Casa Blanca. Hasta aquí la parte ceremonial y Torrijos regresa pronto a su país rodeado de sus negociadores.

### **La ratificación de los Tratados Torrijos-Carter 1977-1978**

Los opositores a los Tratados, tanto en Panamá como en Estados Unidos, comenzaron a agitarse desde poco antes de su firma. Así, Ronald Reagan abogaba, desde el 23 de agosto, por un referéndum nacional que los hubiera hecho naufragar, mientras que en Panamá grupos estudiantiles y otros opositores políticos se manifestaron el mismo 7 de septiembre. Esa noche, residentes de la Zona del Canal que se oponían a los Tratados hicieron una marcha de protesta. Todos eran movimientos pálidos frente a los que tendríamos que ver cuando los Tratados entraran en la fase de ratificación en Estados Unidos. En Panamá, el General Torrijos se entrevistó con los principales ex Presidentes de la República, y se permitió a la oposición, por fin, manifestarse amplia y libremente. Ésta, en gran parte convencida de que la aprobación de los Tratados fortalecía el régimen militar, pidió votar por el NO en el referéndum de octubre de 1977.

Venía ahora la difícilísima etapa de la ratificación doble. Primero en Panamá, mediante referéndum popular que se convocó para el 23 de octubre de 1977, en el que 506,805 panameños votaron y triunfó el SÍ por el 67%. Lo logró en todas las provincias salvo en la Comarca de San Blas, más tradicionalmente pro estadounidense, con una larga historia de oposición al Panamá hispánico, colombiano y republicano. Ahora tocaba al Senado de Estados Unidos ratificar ambos Tratados. Pero para llegar a esa situación había que sortear otros escollos. El primero surgió cuando en Washington los opositores a los Tratados

comenzaron a propagar la especie de que los negociadores Escobar Bethancourt y Linowitz se contradecían en relación con los poderes de Estados Unidos en el Tratado de Neutralidad, por declaraciones imprudentes que el primero había hecho en Panamá en la campaña para el referéndum popular, en especial en las sesiones dedicadas al tema por la Asamblea de Representantes de Corregimientos el 17 y 19 de agosto. Mientras tanto el General Torrijos había partido el 27 de septiembre para Europa con el propósito de recabar apoyo ante grandes usuarios del Canal y aliados importantes de Estados Unidos. Visitó a los dirigentes de Israel, Yugoslavia, España, Francia, Italia, El Vaticano, Suecia, Finlandia, Alemania y el Reino Unido antes de regresar a su país por la ruta de Washington, adonde llegó el 14 de octubre para entrevistarse con el Presidente Carter y aclarar algunas cláusulas del Tratado de Neutralidad, lo que hacen mediante declaración conjunta. Fue el desenlace feliz y primer acto del drama de la ratificación en Estados Unidos de los pactos bilaterales.

Comienza el 16 de septiembre de 1977 lo que he llamado “la batalla del Senado” para el Presidente Carter cuando envía formalmente a la Cámara Alta del Congreso de Estados Unidos los dos Tratados para su consideración, aunque desde el 22 de julio, antes de su firma, se hubiesen iniciado las audiencias públicas en su Comité Judicial. El Comité de Relaciones Exteriores inicia sus audiencias desde el 26 de septiembre, y el 30 de noviembre lo hace el difícil Comité de Marina Mercante y Pesquerías de la Cámara de Representantes, el que más adversó, desde siempre, las aspiraciones de Panamá. En todas esas audiencias se manifestaron simpatizantes y opositores a dichos Tratados, tanto panameños como estadounidenses. El 24 de enero de 1978 le tocará el turno al Comité de Servicios Armados del Senado, al comenzar sus audiencias un poco antes del 31 de enero, el día que el Comité de Relaciones Exteriores recomienda al pleno la aprobación del Tratado de Neutralidad, el primero que sería sometido a votación, sin tener aún el Presidente Carter los votos necesarios. Además, alrededor del 50% de la opinión pública estadounidense adversaba los Tratados mientras que sólo un 29% los aprobaba.

Para mejorar el ambiente y contrarrestar la formidable estrategia de la oposición conservadora, muy activa en todo el país, la Casa Blanca puso en ejecución una vasta campaña de convencimiento, en la que se involucró personalmente, y casi todos los días, el mismo Presidente Carter. Muchos otros participaron en esta campaña, como

el actor John Wayne, ídolo de los conservadores, quien convenció a algunos senadores de la necesidad de votar afirmativamente por los pactos. Los esfuerzos pro Tratados los realizaban variados grupos políticos, empresariales, religiosos, sindicales, comunitarios, cuyos blancos finales eran los senadores demócratas y republicanos en quienes cundía toda clase de dudas y temores. La campaña comprendía una no importante, sino crucial, visita de senadores a Panamá. Los primeros llegan el 9 de noviembre de 1977, encabezados por Robert C. Byrd, líder de la mayoría demócrata, quien el 14 de ese mes confirma su apoyo a los pactos, elemento clave para su aprobación definitiva. Otros cuarenta y uno llegarían hasta el 27 de enero de 1978, para someter al General Torrijos y a su política a un escrutinio riguroso antes de tomar su decisión, entre los cuales se encontraba Howard Baker, líder de la minoría republicana, quien terminó apoyando los Tratados. De estas visitas surgieron dos asuntos claves: la necesidad de aclarar ciertos asuntos del Tratado de Neutralidad, y el compromiso por parte del General Torrijos de democratizar su régimen y permitir la actividad de los partidos de oposición en Panamá.

Después de una vigorosa guerrilla obstruccionista legislativa por parte de los opositores y de aprobada la llamada enmienda de liderazgo el 13 de marzo por el pleno del Senado, que contenía los principios de la declaración de entendimiento del General Torrijos y del Presidente Carter del 14 de septiembre del año anterior, y cuando se creía que el camino estaba abierto para la aprobación del Tratado de Neutralidad, surge un joven y oscuro Senador demócrata de Arizona, Dennis DeConcini, quien veinticuatro horas antes de la votación plantea una enmienda mediante la cual Estados Unidos tendría derecho para estacionar fuerzas militares en Panamá después del año 2000 y para intervenir con el objeto de salvaguardar la vía interoceánica. Esta iniciativa despertó no sólo rechazo severo por parte de los panameños, sino también por parte de senadores más liberales, demócratas. Después de una difícil negociación entre los diplomáticos panameños y estadounidenses, que incluyó hasta una comunicación telefónica entre el General Torrijos y el Presidente Carter y conversaciones con los senadores claves, se llegó a aprobar, bajo el término de “condiciones”, las llamadas enmiendas suavizadas. Finalmente, la tensión extrema en Washington y en Panamá se resolvió cuando el 16 de marzo en la tarde fue aprobada la resolución del Senado que otorgaba el “consejo y consentimiento” al Ejecutivo

para ratificar el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá” por 68 a 32, es decir, con un sólo voto más que los dos tercios requeridos, siendo el voto mágico el del senador demócrata Harrison Williams. El 18 de abril se aprobó, por el mismo margen, el Tratado del Canal de Panamá y una “reserva”, auspiciada por la mayoría demócrata, para neutralizar la “condición” DeConcini del Tratado de Neutralidad. El Presidente Carter respiraría aliviado por la ordalía vivida que estimaba casi tan difícil como su campaña presidencial; y el General Torrijos desechaba los planes de sabotaje del Canal de Panamá, en caso de que el Senado de Estados Unidos no ratificara los pactos bilaterales.

Ahora quedaba por intercambiar los instrumentos de ratificación de ambos pactos internacionales, los cuales recogían los principios de no intervención de Estados Unidos en Panamá, para anular los términos negativos de la condición DeConcini en el Tratado de Neutralidad. El acto terminal tendrá lugar en la ciudad de Panamá el 16 de junio de 1978 cuando el Presidente Carter visita nuestra capital para encontrarse con el General Torrijos. En ceremonia solemne en el Gimnasio Nuevo Panamá, acompañados de los Presidentes de Colombia, Venezuela, Costa Rica, México y del Primer Ministro de Jamaica, queda finiquitado el último acto de estas largas negociaciones diplomáticas. Sin embargo, quedará por delante la adopción, por parte del Congreso de Estados Unidos, de las leyes de implementación del Tratado del Canal de Panamá, ejercicio en el que la administración del Presidente Carter se enfrentará a los representantes conservadores, quienes harán todo lo posible para torpedear la correcta ejecución de los pactos, y el cumplimiento de su letra, y sobre todo, de su espíritu. Es tal la situación que el conegociador Arístides Royo, ahora Presidente de la República, tendrá que reclamar airadamente al Presidente Carter, lo que traerá tensiones al Gobierno de Panamá hasta la puesta en vigencia de los Tratados el 1 de octubre de 1979, y aún más allá. Pero salimos ya del período estrictamente de negociación de los Tratados Torrijos-Carter.

### **Fundamentos y Significados de los Tratados Torrijos-Carter**

Cuando los zonians advertían de manera profética, desde diciembre de 1959, que “si la bandera panameña ondeara en la Zona del Canal de Panamá, Estados Unidos bien puede esperar

que Panamá inmediatamente tomará la posición oficial que su bandera ondea por soberanía –y soberanía significa jurisdicción-. Después ellos solicitarán la eliminación de los poderes judiciales, reconocimiento de la jurisdicción civil, penal, fiscal y laboral, la eliminación del sistema postal, la liquidación de la Compañía del Canal de Panamá, la remoción de las fuerzas armadas y, al final, el control y propiedad del Canal de Panamá”<sup>1</sup>, habían resumido muy bien la naturaleza profunda de la negociación de los Tratados Torrijos-Carter. En efecto, el reconocimiento por parte de Estados Unidos de la soberanía panameña, aunque fuese titular, en la Zona del Canal destrabó, ideológicamente, esta negociación antes de comenzar. ¡Porque si los Estados Unidos hubiesen sido soberanos en ese territorio no hubiera habido forma de convencer al Senado de llegar a una cesión tan importante de derechos perpetuos sin haber mediado una imposible como aplastante victoria militar!

Los Tratados Torrijos-Carter se fundamentan para Panamá en conceptos que desde la década de 1930 se comienzan a barajar, sobre todo en la incipiente izquierda panameña, como la abrogación del Tratado de 1903, la supresión de la perpetuidad, el reconocimiento de la soberanía panameña en todo su territorio y la neutralización del Canal. Se elevaba, desde fecha temprana, este tema reivindicativo, que aflorará en la década de 1960, a la misma categoría que el de la soberanía, el cual era medular en las relaciones entre los dos países y en el ingente esfuerzo negociador. Todo ello implicaba, en el lenguaje popular de Torrijos, la eliminación del ¡Gobernador de qué!, la desaparición de la “quinta frontera”, la del centro que partía al país en dos, y la primacía del pabellón nacional en toda su geografía nacional, que correspondía al concepto de “soberanía”, al que se añade el de “dignidad” o respeto por la potencia del pequeño adversario panameño. Ambos resumían los dogmas de la nueva religión nacional. Se integra, desde la década de 1950, la idea novedosa en la comunidad internacional de la explotación de la posición geográfica, declarada primer y más importante recurso natural de Panamá. Cinco conceptos esenciales que serán las cinco columnas sobre las cuales se edificará la filosofía de los Tratados Torrijos-Carter desde el inicio de la negociación en 1964.

---

1 Se trataba de Arthur J. Wynne, Presidente del Comité de la Zona del Canal para la retención por Estados Unidos del Canal de Panamá, fechada en Balboa Heights el 19 de diciembre de 1950. Citado por Omar Jaén Suárez, *Las Negociaciones sobre el Canal de Panamá 1964-1970*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2002, p. 14.

Los juristas y diplomáticos panameños se inspiraban, para defender la tesis de la abrogación del Tratado de 1903 a perpetuidad y su reemplazo por uno enteramente nuevo, en el principio de *rebus sic stantibus*, según el cual cesan las obligaciones al cambiar radicalmente la situación que las generó. Sostienen, además, que los Tratados deben cumplirse al reconocer el principio de *pacta sunt servanda*, lo que no hacía Estados Unidos al violar repetidamente el Tratado de 1903 y excederse ampliamente en sus derechos. Sobre todo al considerar que, en vez de ser un agente de desarrollo para Panamá, el Canal era un servicio público con peajes mínimos y no discriminatorios, y que la superpotencia había constituido un extenso aparato militar con fines más geopolíticos y geoestratégicos que de defensa cercana de la vía interoceánica.

La continuidad en sus políticas de control de la Zona y del Canal, para su beneficio y para su defensa estratégica, será la clave de Estados Unidos en su actitud y su comportamiento a lo largo de la negociación, y la desconfianza hacia Panamá, hacia su clase dominante y sus dirigentes circunstanciales, a sus ojos incapaces de administrar correctamente la vía interoceánica, será la tónica permanente. Pero también hay desconfianza recurrente de los panameños en las buenas intenciones de los estadounidenses, hasta el punto que Diógenes De la Rosa califica la negociación como el encuentro de dos desconfianzas, que al final, y por fortuna, se resolvieron exitosamente. La negociación se convirtió en un ejercicio asimétrico, ya lo he afirmado, en el que Estados Unidos tenía que cederlo todo y Panamá recibirlo todo. En realidad, casi todo, puesto que la médula del asunto, la soberanía territorial, no estaba en juego. La tarea de los negociadores de ambos países en esas condiciones era relativamente simple y compleja, es decir, encontrar la manera menos conflictiva de hacer el traspaso a Panamá de todo lo que Estados Unidos poseía en la Zona del Canal, en el menor tiempo posible, en veinte años contados a partir de 1979. Ese es el sentido profundo del Tratado del Canal de Panamá. Debían, además, asegurar la libertad del tránsito sin discriminación mientras existiera la vía interoceánica, la que no debía ser víctima de violencia por causa de conflictos internacionales o de otras amenazas. Ese es el sentido profundo, a su vez, del Tratado de Neutralidad.

En esta tarea los negociadores tenían, no obstante, formidables obstáculos: los *zonians* o *zoneñas*, grupo humano pequeño pero

batallador que se oponía a cualquier pérdida de privilegios en la Zona del Canal; el Pentágono cuyos militares, alérgicos a la cesión de cualquier plaza fuerte, habían construido además la vía interoceánica y la controlaban plenamente; el lobby naviero que gozaba de privilegios considerables mediante peajes bajísimos que no habían evolucionado desde la apertura del Canal; los conservadores en Estados Unidos, que temían siempre que la vía marítima y la Zona del Canal cayeran en manos de los grandes enemigos de su país, el imperio soviético y sus satélites. Todo ello se manifestaba en las diversas políticas más o menos duras, desde la del Presidente John F. Kennedy hasta la de Richard M. Nixon. Pero también había circunstancias favorables para la negociación: al principio, la urgencia para los estadounidenses de construir un canal a nivel del mar; la evolución de la zona de tránsito con el crecimiento descomunal de la población, y de las áreas urbanas y suburbanas de las ciudades de Panamá y Colón, que aumentaban la presión sobre la Zona del Canal; la relativa fragilidad de la defensa de la vía interoceánica sin la amistad de las autoridades y los habitantes de la región circundante; la presión internacional creciente en favor de Panamá en la gran batalla ideológica y geopolítica entre los imperios estadounidense y soviético; la lucha generacional cada vez más intensa de los panameños para quienes los conceptos de soberanía y dignidad se habían convertido en parte de su religión cívica; la capacidad de liderazgo del General Omar Torrijos, quien había logrado estabilizar al país durante el tiempo suficiente para concluir satisfactoriamente las conversaciones bilaterales; y el triunfo electoral de Jimmy Carter, imbuido de valores éticos y morales en las relaciones internacionales. El balance final de los elementos negativos y positivos para ambos participantes en la mesa bilateral fue una negociación que muestra resultados óptimos como lo habían predicho los analistas de la CIA según el método del *Joint Maximum Agreement*. Ambos países se acercaron al de la curva óptima de Pareto, a saber, un punto razonable de equidad o de satisfacción<sup>2</sup>.

Como estrategia y táctica de negociación Panamá planteó, desde el principio, resolver primero los problemas existentes, las causas de conflicto que surgen de la Convención del Canal Istmico de 1903 y sus enmiendas, y recurrir a estudios científicos, económicos, de

---

2. CIA Informe de Inteligencia fechado el 31 de agosto de 1974. Citado por Omar Jaén Suárez, *Las Negociaciones de los Tratados Torrijos-Carter 1970-1979*, Autoridad del Canal de Panamá, Colombia, 2005, tomo 2, p. 781.

desarrollo urbano, y geográficos, para justificar sus aspiraciones de compensación económica y de reversión territorial. La argumentación racional dominará, para los panameños, la negociación. El método deductivo es el mejor camino, según los negociadores panameños, para lograr resultados positivos. Para los estadounidenses, el acuerdo sobre el canal a nivel del mar será durante largo tiempo lo prioritario, al igual que la defensa estratégica global desde el Istmo de Panamá, mientras que el método inductivo, su preferencia. Dos estrategias y dos tácticas que se afrontarán hasta que triunfe la racionalidad que, por paradoja, imponen los panameños en esta compleja negociación.

El Tratado de Neutralidad ha sido duramente criticado por algunos, sobre todo por aquellos que no soportan el triunfo del General Torrijos al encabezar el período definitivo de la lucha de generaciones de panameños decididos a hacer realidad la principal aspiración histórica de Panamá. Ellos sostienen que dicha neutralidad es ficticia o que otorga a Estados Unidos derechos de intervención unilateral en Panamá. No obstante, cuarenta estados, entre los cuales se cuentan los más aguerridos adversarios de Estados Unidos, como Vietnam y la Unión Soviética, se han adherido a su Protocolo. Debo confesar, que los juristas del Departamento de Estado me revelaron en su momento que encontraron extravagante que hubiese panameños que sostuvieran, sin justificación, una interpretación tan contraria a los intereses de Panamá. Además, Jimmy Carter, en representación oficial del Presidente de Estados Unidos en las ceremonias de transferencia del Canal organizadas en nuestro país el 31 de diciembre de 1999, interpretó que dicho Tratado otorgaba derechos a su país para defender el Canal de cualquier amenaza externa sólo “en conjunto y cooperación, a solicitud de Panamá, si el caso llegara a ocurrir”.

¿Cuáles son hoy, además de los logros objetivos en favor de Panamá contenidos en las cláusulas de los Tratados Torrijos-Carter, las mayores contribuciones de estos Tratados a la comunidad internacional? Primero, haber creado una situación mediante la cual el Canal de Panamá continúa sirviendo a la marina mercante, y al comercio oceánico entre los continentes, cada día mejor, con mayor eficiencia, lo que propicia el desarrollo en vastas zonas del planeta. Luego, la posibilidad de facilitar la estabilidad en Panamá al poner a su disposición nuevos y mayores recursos para el desarrollo, a

través de la explotación plena de su posición geográfica. Finalmente, el ejemplo extraordinariamente valioso de la posibilidad de resolver los más arduos conflictos mediante el diálogo, el entendimiento y la concertación. La posibilidad de sentar a una mesa de negociación a adversarios tan disímiles y dispares, en poder y recursos, a la primera superpotencia mundial y a un pequeño país casi inerme de Latinoamérica, y llegar a un resultado razonablemente satisfactorio para ambos. Echar, en consecuencia, las bases de la distensión en un área crucial del mundo y contribuir de manera tangible al imperio de la paz y de la seguridad, aspiraciones y objetivos centrales del sistema internacional.

### **Bibliografía escogida**

*Araúz*, Celestino Andrés, (estudio introductorio y compilación), *Panamá y sus Relaciones Internacionales* (dos volúmenes), tomo 15 de la Biblioteca de la Cultura Panameña, Editorial Universitaria, Panamá, 1994.

*Araúz*, Celestino Andrés y Pizzurno, Patricia, *Un siglo de relaciones entre Panamá y los Estados Unidos 1903-2003* (tres tomos), Editorial Libertad Ciudadana, Panamá, 2003.

*Arias*, Harmodio, *The Panama Canal: A Study on International Law and Diplomacy*, Londres, 1911. *El Canal de Panamá: Un Estudio de Derecho Internacional y Diplomacia*, Panamá, 1953.

*Arosemena G.*, Diógenes, *Historia documental del Canal de Panamá*, 3 volúmenes, segunda edición, INAC, Panamá, 1997.

**Autores Varios**, *La Cuestión Canalera -1903-1936- I*, Panamá, 1975.

Los Canales Internacionales, Universidad de Panamá, Panamá, 1957.

*Benedetti*, Eloy, "El problema de la soberanía en la Zona del Canal", en *Panamá y los Estados Unidos de América ante el Problema del Canal*, Universidad de Panamá-Ministerio de Educación, Imprenta Nacional, Panamá 1966.

*Beschloss*, Michael (editor), *Taking Charge*, The Johnson White House Tapes 1963-1964, Nueva York, 1967.

*Carter*, Jimmy, *Keeping Faith*, *Memoirs of a President Jimmy Carter*, Bantan Books, 1982.

*Castillero Pimentel*, Ernesto, *Panamá y los Estados Unidos 1903-1953*, Panamá, 1988. "Internacionalización, Nacionalización y Neutralización del Canal de Panamá", en *Panamá y los Estados Unidos de América ante el Problema del*

*Canal*, Universidad de Panamá-Ministerio de Educación, Imprenta Nacional, Panamá 1966.

**Cliford**, Laurence X., "An Examination of the Carter Administration's Selection of Secretary of State and National Security Adviser", en *Jimmy Carter Foreign Policy and Post Presidential Years*, editado por Herbert D. Rosenbaum y Alexej Ugrinsky, Hofstra University, 1994.

**Cohen**, Warren I, y **Bernkof Tucker**, Nancy (editores), *Lyndon Johnson Confronts the World American Foreign Policy 1963-1968*, Cambridge University Press, 1994.

**Conte Porras**, Jorge, *Arnulfo Arias Madrid*, Panamá, 1980. *Del Tratado Hay-Bunau Varilla a los Tratados Torrijos-Carter*, Litho Impresora, Panamá, 1982. *Requiem por la Revolución*, San José de Costa Rica, 1990.

**Comisión Internacional de Juristas**, *Informe sobre los sucesos ocurridos en Panamá del 9 al 12 de enero de 1964*, Ginebra, Suiza, s/f.

**Connif**, Michael L., *Panama and the United States*, University of Georgia Press, Athens, Georgia, 1992.

**Dalleck**, Robert, *Flawed Giant, Lyndon Johnson and his Times 1961-1973*, Oxford University Press, Nueva York, 1998.

**Dumbrell**, John, *American Foreign Policy, Carter to Clinton*, St. Martin's Press, Nueva York, 1997. *The Carter Presidency a re-evaluation*, Manchester University Press, 1993.

**Duval**, Miles P., *Cadiz to Cathay. The Story of the Long Diplomatic Struggle for the Panama Canal*, Stanford University Press, California, 1947. *Cadiz a Catay*, Editorial Universitaria, Panamá, 1973.

**Escobar**, Felipe Juan, "Consideraciones sobre el status de nuestras relaciones con los Estados Unidos de América", en *Panamá y los Estados Unidos de América ante el Problema del Canal*, Universidad de Panamá-Ministerio de Educación, Imprenta Nacional, Panamá 1966.

**Escobar Bethancourt**, Rómulo, *¡Torrijos: Colonia Americana No!*, Panamá, 1981. *Torrijos Espada y Pensamiento*, Panamá 1982.

### **Estados Unidos de América, Casa Blanca**

*Public Papers of the Presidents of the United States*

*Lyndon Johnson* 1967, vol. II, 1968-1969, U. S. Government Printing Office, Washington, 1970. *Richard Nixon* 1969, U. S. Government Printing Office, Washington, 1971. *Gerald Ford*, 1975, vol. II y 1976-77, vol. I y II, U. S.

Government Printing Office, Washington, 1979. *Jimmy Carter, 1977*, vol. I y II, 1978, vol. I y II, 1978, vol. I y II., U. S. Government Printing Office, Washington, 1980 y 1981.

### ***Estados Unidos de América, Congreso***

*A Cronology of Events Relating to the Panama Canal*. Washington, U. S. Government Printing Office, 1977. *Background Documents Relating to the Panama Canal*, preparado por el Congreso de Estados Unidos, U. S. Government Printing Office, Washington, 1977. *Defence, Maintenance and Operation of the Panama Canal, including Administration and Government of the Canal Zone, Hearings before the Committee on Armed Services. Final Environmental Impact Statement for the New Panama Canal Treaties*, U. S. Government Printing Office, Washington, 1977. *Panama Canal Treaties: Hearings before the Committee on Foreign Relations, US Senate* (partes 1, 2, 3 y 4), U. S. Government Printing Office, Washington, 1977. *Panama Canal Treaties -Report of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, with Supplemental and minority views-*, U. S. Government Printing Office, Washington, 3 de febrero de 1978. *Panama Canal Treaties (United States Senate Debate) 1977-78*, partes 1 y 2, U. S. Government Printing Office, Washington, 1978, parte 3, Washington, 1979. *Panama Canal Treaties Ramifications –Hearings before the Subcommittee on the Panama Canal of the Committee on Merchant Marine and Fisheries, House of Representatives*, (partes 1 y 2), U. S. Government Printing Office, Washington, 1978. *Senate Debate on the Panama Canal Treaties: A compendium of Major Statements, Documents, Record votes and Relevant Events prepared for the Committee on Foreign Relations, United States Senate*, U. S. Government Printing Office, Washington, febrero de 1978. *Termination of Treaties: The Constitutional Allocation of Power, Materials compiled by the Committee on Foreign Relations, United States Senate*, U. S. Government Printing Office, Washington, 1979. *The Controversy Over a New Canal Treaty Between the United States and Panama*, Library of Congress, U. S. Government Printing Office, Washington, 1976. *The Panama Canal and the Problem of Security, The Subcommittee on Separation of Powers of the Committee on the Judiciary, United States Senate*, Parte 1, U. S. Government Printing Office, Washington, 1977, Parte 2 Washington, 1978. *The Panama Canal Treaty and Congressional Powers to Dispose of United States Property. Report to the Committee on the Judiciary, United States Senate, made by its Subcommittee on Separation of Powers*, U. S. Government Printing Office, Washington, febrero de 1978.

### ***Estados Unidos de América, Departamento de Estado***

*Documents Associated with the Panama Canal Treaties*, Departamento de Estado, U. S. Government Printing Office, Washington, 1977. *Foreign Relations of the United States, 1954-1957, Vol. VII*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1987. *Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Vol. V, American Republics*, U. S. Government Printing Office,

Washington, 1991. *Foreign Relations of the United States, 1961-1963*, Vol. XII, American Republics, U. S. Government Printing Office, Washington 1996. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968*, volumen XXXI, South and Central America, Washington, 2004.

*Text of the Treaties Relating to the Panama Canal*, Departamento de Estado, U. S. Government Printing Office, Washington, 1977.

**Franco V**, Ramón R., *La Neutralidad Permanente en los Tratados del Canal*, Litho Editorial Chen, Panamá, 1997.

**Frente de Profesionales del PRD**, *75 años de Relaciones entre Panamá y Estados Unidos*, Panamá 1989.

**Goytía**, Victor Florencio, *Cómo negocia Panamá su Canal*, San José de Costa Rica, 1973.

**Gorostiaga**, Xavier, "La inversión norteamericana en el Canal de Panamá", en revista *Estudios Centroamericanos*, números 3003-3004, año XXIX, San Salvador, enero-febrero de 1974.

**Greene**, John Robert, *The Presidency of Gerald R. Ford*, University Press of Kansas, Kansas, 1995.

**Gurdián Guerra**, Reymundo, *La presencia militar de los Estados Unidos en Panamá*, Panamá, 1998. "Los Tratados del Canal de Panamá y su Transferencia 1969-1999", en *Historia General de Panamá*, Panamá, 2004, volumen III, tomo II, pp. 255-282. *Los Tratados Torrijos-Carter frente a los desafíos del año 2000*, Impresora de la Nación, INAC, Panamá, 1993.

**Habeeb Wm. Mark y Zaartman**, I. William, *The Panama Canal Negotiations*, The Johns Hopkins Foreign Policy Institute, Washington, D. C. 1986.

**Iklé**, Fred Charles, *How Nations Negotiate*, Nueva York, 1964.

**Illueca**, Jorge, "Las Actuales Negociaciones sobre el Canal de Panamá", en *Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*, Biblioteca Nuevo Panamá, Ministerio de Educación, Panamá, febrero de 1974. "Urgencia de una política nacional en las relaciones de Panamá con los Estados Unidos", en *Panamá y los Estados Unidos de América ante el Problema del Canal*, Universidad de Panamá-Ministerio de Educación, Imprenta Nacional, Panamá, 1966.

**Jaén Suárez**, Omar, *Análisis Regional y Canal de Panamá- ensayos geográficos-*, Editorial Universitaria, Panamá, 1981. "La Recuperación de la Zona del Canal de Panamá Historia de un Éxito 1903-2003", en *Memoria del Centenario*, ARI, Panamá, 2003. *Las Negociaciones de los Tratados Torrijos-Carter 1970-1979* (dos volúmenes), Autoridad del Canal de Panamá, Colombia, 2005. *Las Negociaciones sobre el Canal de Panamá 1964-1970*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2002.

**Janson Pérez**, Brittmarie, *Golpes y Tratados: Piezas para el rompecabezas de nuestra historia*, Instituto de Estudios Políticos e Internacionales, Panamá, 1997.

**Jaramillo Levi**, Enrique (editor), *El Canal de Panamá, origen, trauma y destino, antología*, Editorial Grijalbo, México, 1976. *Una explosión en América: El Canal de Panamá*, obra colectiva, Siglo Veintiuno Editores, México, 1976.

**Jorden**, William J., *Panama Odyssey*, University of Texas Press, Austin, 1984. *La Odisea de Panamá*, dos volúmenes, Editorial Fraternal, Buenos Aires, 1985.

**Kissinger**, Henry A. *Years of Renewal*, Simon & Schuster, Nueva York, 1999.

**Koster**, Richard M. y Sánchez Borbón, Guillermo, *In the Time of the Tyrants Panama : 1968-1990*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 1990.

**LaFeber**, Walter, *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective*, Oxford University Press, Nueva York, 1979.

**Linares**, Julio E., "Soberanía y Canal de Panamá hoy", en *Revista Tareas* N° 59, Panamá, julio-diciembre de 1984.

**Linowtiz**, Sol M., *The Making of a Public Man: A Memoir*, Boston: Little Brown, 1985.

**Méndez**, Roberto N., *Panamá, 9 de enero de 1964 "Qué pasó y por qué"*, Panamá, 1999.

**Moffett III**, George D., *The Limits of Victory, The Ratification of the Panama Canal Treaties*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 1985.

**Molinos Delaswasky**, Fernán, *Un Puente entre los mundos, una cronología de la historia del Canal de Panamá*, UNESCO, CELAP, PNUD, Panamá, abril de 1998.

**Morgan Morales**, Arturo, "Panamá y los Estados Unidos", en *Panamá y los Estados Unidos de América ante el Problema del Canal*, Universidad de Panamá-Ministerio de Educación, Imprenta Nacional, Panamá, 1966.

**Navas Pájaro**, Luis, compilador, "Panamá: Nación, Estado y Canal", en *Revista Lotería*, Panamá, agosto de 1999.

**Organización de Estados Americanos**, *Tratados sobre el Canal de Panamá suscritos entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América*, 57 y 57 A (textos en español e inglés), Organización de Estados Americanos, Washington, 1979.

**Pastor**, Robert A., *El Remolino*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1995.  
*Whirlpool U. S., Foreign policy toward Latin America and the Caribbean*, Princeton University Press, 1992.

**Pedreschi**, Carlos Bolívar, “Canal Propio vs Canal Ajeno (Elementos para una nueva política canalera)”, en *Una Explosión en América: El Canal de Panamá*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1976. *Comentarios al Proyecto de Tratado sobre Defensa y Neutralidad del Canal*, Panamá, 1968. “El Canal de Panamá y los Tratados Torrijos-Carter”, publicado en *El Canal de Panamá*, tomo 16 de la Biblioteca de la Cultura Panameña.

**Pedreschi**, Carlos Bolívar, **Galindo H.**, Mario J., **Moreno**, Miguel J., **Zuñiga**, Carlos Iván, **Linares**, Julio E., “Las Negociaciones sobre el Canal de Panamá y la Declaración de los Ocho Puntos” en *Una Explosión en América: El Canal de Panamá*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1976.

**Pereira**, Renato, *Panamá Fuerzas Armadas y Política*, Panamá, 1979.

**Pizzurno Gelós**, Patricia y **Araúz**, Celestino Andrés, *Estudios sobre el Panamá Republicano (1903-1989)*, Manfer, S.A., Colombia, 1996.

**República de Panamá, Ministerio de Educación**  
*Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*, Ministerio de Educación, Panamá 1973.

**República de Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica**  
*Informe Económico*, serie anual de 1973 a 1979. *El Desarrollo Nacional y la Recuperación de la Zona del Canal*, Panamá, julio de 1978.

**República de Panamá, Ministerio de Relaciones Exteriores**  
*Documentos Básicos de la Política Exterior del Gobierno Revolucionario*, Panamá, 1971. *Memorias 1964-1979. Recopilación Documental de la Ejecución del Tratado del Canal de Panamá Torrijos-Carter 1977-1978*, Panamá, septiembre de 1987.

**Ricord**, Humberto, *Los clanes de la oligarquía panameña y el golpe militar de 1968*, Panamá, 1968.

**Rosenbaum**, Herbert D. y **Ugrinsky**, Alexej (editores), *Jimmy Carter, Foreign Policy and Post Presidential Years*, Hofstra University, 1994.

**Rostov**, Walt W., *The Diffusion of Power*, Nueva York, 1972.

**Royo**, Aristides, *La Frustrada Derogatoria de la Ley 96-70*, Panamá, 2002. “Acuerdos para Acordar. Estrategias para la negociación de los Tratados Torrijos-Carter”, en *Revista Lotería*, edición especial I, Panamá, julio de 1999. *El Pensamiento del General Omar Torrijos Herrera* (editor), Biblioteca de la Nacionalidad, Autoridad del Canal de Panamá, Panamá 1999.

**Skidmore**, David, "Foreign Policy Interest Groups and Presidential Power: Jimmy Carter and the Battle over Ratification of the Panama Canal Treaties", en *Jimmy Carter Foreign Policy and Post-Presidential Years*, Hoftra University, 1994.

**Tack**, Juan Antonio, *El Canal de Panamá*, estudio introductorio, tomo 16 de la Biblioteca de la Cultura Panameña, Panamá, 1999. *Ilusiones y realidades en las negociaciones con los Estados Unidos de América*, primer tomo, Panamá, 1995.

**Thompson**, Kenneth W. (editor) *Portraits of American Presidents the Carter Presidency, Fourteen Intimate Perspectives of Jimmy Carter*, Vol. VIII, Miller Center of Public Affairs, Universidad de Virginia, 1990.

**Torrijos**, Omar, *Papeles del General* (publicado por José de Jesús Martínez), Panamá, 1984.

**Turner**, Jorge y **Britton**, Federico, "Panamá: El pueblo ante las negociaciones con Estados Unidos", en *Una Explosión en América: El Canal de Panamá*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1976.

**Uribe Vargas**, Diego, *Los Últimos Derechos de Colombia en el Canal de Panamá, el Tratado Uribe Vargas-Ozores*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1993.

**Vance**, Cyrus, *Hard Choices: Four Critical Years in Managing America's Foreign Policy*, Nueva York, 1983.

**Vargas**, Dalys, *Omar Torrijos y la Patria Internacional*, Panamá, 2003-2004.

**Yau**, Julio, "El Anuncio Conjunto Tack-Kissinger (Ensayo de interpretación)", en *Una Explosión en América: El Canal de Panamá*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1976. *El Canal de Panamá: Calvario de un pueblo*, Madrid, 1972.

**Zeiler**, Thomas W., *Dean Rusk Defending the American Mission Abroad*, Wilmington, Delaware, 2000.

**Zúñiga**, Carlos Iván, "La raíz histórica de nuestra causa", en *Panamá y los Estados Unidos de América ante el Problema del Canal*, Universidad de Panamá-Ministerio de Educación, Imprenta Nacional, Panamá, 1966.

# ***30 Años de la firma de los Tratados Torrijos-Carter: División temática en la negociación***

*Adolfo Ahumada\**

## **Complejidad de causas**

El éxito de Panamá al concertar tratados sobre el Canal con los Estados Unidos de América, lo que le permitió la integración territorial del Estado y el acceso a la administración de la vía interoceánica, constituye un efecto muy complejo, cuyas causas han sido parcialmente estudiadas.

Se conoce que el multilateralismo adoptado por Panamá, el cual adquirió la categoría de factor significativo de su política exterior, influyó notablemente en el desarrollo de los acontecimientos, y le confirió a la gestión negociadora un eco internacional que mucho le faltaba.

El interés público por la situación canalera, tanto en América Latina y Europa, como en los Estados Unidos de América, dio lugar a la formación de una seria e importante conciencia crítica que estimulaba la concertación, a fin de superar una etapa de confrontaciones que ya formaba parte de la agenda de muchos países.

El esfuerzo de Panamá y los Estados Unidos de América por alcanzar acuerdos duraderos que pusieran fin a las causas de conflicto entre ambos, tal como rezaba la Declaración Conjunta firmada después de los sangrientos acontecimientos de enero de 1964, no hubiera tenido mayor futuro si se hubiese continuado en un esquema bilateral, en el cual ambas partes tenían poca flexibilidad para negociar. En particular, esta dificultad recaía fundamentalmente sobre los Estados Unidos de América, dado que desde su propio

---

\* Negociador de los Tratados Torrijos-Carter de 1977. Consultor Jurídico del Ministro de Relaciones Exteriores.

interior, voces importantes señalaban que cualquier concesión importante entregada a Panamá constituiría, ni más ni menos, una traición.

De allí que el empeño de la Organización de los Estados Americanos, de la Organización de las Naciones Unidas y del Movimiento de Países No Alineados, así como de Estados individuales y personalidades intelectuales de distintos continentes, todos en plan sincero de contribuir a la definición de una solución satisfactoria, forma parte de la historia de ese episodio de tanta significación para Panamá y para la estabilidad de todo el continente.

Desde luego, hay una concurrencia de causas eficientes sobre los Tratados del Canal, que han sido examinadas en otros trabajos. La situación interna de Panamá, por ejemplo, que dio lugar a la formación de una unidad nacional mínima, sin la cual otras jornadas -como la de 1967- no pudieron alcanzar los objetivos planteados. Esa unidad nacional mínima estaba caracterizada por la circunstancia de que se le otorgaba a la cuestión canalera la gran prioridad de las políticas públicas, a tal punto que puede afirmarse que al tema de la soberanía nacional se subordinaban todas las demás preocupaciones.

Al mismo tiempo, debe examinarse con todo rigor el carácter decisivo de las personalidades que tuvieron a su cargo la responsabilidad de dirigir a los grupos de trabajo de ambos países. Omar Torrijos se dedicó por entero a orientar y dirigir, paso a paso, todas las fases del proceso negociador desde el ángulo panameño. Jimmy Carter asumió el reto y logró finalmente un resultado favorable, a pesar de que hubo de enfrentarse a una verdadera muralla de incompreensión en su propio país. Para corrientes norteamericanas de gran influencia política, Estados Unidos de América no tenía necesidad de entregar absolutamente nada, y el statu quo, expresado en el Tratado de 1903, con todas sus consecuencias, era lo que, a su juicio, había que conservar.

### **Importancia de la División Temática**

Sin embargo, a pesar de la concurrencia de los factores que se han señalado, y su notorio impacto en el acuerdo final, es preciso detenerse en lo que podría denominarse “división temática en la negociación de los Tratados del Canal”.

Recordemos, en primer lugar, que, para los efectos de Panamá, solamente era admisible la sustitución del Tratado de 1903 por uno enteramente nuevo. Esta línea de pensamiento era sumamente compleja, en tanto que el Tratado de 1903 contenía un conjunto de regulaciones aplicables no solamente al Canal de Panamá, sino también a una franja de tierra y aguas sobre las cuales Estados Unidos de América ejercía plena jurisdicción. El Tratado de 1903 fijaba las reglas conforme a las cuales se operaba el Canal; es decir, las reglas que los Estados Unidos, en 1903, consideraban indispensables para el manejo de la vía.

En ese conjunto de disposiciones se atendía, igualmente, al problema de la construcción interoceánica, en el sentido de que Estados Unidos de América reservaba para sí la facultad de construir pasos o vías de comunicación entre un océano a otro, facultad que incluía la obligación de Panamá de solicitar el permiso respectivo en caso de que estimara necesario emprender alguna obra de cobertura interoceánica.

El tratado de 1903, igualmente, confería a Estados Unidos de América la facultad de protección del Canal, en términos generales; facultad que fue interpretada en el sentido de que podía, para esos efectos, establecer bases militares, si estas eran necesarias para la protección o defensa de las instalaciones canaleras. Si se consideraba que tales estructuras debían, por razones de conveniencia física o estratégica, establecerse fuera del territorio de la Zona del Canal, entonces se requería la autorización de la República de Panamá.

Debe sostenerse, en consecuencia, que la tarea fundamental de la negociación, al menos desde el punto de vista de Panamá, era desmontar el sistema, establecer un período razonable de ordenada transición, y permitir el nacimiento de un sistema reemplazante, con las consiguientes salvaguardas que eran de esperarse en un proceso de negociación, es decir, de una dinámica de intercambio de posiciones, fundamentada en la comprensión de las dificultades internas de la contraparte.

Identificado el objetivo, la tarea gigantesca consistía en determinar cómo lograrlo, sin llegar al extremo de liquidar la negociación propiamente dicha. Para Panamá, llegar a un punto en que la negociación ya no fuese posible, por la convicción de que los resultados no satisfecerían su interés nacional, significaba quedarse

con el Tratado de 1903. Esta posibilidad era dramática, en tanto que, de esa manera, la contradicción histórica entre soberanía y colonia quedaría en pie, y no sería predecible la reacción de las distintas fuerzas que formaban el tejido social de la época. Lo fundamental era que no podía predecirse la reacción de la dirección política del país, de haber quedado ésta encajonada en un túnel sin salida negociada.

De esa manera, encontrar fórmulas suficientemente pragmáticas para resolver el problema de los resultados del esfuerzo negociador entre los dos países era clave y decisivo.

La división temática fue lo que condujo al éxito del esfuerzo, desde luego, sin que pueda permitirse el olvido o la pretermisión de los distintos factores concurrentes que ya se han mencionado.

Esta división temática partió de la premisa de que no era posible desmontar el sistema con un solo y único acto, como se hace cuando, como consecuencia de un conflicto bélico, una parte rinde a la otra y le impone condiciones, generalmente vergonzosas o humillantes. No obstante, el ejercicio de dividir las negociaciones en temas -Zona del Canal, Canal propiamente dicho y bases militares- tropezaba indefectiblemente con dos tipos de incomprensiones: por una parte, a lo interno de Panamá se debatían ideas, criterios y conceptos sobre lo que pudiéramos denominar “el tratado ideal”, en el sentido de un documento negociado que, en efecto, hiciera desaparecer en un solo acto todo el sistema que había sido establecido desde principios de la República.

La discusión, desde luego, obedeció a los enfoques que cada grupo social utilizaba para acercarse al fenómeno de la “cuestión canalera”. Las posiciones variaban, desde el ángulo más conservador hasta el atrincheramiento más radical.

Para sectores medios de la población, vinculados a postulados de redención social y animados por la esperanza de transformación del mundo, según la experiencia de las revoluciones en los países con mayores índices de pobreza, la solución solamente podía ser la desaparición absoluta de las instalaciones militares de los Estados Unidos de América, como parte esencial de cualquier acuerdo, aún cuando este contuviera la desaparición de la Zona del Canal.

Es significativa la constatación de que, con posterioridad a los acontecimientos de enero de 1964, grupos radicales levantaron una

consigna pública según la cual lo que pedían o sostenían los mártires de esa fecha era la inexistencia de bases militares. Lo expresaban de la siguiente manera: “qué dicen los mártires de enero? Bases no!!, con lo cual priorizaban, al menos en el plano de la militancia política, y con respecto a la discusión temática, el asunto de las instalaciones militares norteamericanas en el territorio nacional, con la transmisión de la idea de que cualquier tratado que no resolviera ese problema de modo inmediato y de fondo, no merecía respaldo sino que, por el contrario, debía considerarse una traición.

El ángulo conservador también tuvo gran vocería. La sociedad panameña, con su compleja estructura social en la que cada sector que la compone desarrolla sus propias formas culturales y una visión especial del mundo y de la vida, permitió el nacimiento de distintas maneras de reflexionar sobre el problema.

Este sector conservador de Panamá se impuso a sí mismo -con conciencia del fenómeno o sin ella, lo cual ya es otro tema de análisis- la monumental tarea de hacer coexistir su anhelo de soberanía con el tradicional fervor hacia los Estados Unidos de América. Este esfuerzo de combinar ambos sentimientos se hacía más difícil por la convicción de esa corriente, en el sentido de que la presencia permanente de los funcionarios civiles y militares norteamericanos era una garantía de seguridad para el país, con lo cual no demandaban una solución de fondo del problema canalero. Para este grupo, imaginar siquiera que las bases militares dejaran de existir significaba un motivo de gran preocupación, ansiedad e inquietud.

La gran dicotomía le permitía a este grupo social y político --tanto más importante en cuanto que le correspondió gobernar al país hasta 1968-- alentar reivindicaciones canaleras de cuando en cuando, pero sin llevar las cosas al extremo de crear ambientes de tensión. En esa posición cupo la simpatía por el enarbolamiento de la bandera panameña en la Zona del Canal, la participación de las empresas panameñas en la economía canalera, y otros planteamientos que ayudaran a Panamá, pero que no cambiaran la situación de modo integral.

Estas posiciones internas en la evolución política de Panamá admitían variantes. No todo era blanco o negro, porque había matices y hasta personalidades individuales que, a pesar de su pertenencia a uno u otro sector, eran capaces de empinarse por encima de sus

orígenes sociales, económicos o ideológicos y acercarse a un vértice más flexible, más moderado, menos comprometido con posiciones extremas.

### **Dimensión internacional:**

Antes de explicar por qué el punto medio fue el que prevaleció, es necesario incorporar a esta reflexión histórica su dimensión internacional.

Lo primero que debe tomarse en consideración es que la comunidad internacional, interesada en los reclamos de Panamá, no tenía, en términos generales, una comprensión integral de la situación. Al expresarse solidaridad con las luchas nacionales, era casi unánime la referencia a “la lucha panameña por el Canal”, el “esfuerzo de Panamá por recuperar el Canal”, la necesidad de defender la “soberanía de Panamá sobre el Canal”, expresiones y frases que reflejaban una concepción francamente limitada del problema. No había referencias frecuentes a la Zona del Canal ni a las instalaciones militares. Quizás estos factores eran dados por implícitos, de manera que, cuando se mencionaba el Canal, se quería decir todo el complejo, toda la estructura.

Sin embargo, esta explicación no encuentra sustento en los hechos. La evolución histórica indica que la circunstancia que llamó la atención del mundo, desde principios del siglo XX, fue el canal propiamente dicho.

A raíz de la experiencia francesa del siglo XIX, la conciencia universal sobre el istmo de Panamá giró en torno a su destino, al aumento o la disminución de su función tradicional como sitio de paso y de comunicación, al nacimiento del interés de los Estados Unidos de América por reanudar el esfuerzo francés, y a la declinación del dominio de Inglaterra en el campo marítimo y de la corona española en el ámbito político.

Además, en términos de la aportación al intercambio comercial, lo importante y esencial para la visión de la comunidad internacional, era la perspectiva que planteaba el Canal. La vía que une a un océano a otro era verdaderamente lo que concentraba su atención, porque les afectaba o no les afectaba, y esta consideración era prioritaria, dado que supera la preocupación que pudiera derivarse de la existencia de la Zona del Canal o del funcionamiento de las instalaciones militares.

Lo mismo ocurría con las luchas sociales y políticas de la juventud, y de los líderes del Continente americano. Desde mediados del siglo XX, fue consolidándose en América Latina la convicción sobre la necesidad de recuperar el control sobre los recursos naturales en cada país. Así, en Bolivia la vida política se centró en el régimen que debía aplicarse a la explotación del estaño; en Chile la vida política, y toda la lucha por el poder, incluía lo que cada cual pensaba sobre el manejo del cobre; en Brasil se podía decir lo mismo con respecto del café y del caucho; en México ocurría otro tanto en relación con el petróleo, lo que llevó a Lázaro Cárdenas a su nacionalización, decisión que se mantiene hoy, en el 2007.

Cada vez que los jóvenes inquietos de América Latina hacían este recuento país por país, al detenerse en Panamá sostenían que tenía derecho “al Canal”, habida cuenta que lo estimaba la riqueza “natural” de Panamá.

Al respecto, debe recordarse también que no había todavía en el continente --y paradójicamente, tampoco en Panamá-- una conciencia muy clara en torno al concepto “posición geográfica”, como la riqueza natural básica panameña. Este concepto viene a tomar forma en la década del 60 de la mano, fundamentalmente, del grupo estudiantil más activo de la época, que era el Frente de Reforma Universitaria.

De allí que pueda afirmarse que los otros grandes temas, como la existencia de la Zona del Canal y el funcionamiento de las bases militares, carecieron de un lugar destacado en la conciencia que se solidarizaba con Panamá.

El tratamiento de la cuestión temática se enfrentaba, en consecuencia, a estas dificultades del ámbito interno y de la esfera internacional. Sin embargo, se consideró necesario e indispensable abordarlo, dado que, aunque el “problema canalero” implicaba un complejo orgánico, una estructura con aspectos de ingeniería, territoriales, jurídicos, administrativos y políticos, haber intentado su solución mediante una negociación integral y simultánea habría conducido al fracaso y a la frustración.

Claro que la primera pregunta que hubo de hacerse en el grupo negociador de Panamá era si la materia admitía una división práctica, para efectos del trabajo que se emprendía. Habiendo sido la respuesta

afirmativa, entonces se dividió el trabajo en los tres grandes aspectos o temas, y cada uno de ellos fue adquiriendo una dinámica especial, pero sujetos a una misma cuerda, que era la orientación filosófica de la división temática.

Lo que puede denominarse la “orientación filosófica” de la división temática, admitiría la siguiente síntesis, bien apretada, por cierto: aunque el tratado de 1903 crea una estructura ajena a la vida de la República, e introduce elementos culturales y materiales de contradicción entre los dos países, no es posible, a la luz de las condiciones existentes en la década del 70, lograr una solución tan radical, que permita la desaparición instantánea de todo el sistema.

Una negociación con resultados favorables tiene que partir de la premisa de que el sistema hay que fraccionarlo, partirlo en pedazos, examinarlo tema por tema y lograr el intercambio clave de la negociación.

Al respecto, hubo de contestarse las siguientes preguntas: ¿Qué quiere Panamá primero, como cuestión insoslayable e inmediata? ¿Qué está dispuesta a colocar en plano de espera, en el de la paciencia diplomática, política y social? ¿Entenderá la ciudadanía panameña esta división temática, de modo que unos asuntos se resuelvan de modo inmediato, pero otros queden para décadas posteriores? Y en los Estados Unidos de América, ¿qué aspectos del sistema implantado en Panamá son tan sensibles como para evitar su concesión en la negociación, y hacerla fracasar por falta de acuerdo? ¿Qué aspecto del sistema resultaba ya insostenible, por la existencia de nuevas circunstancias nacionales --relativas al cambio social y político en Panamá--, y también de las que se habían instalado en el tercer mundo y dentro los Estados Unidos de América a raíz de la caída de Richard Nixon?

Al dar contestación a esas preguntas, la respuesta fue la siguiente: *Para Panamá, la única posibilidad de concebir la negociación es si esta permite la desaparición inmediata de la Zona del Canal, es decir, sin que esta desaparición esté condicionada a algún acontecimiento futuro y tampoco al transcurso del tiempo.*

Se trataba de una posición audaz, en tanto que, tal como se ha explicado, en Panamá habrían podido surgir voces -como, en efecto,

surgieron, pero en franca minoría- asidas a la tesis de la desaparición completa de las instalaciones militares desde el primer día de la vigencia de cualquier nuevo tratado entre los dos países.

Al mismo tiempo, desde la óptica conservadora, pudo haber existido la preocupación sobre la necesidad de no presentar en la mesa de negociaciones ninguna propuesta que fuera demasiado ambiciosa o tan apegada al interés exclusivo de Panamá, que Estados Unidos de América se viera obligado a rechazarla.

Sin embargo, la decisión táctica que se adoptó fue la de colocar la desaparición de la Zona del Canal en primer plano, como cuestión indeclinable, sin cuya solución Panamá estaría dispuesta a dar por terminada la negociación, aunque con plena conciencia de que la lucha tendría que continuar, ya en otros escenarios.

No ocurría lo mismo con los otros dos factores temáticos generales: tanto la administración del Canal como la existencia de las instalaciones militares, a juicio de Omar Torrijos y de todo el equipo que lo acompañó en la negociación, podían sujetarse a un período adicional y, por ello mismo, se concebían de otra manera.

El enfoque riguroso y desapasionado de este problema metodológico permite formular la siguiente observación: la contradicción insalvable entre Panamá y los Estados Unidos de América, con motivo de la existencia del Canal por territorio panameño, tenía como núcleo básico la Zona del Canal.

Si se pudiera prescindir del sentimiento patriótico más puro para estudiar la situación en plan objetivo y conceptual, se podría sostener que la administración estadounidense del Canal, por sí misma, no entraba en abierta y franca contradicción con la existencia del Estado Panameño. Si, por vías de simple análisis, se partiera de la premisa de que la administración del Canal pudiese ser objeto de concesión internacional --situación que ahora es imposible, dado que, conforme a la Constitución Política de Panamá, el Canal es propiedad del Estado y su administración se confía a una entidad pública denominada Autoridad del Canal de Panamá-- esta condición no negaría la esencia del país. Al fin y al cabo, otras actividades nacionales han sido objeto de concesión privada y las mismas quedan sujetas, tanto a la soberanía general del Estado, como a las normas constitucionales y legales.

Los regímenes de privatización cumplen igualmente ese cometido y, aunque el tema da lugar a grandes discusiones sobre la conveniencia o inconveniencia de esas decisiones de políticas públicas, lo cierto es que en la discusión no entra en juego el tema de la soberanía. De hecho, algunos dirigentes políticos de Nicaragua, por ejemplo, plantearon en su momento que el propuesto canal por ese país, en caso de concretarse, debía ser objeto de concesión internacional, para que una empresa privada se encargara de manejarlo, y entregara lo pactado al Estado Nicaragüense. A pesar de que la propuesta ha dado lugar a opiniones que ponen en tela de duda la viabilidad del proyecto, ninguna de estas objeciones ha estimado que la soberanía de Nicaragua está en peligro.

La cuestión de las instalaciones militares tiene mayor carácter emocional, dado que se ha considerado que su existencia implica una especie de factor o fuente de presión política hacia el Estado huésped, especialmente si el pie de fuerza del Estado que opera las bases es superior al pie de fuerza nacional. Sin embargo, aún en este caso, algunos países que han tenido la experiencia de albergar bases militares en sus territorios estiman que no existe contradicción entre las mismas y la integridad del Estado Nacional. Fue el caso típico de España durante buena parte del siglo XX.

El caso de la Zona del Canal era distinto. Su existencia sí era —sin margen alguno para la discusión— abiertamente contradictoria con la existencia del Estado. Un Estado no es completamente soberano si en su interior funciona un territorio en donde se ejercen, por parte de otro Estado, funciones gubernamentales. El solo funcionamiento de un gobernador en la franja de tránsito negaba la integridad del país.

La capacidad de los Estados Unidos de América de dictar disposiciones sobre tránsito, aduaneras, de telecomunicaciones, educativas, culturales, de derecho penal y administrativo, y otras que resultan propias de un ejercicio jurisdiccional, incluyendo la policía, no podía sostenerse si la idea era llegar a un punto en que Panamá adquiriera todos los atributos de un Estado, especialmente el territorio y la soberanía, con la facultad de ejercer autoridad en todo ese territorio, sin limitaciones ni exclusiones. De allí que el derrumbe de la Zona del Canal se erigió como el factor de unidad entre generaciones de panameños, y que en la década del 70 llegó a ser —cosa excepcional— la misma bandera de gobernantes y gobernados.

## **Zona del Canal:**

La importancia de la desaparición inmediata de la Zona del Canal estaba dada por su propio carácter, por su significado tan abrumador en relación con el ejercicio de las facultades soberanas de Panamá. En efecto, el señalamiento histórico del país, acumulado y transmitido de generación en generación, se refería, de modo esencial, a las consecuencias de haber delimitado en el centro de Panamá una zona o área especial, sujeta a la jurisdicción de los Estados Unidos y que excluía cualquier forma de ejercicio soberano por parte de Panamá.

Por virtud del artículo II de la Convención del Canal Istmico o Tratado Hay-Bunau Varilla, del 18 de noviembre de 1903, se estableció la zona de diez millas de ancho, extendidas a una distancia de cinco millas a cada lado de la línea central de la ruta del canal cuya construcción se disponía. Y, de conformidad con el artículo III de la mencionada Convención, Panamá concedía a los Estados Unidos, en la mencionada zona “todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercitarían si ellos fueran soberanos del territorio dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas, con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá”.

Partiendo de esta disposición, en el medio de la zona de tránsito de Panamá se estableció un gobierno separado del nacional. La autoridad principal del área la ejercía el Gobernador, designado por el Presidente de los Estados Unidos de América, y se aplicó un régimen de derecho cuya fuente principal también provenía de ese país.

No hubo concurrencia de jurisdicción, en el sentido de que en algunas actividades se aplicara la ley panameña y en otras, la ley norteamericana. Esta concurrencia, posiblemente, hubiera podido contribuir a forjar en los panameños una percepción menos traumática, más acorde con el transcurso del tiempo, y con los criterios prevalecientes en el desarrollo y la evolución del siglo veinte.

Todavía no se ha realizado una discusión de fondo que determine hasta qué punto los Estados Unidos de América necesitaban o no necesitaban una Zona del Canal para poder operar la vía interoceánica.

Se sabe que, en el caso de los dirigentes norteamericanos se asentaba una especie de duda o de pesimismo en relación con las características de la sociedad panameña, de la fragilidad de sus instituciones, en virtud de ser un Estado recién nacido a la vida jurídica, de la costumbre de dirimir los conflictos por medio de luchas fratricidas como la guerra de los mil días, factores que apuntaban a la idea de que un canal rodeado de turbulencias políticas causadas por el ejercicio del poder, o la aspiración de ejercerlo, no tenía buenas perspectivas.

Esta prevención no desapareció a pesar de que los Estados Unidos, por virtud del artículo VII de la Convención de 1903, recibió la concesión de la autoridad para “el mantenimiento del orden público en las ciudades de Panamá y Colón, y en los territorios y bahías adyacentes, en caso de que la República de Panamá, a juicio de los Estados Unidos, no estuviere en capacidad de mantenerlo”.

Sin embargo, esta consideración tenía carácter subalterno frente a la realidad resultante: aunque la Zona del Canal hubiese sido concebida como una estructura típicamente funcional para asegurar la operación fluida del Canal por parte de los Estados Unidos de América, lo cierto fue el nacimiento de un Estado dentro de otro, con una comunidad que adquiriría, con el transcurso del tiempo, una especie de conciencia de independencia y sólida autonomía, separada de Panamá, en primer lugar, pero también separada de los propios Estados Unidos de América, incluyendo su gobierno.

La existencia de la Zona del Canal, condujo a la contradicción histórica, política y social que se levantó como la principal causa de conflicto entre los dos países, y en la que sobresalía la laceración permanente del espíritu nacional.

Quizás un error de manejo de los Estados Unidos durante los primeros setenta años del siglo XX, fue aferrarse al todo orgánico, al gran complejo canalero que incluía la Zona, con una capacidad de gobernar que excluía esa misma capacidad por parte de Panamá y de sus autoridades.

Al enfrentar la negociación, la parte panameña estimó que la existencia de la Zona del Canal generaba el problema principal. El manejo o la administración del Canal, y el funcionamiento de las bases militares podían esperar más tiempo, pero en el caso de la

Zona del Canal la solución no admitía resoluciones equilibradas. Más bien, el equilibrio de la negociación – lo cual era más claro en este caso, siendo una negociación entre países amigos, dirigidos por gobernantes (Torrijos y Carter) que también eran amigos entre sí–, consistió en que Panamá consolidó su posición frente a la Zona del Canal, no la abandonó nunca, y Estados Unidos de América admitió que, dadas las circunstancias que caracterizaban el mundo y la vida de la época, insistir en mantener la Zona del Canal hubiera sido una posición anti-histórica.

De ese modo, desde el primer día de la entrada en vigencia de los nuevos tratados, desapareció el gobierno de la Zona del Canal y empezó la vigencia de la legislación panameña, naturalmente con períodos breves de transición para el traspaso de algunos bienes materiales. Todo ello se cumplió con gran cordialidad entre los representantes de ambos países. Panamá creó dos corregimientos, el de Ancón y el de Cristóbal, como estructuras legales vinculadas a los Municipios de Panamá y de Colón, respectivamente.

Los otros dos temas de la división temática se trataron con igual sentido patriótico por parte de la representación de Panamá, aunque con mayor espacio para la flexibilidad.

La historia registra que la cuestión de las bases militares era un tema espinoso y difícil, pero tenía menor contenido emocional que el de la Zona del Canal.

### **Bases militares:**

A la delegación panameña asignada al proceso negociador se le planteó el problema de la admisión o no admisión de las bases militares de los Estados Unidos de América en el territorio nacional.

Una corriente jurídica de importancia había insistido en que, según las cláusulas de la Convención de 1903, Estados Unidos no tenía el derecho de establecer bases militares en territorio nacional, dado que el derecho de protección de la vía no hacía mención alguna de bases militares. Que, en consecuencia de esa consideración, las bases que se habían abierto en Panamá eran injurídicas, y que esa debía ser la posición de Panamá en cualquier proceso de negociación.

El grupo panameño de trabajo que empezó a funcionar desde 1974, y que concluyó la etapa decisiva del Tratado, examinó con rigor los puntos de vista que se habían señalado durante algunas décadas sobre el tema de la presencia militar norteamericana. Así, llegó a la conclusión de que, en lugar de limitarse al planteamiento estrictamente jurídico-formal, había que tomar en consideración que las bases existían, que funcionaban en la realidad, y que no había manera de desmantelarlas, sino como resultado de algún tipo de negociación con los Estados Unidos.

Este criterio de Panamá, al admitir la realidad para poder cambiarla, abrió el camino a la negociación. En la división temática, las bases no estuvieron en el centro vital de la controversia, como sí lo estuvo la Zona del Canal. En este sentido, se consideró que el desmantelamiento podía someterse a un período determinado de cambio dinámico, de tal modo que, en la medida en que transcurría el tiempo habría menos presencia militar norteamericana, hasta terminar la misma el 31 de diciembre de 1999, fecha en que Panamá también accedía a la administración del Canal.

Uno de los grandes nubarrones que se cernían sobre todo el espectro de la negociación radicaba en la posición de los militares norteamericanos. Habida cuenta de su rol en la protección y defensa del Canal, y, por extensión, en las actividades militares del continente, una negociación sobre el futuro de todo el complejo tenía que causar un grado significativo de preocupación.

En 1976, ya estaban claros los mensajes: el tema militar había que resolverlo con imaginación y con prudencia, pero sin esperar demasiado. El peso administrativo y político del sector militar en los Estados Unidos podía retrasar toda la negociación si éste no recibía seguridades de su función en el futuro esquema. De allí que ambos grupos negociadores se comprometieron a estudiar el tema con detenimiento y, luego de una negociación intensa, pero cordial, se logró el acuerdo para la ejecución de la función de protección del Canal en el período comprendido entre la vigencia del nuevo Tratado y el 31 de diciembre de 1999.

A la reglamentación que surgió se le denominó “acuerdo sobre el estatus de las fuerzas militares” o “status of forces agreement” (SOFA). El acuerdo introdujo un conjunto de disposiciones, entre las cuales destacaba la segmentación de las bases militares en categorías,

siendo unas administradas totalmente por los Estados Unidos de América, otras en coordinación con Panamá, y otras desaparecían en un período razonable.

Acordado este procedimiento, y admitido por Estados Unidos que las instalaciones militares quedaban en territorio de soberanía panameña, ambos países pudieron intercambiar experiencias y acuerdos complementarios, a tal punto que al 31 de diciembre de 1999, ya no había soldados estadounidenses en Panamá. Hubo, sin embargo, diferentemente al caso de la Zona del Canal, que esperar 23 años.

Los sucesos del 9 de enero de 1964 habían introducido algunos factores trascendentes en el tratamiento de los temas canaleros. Quedó claro que la nación panameña no se conformaba ya con enmiendas o modificaciones a la Convención de 1903. Igualmente, que tenía que surgir un tratado enteramente nuevo que pusiera fin a las causas de conflicto entre Panamá y los Estados Unidos de América con motivo de la existencia del Canal, lo que significaba, más bien, con motivo de la existencia del complejo.

Quedó igualmente establecido que la Zona del Canal, convertida en una verdadera colonia, no era admisible como parte de una relación amistosa y que, para algunos grupos de la militancia panameña, las bases militares eran realmente el problema.

### **Administración del Canal:**

Debe advertirse, en este sentido, que la propia administración panameña del Canal, como reivindicación inmediata e insoslayable, tuvo una presencia menor dentro del contexto de las reclamaciones nacionales. Esto no significa que dejaba de estar en la agenda patriótica, sino que no tenía la misma intensidad emocional de los otros factores.

Al enfrentar el problema de la negociación, el asunto del manejo del Canal recibió la consideración que dictaban las circunstancias. Colocarlo a la misma altura de la existencia de la Zona del Canal no era posible, porque se trataba de dos materias con distinto contenido. Panamá aspiraba a operar el Canal, pero podía tener en ese sentido, la capacidad de espera que no le llegaba en cuanto a la Zona del Canal.

Así que se negoció, en cuanto al Canal, la mejor fórmula posible: en lugar de una compañía exclusivamente norteamericana, el Canal

tenía que ser administrado por una Corporación especial formada por representantes de ambos países, aunque al principio con mayoría norteamericana, en virtud de que Panamá admitía que, por cierto tiempo, la responsabilidad primaria por la administración de la vía interoceánica correspondía a Estados Unidos de América, y la responsabilidad secundaria, accesoria o complementaria, le tocaba a Panamá.

Un administrador norteamericano debía ser asistido por un subadministrador panameño, hasta que, antes del 31 de diciembre de 1999, se invirtiera este esquema administrativo.

De esta manera, durante 21 años Panamá preparaba su equipo humano de trabajo y tomaba las disposiciones, con tiempo suficiente, para administrar el Canal. Desde luego, como resulta lógico en la dinámica de estas materias complejas, hubo discusiones, y reclamos políticos y diplomáticos por la aplicación de las normas del Tratado. Empero, Panamá demostró madurez en la relación bilateral y en la solución de los conflictos, se llenó de paciencia internacional, y lo alcanzó el 31 de diciembre de 1999 con el optimismo que ha crecido con los tiempos.

### **Conclusión histórica:**

Los tratados del Canal fueron el resultado de muchos factores y circunstancias, pero la táctica negociadora ayudó mucho a obtener los mejores resultados.

La antigua Zona del Canal estaba integrada a todo el territorio. Las autoridades de Panamá ejercen sus funciones constitucionales y legales, con el propósito de que las tierras y aguas que formaron parte del territorio separado, contribuyan al desarrollo nacional. Las instalaciones militares se fueron cerrando y están cerradas, sustituidas por empresas productivas en el campo industrial, comercial y de turismo, y por establecimientos educativos, especialmente de enseñanza superior, con alcances nacionales e internacionales.

El Canal funciona con gran profesionalismo, mediante la aplicación de reglas especiales incorporadas a la Constitución y a la ley orgánica, con un régimen de amplia autonomía que le permite trabajar con flexibilidad, para aprovechar la demanda del comercio marítimo internacional.

Estudiada su situación actual y previsto el crecimiento de la actividad económica, con la consiguiente ampliación de su mercado, el Canal se aprestó a desarrollarse, con lo cual mantendrá su posición como vehículo de comunicación entre seres humanos, naciones y empresas.

Panamá ha demostrado al mundo que su ejemplo de lucha valió la pena. Que la solidaridad expresada hacia Panamá tenía toda la razón. Que la generación que aprobó los tratados tenía claras las perspectivas, y que la estrategia de división temática, aunque audaz y riesgosa, contribuyó al éxito de la Nación.

A los treinta años de la concertación de los tratados firmados entre Omar Torrijos y Jimmy Carter, es conveniente recordar lo que ocurrió, cómo ocurrió y por qué ocurrió.

# *El XXX Aniversario de los Tratados Torrijos-Carter*

*Dr. Jorge E. Illueca<sup>1</sup>*

El 7 de Septiembre es una fecha de celebración y de recordación. El 7 de Septiembre es una fecha en la cual la fraternización entre los panameños encuentra su argamasa, su fuerza, su consistencia en el reconocimiento de que los Tratados Torrijos-Carter le aseguraron a nuestro pueblo los atributos para conjugar esfuerzos dirigidos a elevar el honor, la dignidad y el prestigio de la nación panameña. El 7 de Septiembre es una fecha que le da a los símbolos patrios, –nuestra bandera, nuestro escudo y nuestro himno–, un sentido pleno. El 7 de Septiembre es una fecha auspiciosa para que hagamos una reflexión profunda sobre la condición histórica y política del destino de nuestro país frente a los problemas de nuestro tiempo.

La invitación que me hizo Omar Torrijos en 1971 para que participara como Asesor del Gobierno en las negociaciones para un nuevo Tratado del Canal fue parte de una estrategia política y diplomática caracterizada por el propósito de que la lucha por las reivindicaciones panameñas fuese impulsada por la fuerza que se derivaba de una auténtica y genuina unidad nacional. Asociaba los ideales, la heroicidad y la fuerza reivindicadora del movimiento protagonizado por la generación del 9 de Enero de 1964, plasmado en los pronunciamientos del Congreso de la Soberanía Nacional reunido en el Paraninfo de la Universidad de Panamá.

---

1 El Autor fue Presidente de la República en 1984. Presidente de la XXXVIII Asamblea General de la ONU (1984), Vicepresidente de la República (1982-83), Ministro de Relaciones Exteriores (1981-82), Presidente de la XIX Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA (1981), Embajador Jefe de la Misión Permanente de Panamá ante la ONU (1957, 1994-97), Negociador designado por el Presidente Roberto F. Chiari para iniciar las negociaciones con EEUU de un nuevo Tratado del Canal (1964), Asesor de Política Exterior del Órgano Ejecutivo – Negociaciones Tratados Torrijos-Carter (1971-1976), Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU en varias ocasiones (1958-1981), Presidente del Colegio Nacional de Abogados (1963-64), Presidente de la Academia Panameña de Derecho Internacional (1955-1957).

Mi participación inicial en el proceso negociador se concentró en abogar para que en los reclamos panameños se hiciera énfasis en la soberanía permanente de la República de Panamá sobre sus recursos naturales. Entre estos se destacaba la posición geográfica y el paso interoceánico que sólo era viable mediante la utilización de las aguas de la cuenca hidrográfica del Río Chagres. Nuestra argumentación en los foros internacionales, para sorpresa de muchos, era hacerles entender que el Canal de Panamá, nuestro Canal, era y es un canal de agua dulce.

Proclamar como lo hacíamos, que nuestro empeño de poner fin al enclave colonial se apoyaba en la doctrina de la soberanía económica, prohijada por las Naciones Unidas, tuvo un efectivo impacto en el logro de las reivindicaciones panameñas. Transcurridas tres décadas, es legítimo que la ciudadanía tenga presente que la soberanía que invocábamos entonces no se circunscribía, como no se circunscribe ahora, a la región metropolitana de las Provincias de Panamá y Colón, sino que es una soberanía compartida por todos los panameños, que alcanza del uno al otro confín de la República.

Entre las diversas misiones con las cuales me responsabilizó Torrijos en el curso de las negociaciones, puedo destacar dos que sin duda revistieron entonces y revisten ahora en el transcurso de la historia una profunda trascendencia.

Debo referirme en primer término a la participación que a instancias de Omar Torrijos, en representación de la Cancillería panameña, hube de llevar a cabo en número plural de sesiones de los negociadores de los dos países, realizadas en Washington en marzo de 1972.

No estuvo en lo cierto el Embajador William J. Jorden al decir, en su importante obra titulada "La Odisea de Panamá", que Jorge Illueca había sido enviado por el Canciller Tack a Washington. La realidad es que fue el propio Torrijos quien, como reacción a unas reflexiones del Dr. Galileo Solís, decidió que fuese mi persona la que asumiera por unos días la representación de Panamá en las sesiones, que al efecto sostenían los negociadores de los dos países y que para Panamá se perfilaban un tanto descorazonadoras.

La tarea que se me asignó fue la de reafirmar de la manera más enérgica e inequívoca que los términos expuestos por los representantes de los Estados Unidos en el Memorandum de 13 de diciembre anterior, no eran aceptables para Panamá. Mi gestión se dirigió fundamentalmente a dejar sentado que las negociaciones estaban dirigidas a celebrar un nuevo tratado sobre bases modernas y aceptables para establecer relaciones más amistosas y más constructivas entre los dos países. Sostuve entonces que para que el Gobierno Panameño pudiera llegar a un tratado, era necesario convenir en puntos de carácter global como metas finales en que los dos países estuviesen de acuerdo y entonces desarrollar, a través de proyectos de artículos, los detalles de sus acuerdos, siempre y cuando ello significara la eliminación de las causas de conflicto entre los dos países, que se derivaban de las estipulaciones de la Convención del Canal de 1903 y que lógicamente, era prioritario solucionar tales conflictos presentes en el funcionamiento del Canal de esclusas, y no postergarlos ante la consideración por los dos países de llegar a acuerdos sobre la construcción de un canal a nivel del mar. Esta situación surgía después que Panamá, por decisión del régimen de Torrijos, había descartado los proyectos de Tratados del Canal, los llamados “Tres en Uno” de 1967, al declarar oficialmente que dichos proyectos “no eran utilizables ni siquiera como base de futuras negociaciones”.

Es bien conocido que el principal negociador designado por el Presidente Johnson lo fue el señor Robert B. Anderson, ex Secretario del Tesoro de los Estados Unidos. Sin embargo, en etapas importantes, las sesiones de los negociadores realizadas en Washington estuvieron presididas, de parte de los Estados Unidos, por el señor David S. Ward, profesional de reconocidos méritos, quien en aquel entonces se desempeñaba como Sub-Secretario de Defensa del gobierno norteamericano, lo cual significaba, en buen romance, que Panamá estaba negociando con el Pentágono, dándole la contraparte un acento preeminente a los intereses militares de los Estados Unidos, todo lo cual hacía más difícil el proceso negociador.

Estas dificultades se hicieron casi insuperables, ante el hecho de que en 1968 el triunfador de las elecciones presidenciales en los Estados Unidos resultó ser Richard Nixon, quien en 1964 había dicho que “Washington sólo debía negociar con Panamá ‘las pequeñas cosas

irritantes'; pero nada sobre cuestiones esenciales" ("Washington should negotiate with Panama on 'the little irritating things' but not on essentials").<sup>2</sup> Y agregaba que "si los Estados Unidos echan atrás una pulgada en este respecto, habremos creado serias dudas sobre nuestras bases militares a lo largo del mundo."

Ante la opinión pública norteamericana, los Tratados eran inaceptables para Nixon, a la vez que resultaban igualmente inamistosos para el régimen de Torrijos en Panamá.

Algunos de los planteamientos que me correspondió hacer y los intercambios que tuve con el Embajador Ward pueden apreciarse en la transcripción que hago a continuación de los planteamientos que hice en nombre de Panamá, interpretando y transmitiendo la posición promovida por Torrijos, para lograr un tratado que respondiese a las reivindicaciones panameñas, por una parte, y por la otra, los planteamientos del señor Ward en su condición de negociador y figura de primera línea del Pentágono. Estos intercambios permiten apreciar las inmensas dificultades que tuvo que vencer el Estado panameño y singularmente Omar Torrijos a la cabeza de nuestros negociadores, para lograr finalmente los Tratados del Canal de 1977, designados para honor de los dos países con el nombre de Tratados Torrijos-Carter. En la memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores presentada a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por el Lic. Nicolás González Revilla, Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, en octubre de 1977, publicada en el No. 266-267 de la Revista Lotería, correspondiente a abril, mayo 1978, páginas 148 a 174, aparece la siguiente transcripción parcial de los términos con que se expresaba por una parte el Embajador Ward y por la otra, mis reacciones al respecto:

**EMBAJADOR WARD.**

.....

El hecho de que los derechos que se nos ha pedido renunciar son derechos que datan desde 1903, cuando cada país exigió los respectivos derechos en esta parte del mundo. Sírvase entender cómo sentimos que una solución gradual y evolucionaria producirá en

---

2 John Major, "Prize Possession – The United States and the Panama Canal 1903-1979", Cambridge University Press, 1993, 340.

las personas que ven cómo pueden ser las relaciones entre nuestros dos países.

.....

**DR. ILLUECA.**

.....

Personalmente considero que, por primera vez en la historia de mi país, existe una coincidencia absoluta entre lo que es el gobierno y la fuerza pública, y lo que son las tradiciones y aspiraciones históricas del pueblo panameño; basadas en que la principal fuerza de Panamá son los fundamentos morales de su posición, que usted galantemente ha reconocido en esta mesa. A nosotros nos interesa fundamentalmente, contar con elementos de juicio que nos permitan llegar a soluciones que no hagan ilusorios para el pueblo de Panamá los resultados finales del tratado que se llegue a suscribir, que para nosotros es una aspiración fundamental, porque significaría la abrogación del Tratado de 1903, que es un tratado que en nuestro país despierta un gran resentimiento.

**EMBAJADOR WARD.**

.....

**DR. ILLUECA.**

.....

**EMBAJADOR WARD.**

Creo que los borradores podrían ser considerados como una especie de punto de partida. Hemos examinado algunos de estos borradores, pero no todos y tenemos cambios que nos gustaría hacerles y creo que si pudiésemos regresar a trabajar sobre los borradores, esperararía que ambas partes tuviesen un número de puntos de estos borradores. No creo que ninguno de los borradores deberían ser considerados como acabados, pero por otra parte, ellos representan un gran progreso debido a que ellos establecen una fuente de acuerdo que permanecen detrás del borrador básico.

**DR. ILLUECA.**

Perdóneme, Embajador Ward, en realidad yo no me estoy refiriendo a la sustancia o al contenido de los documentos. Lo que quiero es ubicar los documentos para ver si nos referimos a los

mismos documentos; por eso no le podría decir si la referencia que usted hace a una comisión de tierras y aguas es aceptable para Panamá. Yo no diría que podríamos aventurarnos a expresar ninguna aprobación a ningún hecho en estos momentos. Lo que quiero expresar es únicamente que mi pregunta no tiene ningún motivo ulterior; lo que deseamos es poner sobre la mesa un asunto de procedimiento; saber si estamos hablando sobre los mismos documentos.

.....

**EMBAJADOR WARD.**

Bien, hasta donde hemos ido, creo que han habido algunos documentos entregados durante el curso de las negociaciones, unos sobre el asunto de tierras, otro sobre la opción para el canal a nivel del mar. Este memorando del 13 de Diciembre está lejos de ser el único dirigido con algunos de los principales asuntos, únicamente asuntos del segundo rango. Pero hablando en general, creo que el memorando del 13 de Diciembre y los borradores que están sobre la mesa más esos otros documentos dan una buena idea de nuestra posición. Y no hemos retrocedido de nuestra posición de fines de diciembre o endurecido ella. En efecto, no la hemos cambiado en nada. Es la misma hoy que tal como el 16 de Diciembre.

**DR. ILLUECA.**

Muchas gracias. Está claro lo que usted nos dice.

Ahora yo quisiera, con la venia del Embajador de la Ossa, expresar lo siguiente: Los proyectos de artículos, o sea, lo que ustedes llaman en inglés "drafts", aparecen en un expediente, en un legajo en donde, según se me ha informado, hay proyectos de artículos que corresponden a posiciones de la Misión panameña; hay proyectos de artículos que corresponden a proposiciones de la Misión de los Estados Unidos y también se me ha dicho que hay proyectos de artículos que corresponden a una redacción conjunta. Sin embargo, para poder saber realmente cuál es la posición de los Estados Unidos, – yo creo que esto puede ser positivo para las dos partes–, quisiera rogarle al Embajador Ward que nos presentara un legajo con los "drafts", con los proyectos que son los proyectos que los Estados

Unidos ha considerado. Quiero advertirle que hago esta solicitud, no porque consideremos esos proyectos aceptables; por el contrario. Pero sí queremos saber qué es lo que dice Estados Unidos, porque si no, no sabremos si estamos hablando el mismo lenguaje.

**EMBAJADOR WARD.**

.....

Mencioné antes que nuestros derechos los cuales se encuentran involucrados en el Tratado son tan importantes como los de Panamá y tienen tanta validez como los de Panamá. Hemos ofrecido una importante reducción de estos derechos. Tenemos poca indicación de parte de Panamá sobre su posición relativa a nuestra oferta.

En nuestro propio consejo de gobierno hemos tenido que ser capaces de evaluar nuestra posición. Hemos tenido que ser capaces de decir: "La posición de Estados Unidos está aquí, la Posición de Panamá está aquí". Al momento estamos en posición de habernos movido o acercado sustancialmente hacia la posición de Panamá, pero podemos indicar que no ha habido movimiento de Panamá sobre nuestra posición. La duda que es preguntada siempre es la seguridad que tenemos de que esto sea suficiente para acordar la materia y cómo podríamos decir cuáles proposiciones podrían ser convenientes para Panamá. Ahora pienso que la más beneficiosa cosa que podríamos hacer era preparar una lista y resumen comprensivo de la posición de ambas partes y nosotros esclareceríamos nuestra posición, declararla más explícitamente. Al mismo tiempo podríamos pedir que ustedes hagan lo mismo, que ustedes hagan absolutamente claro lo que consideran su posición y ella sea una que venga a quedar en realidad dentro de la nuestra.

.....

**DR. ILLUECA.**

Yo quisiera, brevemente, hacer una referencia a la declaración suya, Embajador Ward.

Primero que nada, la alusión que hace usted al tratado de 1903, de que es un tratado válido que genera derechos, es algo que, a mi juicio, se ha superado porque en mi país se tiene una opinión totalmente contraria con respecto de ese tratado. En realidad es un

instrumento internacional, pero por razones de su origen, mi país considera que no es apto para regular las situaciones que contempla y ha sido causa de innumerables conflictos. Pero yo digo que es algo superado, porque después de los sucesos del año 1964, cuando los dos países decidieron iniciar negociaciones con el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, el Presidente Johnson hizo una declaración en la cual manifestaba su decisión de proponerle a Panamá la celebración de un tratado completamente nuevo que significaba la abrogación del Tratado de 1903.

En cuanto a la posición panameña, usted nos ha expresado que los seis puntos que presentó la Misión Negociadora en enero de 1971, no serían aceptables para los Estados Unidos. De igual manera, yo le puedo decir, porque esta es una posición oficial del Gobierno panameño, que los términos que aparecen en el Memorándum de 13 de diciembre no son aceptables para Panamá. De manera que yo creo que hay algo en lo cual usted y yo estamos de acuerdo, y estoy seguro de que nuestros distinguidos compatriotas de ambos países también estarán de acuerdo y es que, para poder llegar a un tratado, es necesario que se convengan en puntos de carácter global, metas finales en que los dos países están de acuerdo, para entonces desarrollar, a través de proyectos de artículos, los detalles de esos acuerdos en términos generales. Y eso será necesario hacerlo: es lo que indica la historia y la experiencia.

Yo debo regresar a Panamá el sábado, si las circunstancias me lo permiten –no creo que haya nada que deba variar eso– y sí desearía, para evitar equívocos, conocer cuáles son los textos de los proyectos, de los “drafts” a los cuales los Estados Unidos les da su apoyo, suscribe, es decir, cuáles son los textos presentados por los Estados Unidos. Pero ocurre esto, aunque parezca un poco infantil: Resulta que esos proyectos tienen posiciones de Estados Unidos, posiciones panameñas y posiciones que se dicen conjuntas. Para los Embajadores de Panamá, no todas las posiciones que se dicen conjuntas consideran que en realidad fueron adoptadas conjuntamente.

Con el fin de poder concretar de una manera más exacta dónde nos encontramos ubicados, de lado y lado, creo que nos ayudaría mucho que definiéramos mediante el texto que nos pudiera dar la Misión norteamericana de los proyectos de artículos que fueron

presentados por los Estados Unidos y que se esclareciera cuáles son las posiciones en estos artículos que realmente son de los Estados Unidos. Eso nos permitirá poder emitir algunos juicios. Sin embargo, insisto en que si la posición de enero de 1971 no es aceptable para los Estados Unidos y si la posición de Estados Unidos, de diciembre de 1971, no es aceptable para Panamá, debe haber una revisión general de cada punto, en la forma que usted ha dicho, pero no a la manera de redactar artículos, sino a la manera de saber qué es lo que los dos países desean hacer.

**EMBAJADOR WARD.**

¿Debo interpretar sus observaciones como que ellas significan que usted cree que una revisión del memorando del 13 de diciembre sería elaborada por ambas partes y que sería un modo útil de proseguir?

**DR. ILLUECA.**

No, no he dicho eso. En realidad, lo que he dicho es que los términos que aparecen en ese memorándum oficialmente no son aceptables para Panamá. De manera que los dos países deben ver las materias de negociación independientemente de sus documentos.

**EMBAJADOR WARD.**

Nosotros no objetamos eso, pero estamos tratando de encontrar lo que es aceptable para Panamá. Usted dijo que 50 años no es bueno. Deseamos conocer lo que es, ¿20, 30 ó 40 años? ¿Cuál es su posición? Estamos deseando completamente iniciar sobre un pedazo de papel limpio y establecer la posición de cada país sobre cada uno de los asuntos y creo que podría hacerse antes de que usted regrese el sábado. Esto es, si Panamá está preparada.

**DR. ILLUECA.**

.....

**EMBAJADOR WARD.**

.....

**EMBAJADOR LOPEZ GUEVARA.**

Embajador Ward, quisiera hacerle una pregunta: Usted acaba de decir que la posición panameña es mucho más restringida que la

expresada en el punto 5. Yo quisiera saber a qué punto 5 se refiere usted y realmente cuál interpretación usted le dio a ese punto para determinar nosotros si realmente estamos variando la posición en una forma más definida.

**EMBAJADOR WARD.**

.....

**EMBAJADOR MANFREDO JR.**

Embajador Ward, usted acaba de mencionar que en el documento presentado por Panamá en enero de 1971, no existen suficientes derechos que se le concedan a los Estados Unidos para atender las necesidades esenciales del canal. Sin embargo, uno de los problemas que hemos tenido en la negociación ha sido el hecho de que Estados Unidos muy pocas veces hace referencia a nuestros documentos, sino que presenta documentos de posición totalmente de Estados Unidos. Quizá un buen procedimiento sería que Estados Unidos explicara por qué considera que esos derechos que están allí consignados, que sería lo que Panamá estaría dispuesta a conceder en un tratado, no llenan las necesidades esenciales para que los Estados Unidos pueda administrar y proteger el canal.

**DR. ILLUECA.**

Me parece que cualquier trabajo que se haga con base en una comparación entre la posición americana y la posición panameña nos va a mantener sin ningún cambio positivo.

Yo creo que sería preferible, por lo menos creo que podría ser lo más positivo de esta visita mía, poder presentarle al Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá y al Gobierno panameño una imagen clara de cuál es la posición norteamericana y también en su oportunidad, que Panamá pueda presentar a la misión norteamericana la posición que crea prudente renovar o presentar en cualquier sentido. Es decir, si me explico bien, yo no creo que sobre los términos del memorándum de 13 de diciembre de 1971 se podría trabajar, porque en Panamá existe la impresión de que esos términos no son aceptables. El Embajador Ward con franqueza nos ha dicho también que los 6 puntos de enero de 1971 tampoco son aceptables; de manera que sí es necesario que cada país examine la situación.

**EMBAJADOR WARD.**

En otras palabras, el proceso de reconsideración está aún en vías.

**DR. ILLUECA.**

Así es.

**EMBAJADOR WARD.**

¿Significa esto que los asuntos en el documento del 13 de diciembre no han sido acordados?

**DR. ILLUECA.**

A lo que me refiero es a que los términos de ese memorándum de 13 de diciembre no son aceptables para Panamá.

**EMBAJADOR WARD.**

Pero en el memorando hay algunos tópicos que son denominados discutidos y algunos denominados acordados y otros denominados desacuerdos. Por ejemplo, acuerdo de Estados Unidos para tener el derecho para construir el tercer juego de esclusas y etc.

**DR. ILLUECA.**

Si me permite, esos términos, a juicio del Ejecutivo panameño, no son aceptables. Y no son aceptables porque Panamá tiene una serie de posiciones que también deben ser motivo de acuerdos con los Estados Unidos. Para contestarle concretamente, sobre el memorándum de 13 de diciembre, el Ministro de Relaciones Exteriores le manifestó personalmente al Embajador Mundt en Panamá que los términos de ese memorándum no eran aceptables.

**EMBAJADOR WARD.**

Algunos de los términos deben ser aceptables. Usted no tiene la posición de que este tratado no incluirá el derecho para un canal al nivel del mar en Panamá, ¿la tiene usted? Eso sería una revelación espantosa para nosotros.

**DR. ILLUECA.**

La posición de Panamá, para que usted no sienta ningún choque, es la de que lo referente a la expansión del canal y al canal a nivel

son materias en las cuales Panamá no desea entrar en acuerdos mientras no se resuelvan las causas de conflicto que se derivan del funcionamiento del presente canal de esclusas.

**EMBAJADOR WARD.**

Pero esa no es una posición sobre la sustancia del asunto sino en el orden en que los asuntos del tratado sean conducidos en las negociaciones.

**DR. ILLUECA.**

Creo que se haría un gran progreso si las negociaciones pudieran desembocar en acuerdos sobre los temas referentes al presente canal de esclusas; y, entonces, los dos gobiernos tendrían oportunidad de tratar otros asuntos.

.....  
**EMBAJADOR WARD.**

Dr. Illueca, ¿cuál es su parecer acerca del medio propuesto para proseguir? ¿Cómo usted organizaría este proceso? ¿Iría usted a los asuntos uno por uno y arreglaría cada uno en turno?

**DR. ILLUECA.**

Desde luego, Embajador Ward, este es un asunto que tendrán que resolver las dos misiones negociadoras. Yo agradezco mucho la pregunta que me hace y solamente le expondría como una opinión que quedaría sujeta a la consideración de los señores embajadores y, desde luego, tratando de presentar lo que se concilie con la posición del gobierno panameño. A mí me parece que sería positivo que la misión americana, por su parte, pudiera, si le parece bien, hacer una revisión o una exposición de cuál es su posición expresada hasta ahora en cada punto. Eso creo que ayudaría a disipar alguna confusión o algún mal entendimiento que pudiera haber de la otra parte. De igual manera, yo creo que el equipo panameño podría hacer un trabajo similar de cuál es su posición y entonces, después de ese trabajo preliminar, yo creo que es positivo reunirse y comenzar a tratar los puntos en el orden en que las dos misiones estamos pretendiendo. Nosotros sabemos que en una negociación, para poder

llegar a un compromiso, es lo mismo que en un matrimonio: hay que dar el consentimiento, si no, no se puede ir más allá a disfrutar de los beneficios de la relación. Eso creo que nos daría tiempo a cada una de las misiones para aclarar, con sus respectivos gobiernos, cualquier punto en que pudiera surgir de parte de los negociadores, alguna duda o algún deseo de clarificar alguna expresión si ese fuera el caso.

Yo creo que todos los que participamos en esta actividad estamos sujetos a tener dudas y buscar alguna participación en los estratos superiores.

**EMBAJADOR WARD.**

¿Cuánto tiempo cree usted le tomaría a Panamá preparar esta declaración de posición?

**DR. ILLUECA.**

Yo le pediría al Embajador de la Ossa que él considere este punto. En realidad, yo no creo que es un asunto que deba tomar mucho tiempo. Creo que tenemos un positivo interés y aun con todo el tiempo que se ha tomado, creo que existe buena fe de ambos gobiernos para llegar a soluciones que sean positivas y que establezcan una relación más amistosa y más perdurable entre los dos países.

.....

La otra misión trascendental que me fue asignada por Omar Torrijos en el curso de las negociaciones y que por cierto resultó en extremo honrosa para mi persona, fue la invitación que me hizo para que asumiera la personería de Vocero del Gobierno Panameño, a fin de que le presentara al país y a la opinión pública nacional e internacional, un informe completo sobre la marcha de las negociaciones entre los dos países, para la concertación de un nuevo Tratado sobre el Canal de Panamá.

En ese tiempo las negociaciones, y por consiguiente Panamá, se encontraban en una dramática encrucijada. Al reanudarse en junio de 1971 las negociaciones, después de un período de inactividad, el propio Presidente Nixon, que había endurecido su criterio negociador, insistió en que se acordaran cláusulas bastante gravosas

en un Tratado sobre el Canal de Esclusas que tuviera una duración no menor de 50 años y un término adicional hasta de 50 años más, al ponerse en funcionamiento un nuevo Canal. Se trataba de una situación inaceptable que reclamaba una actitud inteligente, vigorosa y digna de parte del gobierno panameño. Torrijos consideró que se imponía dar a conocer la situación a todo el país y al exterior como medida preparatoria para llevar la causa panameña a los foros internacionales. Una decisión de esta naturaleza se enfrentaba a la oposición de los Estados Unidos que había exigido desde un principio que no se diera a conocer al público la marcha de las negociaciones.

Esta era una posición aparentemente infranqueable del Departamento de Estado. Desde el inicio de las negociaciones, el Jefe Negociador estadounidense Robert B. Anderson, puso como condición para negociar que no habría declaraciones unilaterales sobre la marcha de las negociaciones, pero que las Partes podrían acordar declaraciones conjuntas. Según pude informarme por una fuente de primera mano tal como se entiende de las propias palabras que se me transmitieron:

“Eso nunca se dio porque cuando lo solicitábamos se nos decía que resultarían contraproducentes”.

“El argumento era que en el Congreso y el pueblo de los Estados Unidos había un rechazo absoluto a las negociaciones, que las veían como un acto de debilidad del presidente Nixon y que cualquier información que pudiese ser interpretada como una concesión a Panamá de jurisdicción, tierras o dinero, sería considerada como un acto de traición; comprometería a los miembros del Congreso a adoptar una posición opositora prematura le abriría las puertas a todas las organizaciones en Estados Unidos que se oponían al nuevo tratado”.

“A Torrijos no le gustó la idea; su posición era que el secretismo favorecía a Estados Unidos porque los protegía de la condena de la comunidad internacional por sus posiciones imperialistas y hacía perder el valor de la presión local que se podía ejercer, que reforzaría la posición panameña de que de no haber un tratado satisfactorio el pueblo se encargaría de hacerle imposible a Estados Unidos una presencia pacífica en nuestro país”.

“Desde fines de 1972, cuando ya Estados Unidos había definido su posición intransigente e incluso la había consignado en proyectos de artículos de Tratado, Torrijos consideró que había llegado el momento de que la comunidad internacional y el pueblo panameño conociera que lo que proponía Estados Unidos no era otra cosa que cambios cosméticos a la situación colonial que mantenían en la Zona del Canal.

A un distinguido compatriota se le pidió que trabajase con la Comisión Asesora en la preparación de un proyecto de comunicado sobre el estado de las negociaciones que se daría a conocer públicamente, después que Torrijos le diese su aprobación”.

“Como una muestra de cortesía, Torrijos, a través del Canciller Tack, le pidió al Embajador de la Ossa que informara al Departamento de Estado que Panamá se aprestaba a hacer pública una declaración sobre el estado de las negociaciones, para cumplir con un compromiso elemental con el pueblo panameño que tenía derecho a saberlo y que, en última instancia sería el que decidiría sobre la suerte del tratado”.

“La reacción del negociador David Ward, a quien de la Ossa le transmitió el mensaje, fue que ellos se oponían y que la emisión de ese comunicado prácticamente ponía fin a las negociaciones. Cuando Torrijos fue informado sobre la reacción de Ward, nuevamente a través de Tack, le pidió al Embajador de la Ossa que le comunicara a Ward, que el haberle informado sobre la intención de emitir el comunicado era una mera cortesía diplomática y en ninguna forma debería ser interpretada como una solicitud de permiso, pues Panamá hacía uso de su derecho soberano.”

Pasaron varios días antes de que Torrijos me asignara la tarea de presentar al país y a la opinión pública el informe sobre la marcha de las negociaciones. En ese tiempo se recibieron incluso amenazas del Departamento de Estado que no hicieron mella en el ánimo de Torrijos.

Con ese informe oficial de la posición panameña, que según Jorden en su libro “La Odisea de Panamá”, fue presentado por mí en una exposición de cinco horas y que se transmitió ante una

nutrida concurrencia con la participación de destacadas delegaciones de todos los Órganos del Estado, con la presencia de multitud de personas congregadas en la plaza adyacente al Paraninfo de la Universidad de Panamá, se le dijo a los Estados Unidos que Panamá rechazaba sus propuestas, porque no cumplían con el objetivo de las negociaciones de eliminar las causas de conflicto.

Es cierto que la divulgación del informe oficial del gobierno panameño sobre la marcha de las negociaciones creó por un tiempo un impasse, pero ya Estados Unidos tenía claro que sin un cambio radical en sus posiciones la vía pacífica de las negociaciones se perdía.

El universo de la negociación comenzó a despejarse cuando el Jefe de la Misión de Panamá ante las Naciones Unidas, el Lic. Aquilino Boyd, activó su iniciativa impulsada por el Jefe de Gobierno Omar Torrijos Herrera, de gestionar como miembro que era nuestro país del Consejo de Seguridad, principal órgano político de la Organización Mundial, que dicho Consejo de Seguridad acordara, como en efecto acordó, sesionar en la ciudad de Panamá del 15 al 21 de marzo de 1973, para examinar problemas de la región latinoamericana y del Caribe, pero que en esencia se concentró en el caso panameño. Durante esas sesiones el gobierno panameño y personalmente Omar Torrijos, como lo expresa Celestino Andrés Araúz en el primer volumen del Tomo 15 de la Biblioteca de la Cultura Panameña, “tuvo la oportunidad de presentar con toda su crudeza el estado de las relaciones con la nación del Norte. El resultado, sin lugar a dudas, constituyó un triunfo para la diplomacia panameña, en particular y de la América Latina, en general”.

Con el advenimiento del mandatario Jimmy Carter a la Presidencia de los Estados Unidos, Omar Torrijos Herrera guiado por su sentido de soberanía, de dignidad y de manejo psicológico, alcanzó el milagro de la firma de los nuevos Tratados del Canal y demostró cómo se pueden situar en el más elevado plano las relaciones entre un país pequeño como Panamá y una superpotencia como los Estados Unidos, armonizando sus intereses contrapuestos en un escenario de franco entendimiento, como el derivado de la relación tan humana y amistosa establecida entre el Presidente Carter y el propio Omar Torrijos.

Los Tratados Torrijos-Carter respondiendo a los designios trazados por Omar Torrijos Herrera, fijaron un calendario de la descolonización. Dos años después de su firma, rescatamos cerca de las dos terceras partes del territorio que nos fuera segregado en 1903. El 1 de octubre de 1979 recuperamos y volvieron a la jurisdicción panameña los puertos terminales del Canal y el ferrocarril transístmico.

Habiéndose transferido a Panamá el control del tráfico aéreo y cesado el ejercicio por los Estados Unidos de las funciones gubernamentales referentes a la administración de justicia, el servicio de policía y el sistema carcelario, el Estado panameño quedó ejerciendo dignamente, en concordancia con sus atributos soberanos, la jurisdicción terrestre, marítima y aérea en todo el país.

Por primera vez en cinco siglos, al cabo de 48 decenios de jurisdicción española, de jurisdicción colombiana y de jurisdicción norteamericana, Panamá adquirió plena jurisdicción en toda la extensión de su territorio nacional.

Los Tratados de 1977 consagraron la entrega del Canal a Panamá por los Estados Unidos, abriéndole paso a la estructuración de un gran proyecto nacional, aún en proceso de realización.

El 7 de Septiembre es una fecha que convoca a todos y a cada uno de los panameños y panameñas a la reflexión acerca de nuestro pasado, de nuestro presente y de nuestro futuro. El 7 de Septiembre debe ser siempre una fecha cimera para encontrar la inspiración y los estímulos necesarios para seguir construyendo un futuro que sea compatible con los ideales que nos guiaron durante todo el siglo XX, para seguir insistiendo en este siglo XXI, que no es posible construir nada bueno ni duradero si permitimos el debilitamiento de nuestras fuerzas interiores, para darle adecuación y estabilidad a esos ideales y a esas fuerzas interiores en la medida en que el presente y el futuro nos lo demandan.

***Júbilo al conmemorar los panameños  
el XXX Aniversario de la firma de los  
Tratados Torrijos-Carter.  
El alpinismo generacional se traspasa  
con éxito de Torrijos a Torrijos***

*Dr. Carlos Alfredo López Guevara\**

Los panameños nos preparamos para conmemorar el XXX aniversario de la firma de los Tratados Torrijos-Carter, pactos que extinguieron la malhadada Convención del Canal Istmico de 1903 y sus enmiendas, alcanzando Panamá su objetivo estratégico de completar su proceso de independencia al consolidar todos sus poderes soberanos sobre el territorio conocido como Zona del Canal de Panamá y todas sus anexidades. Este acontecimiento que protagonizó el General Omar Torrijos Herrera, es el suceso histórico más importante de Panamá, superado sólo por el Acta de Independencia de 1903 que puso término a los lazos políticos que nos unieron a Colombia en 1821.

## **LA AVENTURA DEL HOMBRE POR LA LIBERTAD**

La aventura del hombre por la libertad es una constante durante el decurso de los siglos. Israel tuvo su líder en Moisés y el éxodo marca el camino de los israelitas hacia la Tierra Prometida, libres de la férula faraónica. Es incuestionable que el Éxodo es la versión documentada de la primera gran marcha del hombre que huye de la esclavitud para forjar su destino en libertad y adorando a un solo Dios. La histórica epopeya del pueblo judío cruzando el Mar Rojo y luego adentrándose en el inhóspito desierto hasta llegar a la tierra que “mana leche y miel”, es el triunfo del hombre sobre la tiranía, en la lucha sin sosiego, por la autodeterminación. Al examinar la historia de los panameños podemos encontrar cierto paralelismo con la del pueblo israelita. El éxodo israelita tomó cuarenta años de

---

\* Abogado. Ex Canciller de la República, Negociador de los Tratados y Actual miembro del Consejo de Relaciones Exteriores.

sacrificios y triunfos, y fue el inicio del esplendor y la gloria de un pueblo que estableció un Estado bien organizado en lo que se conoció como Palestina. Al escudriñar en nuestra historia, lo sucedido a partir de 1821, cuando nos liberamos del dominio español, podemos ir notando la similitud entre el pueblo de la Biblia y el nuestro, pues desde 1821 a 1999, los habitantes del Istmo de Panamá fuimos montando paulatinamente la estructura que nos llevó a la cúspide de nuestras metas nacionalistas, a estructurar nuestra identidad nacional con su población arraigada en el territorio demarcado por las fronteras con Colombia y Costa Rica.

## **EL ALPINISMO GENERACIONAL INICIA SU MARCHA**

Durante 178 años, en medio del imperialismo decimonónico rampante, preconizado en el istmo centroamericano por Inglaterra y Estados Unidos, fuimos marcando la ruta hacia la independencia, frente a sus deseos de mediatizarla o capitidismuirla. En 1830, bajo el liderazgo del General Tomás Herrera y más tarde, en 1840, volvimos a proclamar nuestra identidad nacional en el espacio territorial de hoy. Más tarde, en 1855, Justo Arosemena, el insigne patricio, obtuvo que el Congreso de Colombia creara el Estado Federal, filigrana nacionalista, precisión de nuestra identidad nacional, y luego, con el Pacto de Colón, de 1869, insistimos en un gobierno más autónomo, sin las limitaciones que la lejanía de la capital bogotana generaba.

Consideración muy especial merece el incidente de la Tajada de Sandía, episodio que integró a las autoridades panameñas y al pueblo en masa para oponerse a ciertos aventureros que se dirigían a las minas de oro de California, pero que ya querían tener su propia policía. Este pasaje de nuestra historia merece una mayor penetración de nuestros historiadores y sociólogos, pues la inconformidad del vendedor (Manuel Luna) de la tajada de sandía por el no pago de sólo cinco centavos, y el apoyo popular a su reclamo, reflejan el estado de ánimo de las masas que se sentían denigradas, ultrajadas, por la prepotencia de muchos de los transeúntes extranjeros, masas que deseaban hacer efectivos sus derechos ante muchas tropelías o actos delincuenciales de los extranjeros, lo cual fue contribuyendo a crear la argamasa que nos hace panameños.

Los actos del 3, 4 y 5 de noviembre de 1903, en las ciudades de Panamá y Colón, y otros centros poblados del interior, constituyeron

la eclosión que aglutinó y dinamizó el fervor popular para alcanzar nuestra independencia de Colombia, país al cual nos habíamos integrado; pero de nuestra incorporación sólo habíamos obtenido el trasiego de guerras civiles a nuestras tierras y con ello la desolación que cundía en el Istmo cuando declaramos nuestra independencia de Colombia, con la inmensa participación ciudadana principalmente en Colón y en Panamá. Con este epítome histórico me propongo confirmar que Panamá no es una invención de Teodoro Roosevelt ni de Wall Street, sino destilación lenta de los néctares que nutren la identidad nacional.

Los próceres que liderizaron nuestro acto de escisión del vínculo político con Colombia, lazo que se había prolongado por más de 80 años, comprometieron sus vidas y patrimonio a la causa de la libertad. (El patético fusilamiento del líder General Victoriano Lorenzo por confiar en el pacto del Wisconsin de 1902, que puso fin a la Guerra de los Mil días, es la mejor evidencia de cuánta gratitud debemos a nuestros próceres, coautores de nuestra independencia). A ellos la gloria, pues, al igual que Hernán Cortés, quemaron sus naves para el no retorno a Colombia, confirmando irrecusablemente el fervor de su patriotismo y sus ardientes deseos de hacer casa aparte en el concierto mundial.

Y, ya reconocida nuestra independencia por las grandes potencias, la república en ciernes supo enfrentarse a la cruda realidad de que nuestro plenipotenciario, Buneau Varilla, en vez de defender nuestros intereses ante los Estados Unidos, procuró garantizar de que dicho país no se sintiera tentado a seguir negociando con Colombia sobre la base del fallido Tratado Herrán-Hay para así poder vender sus propias acciones de la fallida empresa del Canal francés. Y, desde el 18 de noviembre de 1903, cuando se firmó la malograda Convención del Canal Istmico, se inició la gran batalla diplomática y jurídica sobre el alcance de las limitaciones jurisdiccionales que el tratado de 1903 imponía a Panamá. Entre las figuras estelares por su acendrado patriotismo y sustantiva argumentación jurídica, debemos destacar al Dr. Eusebio A. Morales y al Dr. Ricardo J. Alfaro. El primero se expresó con lógica y acertado verbo jurídico con respecto de lo estipulado por el tratado en su artículo III, "La República de Panamá concede a los Estados Unidos en la Zona

mencionada y descrita en el artículo II.....todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercerían SI ELLOS FUERAN SOBERANOS del territorio.....” El Dr. Morales sentenció que la expresión clave “si fueran soberanos” era la mejor indicación de que no lo eran. A esta roca jurídica nos aferramos los panameños. Y así, insistimos en que Panamá tenía derecho a ondear su bandera en la Zona del Canal como señal de su soberanía, así como a recibir una justa participación en la empresa del Canal.

Se dio inicio a la batalla contra la argumentación estadounidense de que Panamá sólo había retenido “derecho nominal”, es decir, derechos insustanciales. Pero a esos “derechos insustanciales” les fuimos dando sustancia como consta en el Tratado General de 1936, negociado por el Dr. Ricardo J. Alfaro y el Presidente Harmodio Arias Madrid. Allí se determinó que el Canal ya había sido construido. De esta afirmación se derivó la consecuencia lógica de que Estados Unidos no podía reclamar más tierras para construir el Canal. Como corolario de ello, toda obra nueva en la Zona del Canal necesitaba de la autorización de Panamá. También se eliminó del Tratado de 1903 la facultad de Estados Unidos de actuar para restablecer el orden público en las ciudades de Panamá y Colón, como se había pactado en el artículo VII, párrafo tercero.

La mente clarividente del Dr. Ricardo J. Alfaro se destacó nuevamente cuando Estados Unidos, pretextando cumplir con el artículo 77 de la Carta de las Naciones Unidas, que obliga a toda nación que tenga algún territorio bajo régimen de administración fiduciaria a rendir un informe a la ONU, presentó un informe sobre los territorios bajo su administración, incluyendo en él la Zona del Canal de Panamá. El Dr. Alfaro, con atildada argumentación jurídica, expresó oficialmente la posición panameña en su discurso del 14 de noviembre de 1946, ante la Asamblea General de la ONU, y rechazó la inclusión de la Zona del Canal entre los territorios cubiertos por el informe del gobierno estadounidense. Destaco su profundidad analítica, contenida en las conclusiones de mi distinguido profesor y transcribo sus conclusiones:

- 1) Que la República de Panamá es, y nunca ha dejado de ser, soberana en la faja de tierra conocida con el nombre de Zona del Canal;

- 2) Que los Estados Unidos sólo han adquirido por tratado “el uso, ocupación y control” de la Zona del Canal;
- 3) Que tales “uso, ocupación y control” han sido concedidos para los fines específicos de la construcción, el mantenimiento, el funcionamiento, el saneamiento y la protección del Canal;
- 4) Que la Zona del Canal no es una posesión ni una parte del dominio político de los Estados Unidos;
- 5) Que la Zona del Canal de Panamá es un territorio sin población nativa, permanente, y homogénea;
- 6) Que los habitantes de la Zona del Canal no tienen intereses vinculados a la tierra y no tienen ni pueden tener aspiraciones políticas a la independencia o al gobierno propio;
- 7) Que la Zona del Canal sólo puede ser administrada como una faja de tierra exclusivamente destinada al fin de mantener, administrar y proteger el Canal

“Síguese de aquí que no hay fundamento para que la Zona del Canal de Panamá pueda ser incluida entre los territorios no autónomos a que se refiere el artículo 73(e) de la Carta. Su inclusión entre los territorios sobre los cuales se han rendido informe por disposición de la Carta es un error manifiesto que la República de Panamá espera sea corregido por los medios apropiados a que haya lugar.”

Gracias a la agudeza jurídica del Dr. Alfaro, Panamá se libró de un infortunio similar al sufrido por Guatemala al perder su reclamación sobre Belice, colonia británica que obtuvo su independencia. Pensamos que si los “Zonians” hubieran perdurado en la Zona del Canal, y hubieran contado con el apoyo de Estados Unidos para encaminarse hacia un gobierno propio e independiente, la lucha por la recuperación de la Zona del Canal habría tomado otra dimensión o solución desfavorable para Panamá.

A grandes trazos he delineado el contorno y profundidad de lo que el General Omar Torrijos Herrera, en gesto de hidalguía, denominó con singular acierto el **alpinismo generacional**. Las distintas generaciones, de 1903 a 1977, expresaron insatisfacción por la desventajosa situación que Panamá tenía frente a Estados Unidos, como producto del tratado de 1903. Esa insatisfacción hizo crisis los días 9 y 10 de enero de 1964. En estos dos días los dramáticos

sucesos escenificados en nuestro país por ciudadanos de todos los estratos sociales, con la inmolación de 22 vidas, llevaron a la inédita postura del Presidente Roberto Francisco Chiari de estimar rotas las relaciones diplomáticas con Estados Unidos. De allí se avanzó a reanudarlas con el compromiso de ambas naciones de negociar el establecimiento de una relación radicalmente distinta, que pusiera fin a las discordias generadas por los tratados del Canal y por las abusivas interpretaciones unilaterales de la potencia norteña, así como también por la lacerante cláusula alusiva a la perpetuidad.

Correspondió al General Torrijos reanudar las negociaciones, después de que los proyectos de tratado negociados bajo la responsabilidad del Presidente Robles, y de su Ministro de Relaciones Exteriores, Ing. Fernando Eleta, produjeran resultados insatisfactorios.

Hoy no sólo conmemoramos el trigésimo aniversario de la firma de los Tratados Torrijos-Carter, sino que vemos también los frutos de la negociación liberadora que culminó con que sobre el Cerro Ancón, flameara nuestra enseña PATRIA, como expresión y resumen de las luchas nacionalistas generacionales que llevó a buen puerto el General Torrijos. Y nuestro orgullo de panameños se acrecienta al comprobar que el Presidente Carter no se equivocó cuando respondió positivamente a las aspiraciones cardinales de Panamá. Hoy, según sus propias palabras, Panamá administra el Canal de Panamá en forma más satisfactoria que bajo el control de Estados Unidos.

Al rememorar el difícil proceso de negociación con los Estados Unidos, en el cual participé en calidad de Negociador, no puedo dejar de subrayar la calidad de estadista que demostró el General Torrijos a lo largo de la gran marcha. Su tacto diplomático, su *sindéresis* al escoger las opciones que se suscitaban en las duras negociaciones, su capacidad de sumar a estadistas amigos como impulsores de los intereses de Panamá, su decisión de negociar en mesa abierta ante el mundo para que los pueblos del orbe se sumaran al proceso de descolonización de Panamá y ayudaran a encontrar la fórmula necesaria aceptable a ambos países, toda esta conjunción de habilidades en un escenario político mundial signado por la descolonización, la autodeterminación y el derecho de toda nación a explotar soberanamente sus recursos naturales, llevaron al Presidente

Carter y al General Torrijos, Jefe de Gobierno de Panamá, a firmar los pactos que contienen las fórmulas que resolvieron pacíficamente un prolongado diferendo diplomático, que se abrió en 1903 y se clausuró en 1977, en paz y amistad con los Estados Unidos de América.

Hoy podemos mirar hacia el futuro con optimismo. La Autoridad del Canal de Panamá, totalmente en manos panameñas, ha sabido ganarse el respeto y la admiración de la comunidad internacional por su eficiente manejo del Canal. Y el Presidente Martín Torrijos, siguiendo las huellas de su progenitor, supo liderizar el referéndum en el cual los panameños votamos SÍ, en favor de la expansión del Canal. Así se construirá un mejor futuro para los panameños, se garantizará un mejor servicio a todos los usuarios del Canal, y se obtendrá, con peajes razonables, la recompensa justa para Panamá por los servicios que ofrece el Canal a la comunidad internacional, con una mayor capacidad para atender el creciente tráfico marítimo, medido en número de naves y su tonelaje, y con un manejo del Canal en que se siga destacando la eficiencia que hemos descubierto que también poseemos nosotros los panameños.

# *Algunos antecedentes de los Tratados Torrijos-Carter*

*Paulino Romero C.\**

## INTRODUCCIÓN

Con motivo de la conmemoración del trigésimo aniversario de la firma de los Tratados Torrijos-Carter, entregamos a la opinión pública nacional e internacional, este breve resumen histórico con el preciso objetivo de rememorar algunos hechos y sucesos que antecedieron a las negociaciones de un nuevo tratado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, las cuales finalizaron felizmente, después de más de una década de constante batallar, con la aprobación de los Tratados Torrijos-Carter, firmados en la sede de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en Washington, D.C., por el Jefe de Gobierno de Panamá, Omar Torrijos Herrera y por el Presidente de los Estados Unidos de América, Jimmy Carter, el 7 de septiembre de 1977.

Para el Gobierno y pueblo panameños, la fecha anotada reviste una importancia de gran trascendencia histórica. Mediante estos instrumentos legales, producto de un trabajo “generacional” basado en la docencia diplomática, la República de Panamá logra romper las “ataduras de la perpetuidad” que presentaba el Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903, por demás oneroso y humillante para los intereses de la Nación panameña, el cual estuvo vigente con algunas modificaciones, por más de seis décadas.

Se pudiera aducir toda una serie de peculiaridades adicionales que no podemos exponer en este marco. Así, por ejemplo, no deja de tener su importancia el hecho de que la historia panameña, en el fondo, aún se encuentre en la fase de una primera revisión crítica de

---

\* Pedagogo, escritor y diplomático. Entre 1995 y 1999, fue Embajador de Panamá en Israel y Embajador Concurrente en Chipre, y en la actualidad es Director General de la Academia Diplomática “Ernesto Castillero Pimentel” del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.

las fuentes existentes. Los intereses de la investigación de los últimos tres decenios reflejan por ello, en este sentido también, el registro progresivo de los diversos niveles de archivos y fuentes. A partir de los años 70 del siglo pasado, se procedió cada vez más al estudio de los archivos nacionales y de las fuentes locales, habiéndose llegado sólo en los últimos años también a investigar archivos privados sin que ya hubiera concluido ese proceso de una primera revisión crítica.

Es en esta encrucijada de la vida nacional, como vida histórica hecha de instantes sucesivos y únicos, donde se cimenta la reflexión de nuestros mejores hombres públicos y diplomáticos y se personalizan sus aportes al legado de la historia panameña contemporánea. El método civilizado de la negociación, el diálogo o la conversación bilateral directa en términos de igualdad de ambas partes fue --desde 1903 hasta 1977, cuando fueron firmados los Tratados Torrijos-Carter-- el instrumento de defensa de la posición firme y decidida de Panamá en su relación con los Estados Unidos de América, y para la revolución del problema de la soberanía en la antigua Zona del Canal. Todo debido al convencimiento de que negociar, celebrar un tratado de paz o de entendimiento entre las conciencias que, de otra manera, vivirían en perpetua guerra.

La lucha generacional por la soberanía y la transferencia del Canal a Panamá, fueron siempre claves en el pensar y el actuar de los panameños y panameñas a lo largo de nuestra historia republicana. Este esfuerzo fue y es un evento histórico que, a cada paso, carga, aunque algunos lo ignoren, con la historia del pensamiento panameño. Pensar y actuar son sin duda actos de actualización: todo pensamiento es moderno. Se manifiesta en el tiempo la aparición de tal modernidad cuando se institucionaliza la conciencia de sí mismo, la autoconciencia, que prevalece sobre lo dado, y la certeza se alza sobre la verdad. Hoy todas y todos los panameños conmemoramos, felices el XXX aniversario de la firma de los Tratados Torrijos-Carter de 1977, mediante los cuales logramos obtener nuestro Canal. Conmemoramos, como humanos que somos, porque tenemos historia y, a la vez, porque podemos separarnos de ella, para estudiarla objetivándola. En la historia, además, se fundamenta la ética, que es búsqueda de la libertad y universalidad del ser.

Con el objeto de realizar las investigaciones y estudios pertinentes, para una toma de conciencia de lo que ha significado y significa la trascendencia de los hechos consumados en el pasado, presente y futuro de las relaciones de Panamá con los Estados Unidos de América, en su tenaz lucha por la soberanía y afirmación de la República, resalta especialmente la intervención patriótica de los estudiantes panameños. Allí están, como ejemplo, los luctuosos sucesos del 9 y 10 de enero de 1964: los adolescentes y jóvenes que estudiaban en los colegios secundarios y universitarios, sobre todo los estudiantes del Instituto Nacional, quienes ofrendaron sus vidas como tributo en defensa de los legítimos derechos de la Nación panameña, sometida durante seis décadas, como consecuencia del oneroso Tratado Hay-Bunau Varilla del 18 de noviembre de 1903: Un tratado injusto, impuesto por un país al que hemos tratado siempre con lealtad y cordialidad en nuestras relaciones bilaterales. A esa actitud de los estudiantes institutores y universitarios, sumada a la no menos importante, de estudiantes de otras escuelas secundarias del país, ha correspondido el pueblo panameño, que siente orgullo de la conducta de sus generaciones juveniles, y por eso, le ha dado al movimiento estudiantil la jerarquía de fieles guardianes de la soberanía de la patria.

Quien no sólo desee comprender la lucha generacional y el influjo ejercido por los estudiantes y los hombres y mujeres destacados de nuestra vida pública, sino además apreciarlos debidamente, no puede limitarse a relatar la historia como hacen muchos espíritus comunes. Debe, eso sí, seguir más bien las huellas de nuestros más connotados compatriotas en el devenir republicano. Pues entre los panameños y panameñas que han tenido influjo en la construcción y desarrollo institucional de la República y han trabajado por ella, merecen nuestro homenaje y reconocimiento patriótico figuras tales, como Justo y Pablo Arosemena, los Próceres de la Independencia, Manuel Amador Guerrero, primer Presidente de la República.

También son dignos de mención por su inteligencia y su fervor patriótico, siempre al servicio de la República, Eusebio A. Morales, José Domingo de Obaldía, Belisario Porras, Carlos A. Mendoza, Narciso Garay, Guillermo Andreve, Ricardo J. Alfaro, Harmodio Arias Madrid, Octavio Méndez Pereira, Enrique A. Jiménez, Ricardo Miró, Ricardo Manuel Arias Espinosa, Ernesto de la Guardia Jr.,

Roberto F. Chiari, Omar Torrijos Herrera, Felipe Juan Escobar, José M. Quirós y Quirós, Octavio Fábrega, Galileo Solís, Aquilino E. Boyd, Ernesto Castellero Pimentel, Julio E. Linares, Miguel J. Moreno Jr., Jorge E. Illueca, Diógenes A. Arosemena G., César A. Quintero, José Isaac Fábrega, Eduardo Ritter Aislán, Carlos Sucre Calvo, Diógenes De la Rosa, Gabriel Lewis Galindo, Rómulo Escobar Betancourt, Amelia Denis de Icaza, María Olimpia de Obaldía, Esther Neira de Calvo, Thelma King H., y otros distinguidos panameños vinculados a las relaciones diplomáticas entre Panamá y los Estados Unidos de América, también merecedores de nuestro reconocimiento por su participación generacional en los resultados alcanzados finalmente en “el campo feliz de la unión”; es decir, la aprobación y puesta en vigor de los Tratados Torrijos-Carter, mediante los cuales el Canal fue transferido a su legítimo dueño, la República de Panamá, el 31 de diciembre de 1999, para completar el largo proceso de perfeccionamiento de nuestra soberanía nacional.

El Gobierno está perfectamente consciente de la trascendencia de lo que significa el Canal, ahora en propiedad de los panameños. El paso dado en octubre de 2006, mediante la realización del referéndum para la “Ampliación del Canal”, cuyo resultado contó con la aprobación mayoritaria de la ciudadanía, abre nuevas avenidas en lo que dice aprovechamiento de los beneficios del más importante recurso natural con que contamos. El fenómeno dinámico que constituye el Canal ampliado, debe seguir su marcha. Los progresos de la tecnología y la importancia actual del Canal de Panamá en el ambiente nacional e internacional, no permiten retardar el avance de los trabajos de ampliación y la adopción de las innovaciones propuestas. Estamos en la hora precisa para entrar en este fecundo y fascinante camino, como respuesta al reto categórico que nos plantea el siglo XXI.

La necesidad de proteger nuestro principal recurso natural (el Canal Interoceánico), de mantener ejercicios de soberanía permanente, pero también las ineludibles luchas contra la pobreza, el fomento de la educación, la salud y, en general, el mejoramiento de la calidad de vida de los panameños y panameñas, son objetivos fundamentales de apelación al desarrollo sostenible. Los proyectos que se adelantan en este sentido son, precisamente, de prioridad y de especial preocupación del gobierno del presidente Martín Torrijos Espino.

## ANTECEDENTES INTERNACIONALES

### TRATADO HAY-BUNAU VARILLA de 1903

(Para la construcción del Canal Interoceánico)

DECRETO No. 24 DE 1903

(2 de diciembre)

Por la cual se aprueba un Tratado con los Estados Unidos de Norte América.

LA JUNTA DE GOBIERNO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA, Por cuanto se ha celebrado entre el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República, acreditado ante el Gobierno de los Estados Unidos de América, y el señor Secretario de Estado de aquella Nación, un tratado que copiado a la letra dice así:

#### “CONVENIO DEL CANAL ÍSTMICO”

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

El Presidente de los Estados Unidos de América, a John Hay, Secretario de Estado, y El Gobierno de la República de Panamá, a Philippe Bunau Varilla, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República de Panamá, especialmente facultado para tal objeto por ese Gobierno, quienes después de haberse comunicado sus respectivos plenos poderes, y de haberlos hallado en buena y debida forma, han convenido y concertado los siguientes artículos [...] El documento consta de XXVI Artículos, de los cuales sólo transcribiremos dos (I y II).

## Artículo I

Los Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá.

## Artículo II

La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado Canal, de diez millas de ancho que se extienden a una distancia de cinco millas a cada lado de la línea central de la ruta del Canal que se va a construir, comenzando dicha zona en el Mar Caribe a tres millas marítimas de la línea media de la bajamar y extendiéndose a través del Istmo de Panamá hacia el Pacífico hasta una distancia de tres millas marítimas de la línea media de la bajamar, con la condición de que las ciudades de Panamá y Colón y las bahías adyacentes a dichas ciudades, que están comprendidas dentro de las líneas de la zona arriba descrita, no quedan incluidas en esta concesión. La República de Panamá concede, además, a perpetuidad a los Estados Unidos, el uso, ocupación y control de cualesquiera otras tierras y aguas fuera de la zona arriba descrita, que puedan ser necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado Canal, o de cualesquiera canales auxiliares u otras obras necesarias y conveniente para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección de la citada empresa.

La República de Panamá concede, además, y de igual manera a los Estados Unidos, a perpetuidad, todas las islas que se hallen dentro de los límites de la Zona arriba descrita, así como también, el grupo de pequeñas islas en la Bahía de Panamá, llamadas Perico, Naos, Culebras y Flamenco.<sup>1</sup>

El Tratado de 1926, entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, fue rechazado por la Asamblea Nacional de Panamá, motivo por el cual desistimos de referirnos al contenido del mismo.

---

<sup>1</sup> Tomado del libro "Panamá y los Estados Unidos", del Dr. Ernesto Castellero Pimentel, Panamá, 1953.

## TRATADO GENERAL DE AMISTAD Y COOPERACIÓN 2 de marzo de 1936

Entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, firmado en Washington el 2 de marzo de 1936, aprobado por la Asamblea Nacional Legislativa de Panamá el 24 de diciembre, por medio de la Ley 37 de 1936 y ratificado por el Senado de los Estados Unidos de América el 25 de julio de 1939. El documento consta de XII Artículos y fue firmado por los señores Dr. Ricardo J. Alfaro, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Panamá en los Estados Unidos, y Dr. Narciso Garay, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Panamá en misión especial, por la República de Panamá; y el señor Cordell Hull, Secretario de Estado de los Estados Unidos de América y el señor Summer Welles, Subsecretario de Estado, por los Estados Unidos de América.

Con la puesta en vigor de este Tratado se logró avanzar en algunos aspectos, respecto del Tratado Hay-Bonau Varilla de 1903. Por ejemplo, se aumentó el pago de la anualidad a la República de Panamá de doscientos cincuenta mil dólares (\$250,000) a cuatrocientos treinta mil dólares (\$430,000), según el convenio incorporado en canje de notas de fecha 2 de marzo de 1936. También se logró la construcción de un corredor entre la ciudad de Panamá y Colón, con el fin de que la ciudad de Colón pueda disfrutar de un medio directo de comunicación por tierra, bajo jurisdicción panameña, con el resto del territorio bajo jurisdicción de la República de Panamá. No obstante, ésta y otras conquistas, logros alcanzados en el Tratado de 1936, no satisfizo las aspiraciones de los panameños, razón por la cual continuó la lucha por la abrogación del Tratado Hay-Bonau Varilla durante los años subsiguientes.<sup>2</sup>

---

2 Tomado de la Revista Lotería – Tomo I, Nos. 99-100 de febrero-marzo de 1964.

**TRATADO DE MUTUO ENTENDIMIENTO Y  
COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ Y  
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

(25 de enero de 1955)

El Presidente de los Estados Unidos de América y el Presidente de la República de Panamá, deseosos de celebrar un tratado que demuestre una vez más el mutuo entendimiento y la cooperación entre los dos países y que fortalezca los lazos de entendimiento y amistad entre sus respectivos pueblos, han nombrado para tal propósito, como sus respectivos Plenipotenciarios a:

El Presidente de los Estados Unidos de América:

SELDEN CHAPIN, Embajador Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos de América en Panamá.

El Presidente de la República de Panamá:

OCTAVIO FABREGA, Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, quienes, habiendo comunicado sus respectivos plenos poderes, los que han sido hallados en buena y debida forma, y reconociendo que ni las estipulaciones de la Convención firmada el 18 de noviembre de 1903, ni el Tratado General firmado el 2 de marzo de 1936, ni el presente Tratado, pueden ser modificados excepto por mutuo entendimiento, convienen en los siguientes artículos [...] En su totalidad, el documento trata de un total de XIII Artículos, de los cuales hacemos referencia al Artículo I que a la letra dice:

Artículo I

Comenzando con la primera anualidad pagadera después del canje de las ratificaciones del presente Tratado, los pagos de acuerdo con el artículo XIV de la Convención para la construcción de un Canal Marítimo, celebrada entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América el 18 de noviembre de 1903, tal como quedó modificado por el Artículo VII del Tratado General de Amistad y Cooperación firmado el 2 de marzo de 1936, será de un millón novecientos treinta mil (\$1,930,000) como lo define el convenio incorporado en el Canje de Notas del 2 de marzo de 1936 entre los Miembros de la Comisión Panameña del Tratado y el Secretario de

Estado de los Estados Unidos de América. Los Estados Unidos de América pueden cumplir su obligación con respecto a cualquiera de los dichos pagos mediante el pago en cualquier moneda, siempre que la cantidad que se le paga, sea el equivalente de un millón novecientos treinta mil balboas (\$1,930,000) definidos como queda expresado:

En la fecha del primer pago de acuerdo con el presente Tratado, las estipulaciones en este Artículo subrogarán las estipulaciones del Artículo VII del Tratado General firmado el 2 de marzo de 1936.<sup>3</sup>

Como queda dicho, en uno y otro Tratado (1936 y 1955), los pocos logros alcanzados se reflejan apenas en un modesto aumento de la anualidad del Canal a Panamá, en contraste con los muchos millones en ganancia que generaron las operaciones del Canal de Panamá, en favor de los Estados Unidos de América, en más de seis décadas de administración de la vía interoceánica. Esos pequeños logros no compensaron las legítimas aspiraciones de Panamá y los panameños, y mucho menos, eliminar las causas de conflicto generadas por el deshonroso, humillante e ignominioso Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903.

## ANTECEDENTES NACIONALES

### *La Siembra de Banderas y la Marcha de la Soberanía*

A mediados de los años 50 del siglo pasado, un grupo representativo de estudiantes, dirigidos por Carlos Arellano Lenox, llevó a cabo lo que se llamó “la siembra de banderas” como una demostración inequívoca de reafirmación soberana en la Zona del Canal. El 4 de noviembre de 1959, Día de la Bandera, portando orgullosamente con entusiasmo patriótico la Bandera Nacional, un selecto grupo de ciudadanos panameños entraba en marcha pacífica con pujanza arrolladora a la antigua Zona del Canal. Al frente de esa marcha patriótica iba el diputado a la Asamblea Nacional, Lic. Aquilino E. Boyd, quien sin haber completado todavía los 40 años de su existencia contaba más de doce en el servicio de la República. La prensa nacional e internacional registró el hecho como el despertar de la República de Panamá hacia la recuperación soberana en todo su territorio. Me contaba Aquilino en

---

3 Tomado de la Revista Lotería – Tomo I, Nos. 99-100 op. cit.

una ocasión, que el Dr. Octavio Fábrega, ex Canciller de la República y negociador del Tratado Remón-Eisenhower, le dijo en Nueva York, que la “siembra de banderas” y la marcha sobre la Zona del Canal en 1959, tuvo más efecto en Washington y en el Departamento de Estado, que todas las correspondencias y reclamaciones diplomáticas formales de Panamá, en relación con sus derechos soberanos en la antigua Zona del Canal.

Aquilino Boyd fue diplomático, diputado a la Asamblea Nacional (1948-1964); Canciller de la República (1956-58; 1976-77); Embajador, Representante Permanente de Panamá en la Organización de las Naciones Unidas (1962-1976; 1997-99); Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU (1972-1973). De su valor civil hay testimonio irrecusable en las páginas de los anales de la ONU, en donde consta su denuncia viril contra los Estados Unidos de América, por la agresión no provocada a la República de Panamá el 9 y 10 de enero de 1964. Entre sus obras y realizaciones, en función de Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU, logró trasladar el Consejo a Panamá, para reunirse en el mes de marzo de 1973. Panamá recibió, en el desarrollo de esa importante reunión del Consejo de Seguridad, el apoyo internacional en favor de su causa. Y a partir de ese momento, se concretó luego, la reunión del Canciller panameño Juan Antonio Tack y el Secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger, quienes finalmente acuerdan aprobar los ocho puntos históricos, los cuales sirvieron de base y dieron impulso a las negociaciones para un nuevo Tratado del Canal.

*El Dr. Carlos Iván Zúñiga Guardia, en un sesudo estudio sobre “La raíz histórica de nuestra causa”, señala entre otras cosas lo siguiente: “La agresión sufrida por la Nación panameña ha brindado la oportunidad de comprobar tanto el espíritu de unidad de nuestro pueblo como la continuidad histórica de nuestras demandas básicas. Generalmente a los panameños se nos acusa de amar la improvisación. Pero en el asunto del Canal hay tres preocupaciones constantes: la preocupación de la soberanía, la preocupación de la neutralidad y la preocupación de la perpetuidad”.*

Estas preocupaciones se han reflejado, a través del tiempo, en la lucha por la soberanía, la lucha por la neutralidad y la lucha contra la perpetuidad.

## *La Opinión Nacional*

El consenso de la opinión nacional fue en todo momento la cancelación definitiva del oprobioso Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903. Así se manifestó la prensa nacional a través de sus notas editoriales por más de medio siglo. Se destaca, entre otros documentos, la nota de protesta del Dr. Narciso Garay al Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (del 24 de agosto de 1921); en “Medio siglo de relaciones entre Panamá y los Estados Unidos”, por el Dr. Ricardo J. Alfaro, ex Presidente de la República (25 de julio de 1953); y en “Las relaciones de Panamá y los Estados Unidos”, por Ricardo Manuel Arias Espinosa, también ex Presidente de la República (29 de abril de 1958).

## *La Actuación Oficial*

La histórica nota por medio de la cual Panamá rompió relaciones diplomáticas con el Gobierno de los Estados Unidos de América el día 10 de enero de 1964. Dicha nota fue enviada en horas de la tarde de ese mismo día, directamente al Departamento de Estado por teletipo, y al día siguiente, el Licenciado Eloy Benedetti, Asesor Jurídico de la Cancillería, le entregó personalmente, a las 3 de la tarde, el original de la nota al entonces Encargado de Negocios de los Estados Unidos de América, señor Wallace Stuart. He aquí el texto de la histórica nota:

Panamá, 10 de enero de 1964.

Señor Secretario de Estado:

En nombre del Gobierno y Pueblo de Panamá presento a Vuestra Excelencia formal protesta por los actos de despiadada agresión llevados a cabo por las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América acantonadas en la Zona del Canal, contra la integridad territorial de la República y sus población civil indefensa durante la noche de ayer y la mañana de hoy.

La injustificada agresión a que antes me he referido, sin paralelo en la historia de las relaciones entre nuestros dos países, ha tenido hasta ahora para nosotros los panameños un trágico saldo de diez y siete muertos y más de doscientos heridos. Además, los edificios y bienes situados en ciertos sectores de la ciudad de Panamá colindantes

con la Zona del Canal, han sufrido daños de consideración como consecuencia de los incontrollables actos agresivos de las Fuerzas Armadas norteamericanas.

La forma inhumana como la policía de la Zona del Canal y luego como las Fuerzas Armadas norteamericanas agredieron a una romería de no más de cincuenta jóvenes estudiantes de ambos sexos de escuela secundaria, que pretendían desplegar en forma pacífica la enseña nacional en esa faja de territorio panameño, carece de toda justificación. El incalificable incidente ha revivido episodios del pasado que creíamos que no volverían a ocurrir en tierra de América.

Los condenables actos de violencia que motivan esta nota no pueden ser disimulados y menos tolerados por Panamá. Mi Gobierno, consciente de su responsabilidad, hará uso de todos los medios que pone a su alcance el Derecho, el Sistema Regional Americano y los Organismos Internacionales, con el fin de lograr justa indemnización por las vida truncadas, por los heridos y por los bienes destruidos, la aplicación de sanciones ejemplares a los responsables de tales desmanes y las seguridades de que en el futuro ni las Fuerzas Armadas acantonadas en la Zona del Canal ni la población civil norteamericana residente en esa faja de territorio nacional, volverán a desatar semejantes actos de agresión contra un pueblo débil y desarmado, pero decidido en la defensa de sus derechos inalienables.

Finalmente, cumpla con informar a Vuestra Excelencia, que debido a los sucesos a que antes me he referido, el Gobierno de Panamá considera rotas las relaciones diplomáticas con su ilustrado Gobierno, y en consecuencia, ha impartido instrucciones a Su Excelencia el Embajador Augusto G. Arango, para que regrese cuanto antes a la Patria.

Aprovecho la oportunidad para manifestar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta consideración.

GALILEO SOLIS  
Ministro de Relaciones Exteriores

*(“La Estrella de Panamá”, sábado 18 de enero de 1964)*

Entre otros documentos dignos de mención y de consulta tenemos el discurso pronunciado por el Embajador Lic. Miguel J. Moreno, en la OEA el 31 de enero de 1964; el anuncio oficial del Consejo de la OEA; el texto de las declaraciones del Presidente de los Estados Unidos de América, Lindon B. Johnson y el texto de las declaraciones del Presidente de Panamá, Roberto F. Chiari dieron fuerza a las aspiraciones, tanto tiempo esperadas, por los panameños y panameñas.

## CONCLUSIÓN

Sobre el desarrollo económico de Panamá, tal como está avanzando, con la puesta en vigor de los Tratados Torrijos-Carter, no debieran descuidarse los aspectos culturales y político-culturales de un nuevo Panamá concebido en el “campo feliz de la unión”. Después de casi un siglo de lucha incesante, la causa que siempre unió a los panameños fue precisamente la recuperación de su soberanía en todo el territorio nacional, incluyendo la transferencia del Canal a sus verdaderos dueños: los panameños y panameñas. Ese esfuerzo “generacional” se concretó, como queda dicho, mediante los Tratados Torrijos-Carter, firmados en Washington, en 1977. Desde el 31 de diciembre de 1999, Panamá asumió por derecho natural, soberano y jurídico la administración de su Canal. Los informes oficiales y la opinión nacional e internacional, después de un sexenio de administración de la vía, por profesionales panameños, han resultado ser favorables a Panamá; por cuanto se ha comprobado, mejor manejo y eficiencia en el servicio que se presta a nivel mundial, comparado con las administraciones estadounidenses ejecutadas durante casi una centuria (1914-1999).

Finalmente, los beneficios económicos y el prestigio internacional de que goza la República de Panamá en la actualidad, por las gestiones heroicas de los grandes hombres que acabamos de mencionar, las proyecciones de futuro y aún de mayores beneficios en el decurso del presente siglo será, en buena parte, el resultado de la avanzada y dinámica “política exterior” del gobierno del Presidente Martín Torrijos Espino, ejecutada con dinamismo, patriotismo y dignidad por el Primer Vicepresidente y Ministro de Relaciones Exteriores de la República, Samuel Lewis Navarro. Su intensa labor diplomática durante los últimos 33 meses, lo ha convencido de que las patrias sólo se engrandecen cuando se las hace obrar armónicamente en el concierto de la solidaridad mundial.

La Administración gubernamental actual ha laborado en forma efectiva, en lo tocante a la interpretación, aplicación y efectividad de los Tratados Torrijos-Carter. En cuanto al problema del mejor aprovechamiento de los beneficios económicos derivados de la operación y administración del Canal, el Gobierno ha inspirado todos sus actos en el firme ideal de procurar el bienestar de todos los panameños y el progreso integral del País. Estamos conscientes, pues, de que paso a paso, la República progresa y se desarrolla y que cumple así el feliz destino que para ella concibieron nuestros Próceres y nuestros Negociadores de los sucesivos Tratados de 1936, 1955 y, finalmente, los Tratados Torrijos-Carter de 1977.

### BIBLIOGRAFÍA

ALFARO, Ricardo J.	<b>Medio siglo de relaciones entre Panamá y los Estados Unidos.</b> Panamá (25 de julio de 1953)
ARIAS ESPINOSA, Ricardo M.	<b>Discurso sobre las relaciones de Panamá y los Estados Unidos en la Universidad de Georgetown,</b> Washington, D.C. (29-IV-58)
ARIAS MADRID, Harmodio	<b>El Canal de Panamá. Un estudio en Derecho Internacional y Diplomático.</b> Traducción de Diógenes A. Arosemena G., (Panamá, 1957)
CASTILLERO PIMENTEL, Ernesto	<b>Panamá y los Estados Unidos 1903- 1953.</b> Quinta Impresión. (Panamá, 1988)
ESCUELA DE TEMPORADA DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ. Director: Diógenes A. Arosemena G.	<b>Los Canales Internacionales.</b> (Panamá, 1957)
JAÉN SUÁREZ, Omar	<b>Las Negociaciones de los Tratados Torrijos-Carter 1970-1979.</b> Tomo I y II, Panamá, 2005.
MÉNDEZ PEREIRA, Octavio	<b>La Neutralización del Canal en Antología del Canal 1914-1939</b> (Panamá, 1939)
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Ministro: Aristides Royo	<b>Tratado del Canal de Panamá (Torrijos-Carter),</b> Impresión Educativa, (Panamá, 1977)
MORALES, Eusebio A.	<b>Ensayos, Documentos y Discursos.</b> Colección Kiwanis (Panamá, 1977)
REVISTA LOTERÍA	<b>Ediciones Especiales (Tomo I y II)</b> Nos. 99-100; 101-102 febrero-marzo y abril-mayo (Panamá, 1964)
ROMERO C., Paulino	<b>El Canal, su futuro y la Educación.</b> Diario La Prensa (Panamá, 26-1-93)

# ***Los Tratados Torrijos-Carter 30 años después.***

*Dr. Nicolás Ardito Barletta<sup>1</sup>*

Hace treinta años existía la Zona del Canal, bajo jurisdicción de EE.UU., que contenía bases militares de ese país con más de 10,000 militares, y el canal era administrado por un general norteamericano como un servicio público internacional que producía grandes beneficios al comercio marítimo de EE.UU. con los bajos costos de tránsito. Por esa concesión, pactada a perpetuidad en el tratado de 1903, Panamá recibía beneficios económicos diversos por debajo de su potencial que se resumen así: una anualidad de \$1.9 millones, un impacto directo que incluía salarios a panameños que trabajan en el canal, exportaciones panameñas a la Zona y gastos de sus residentes norteamericanos en Panamá, por un valor total de \$ 356.1 millones (\$ 527 millones a precios del 2005).

Hoy, el Canal es de Panamá, administrado por panameños, el territorio nacional es uno solo, sin jurisdicciones extranjeras, las áreas y la infraestructura de la antigua Zona aledañas al canal se usan para el desarrollo nacional, el canal opera para beneficiar el comercio mundial generando ingresos para los panameños, quienes hemos decidido expandir su capacidad. En 2005, Panamá recibió del canal un impacto económico que incluye una anualidad para el Gobierno de \$545.1 millones, gastos del canal en Panamá (salarios, contratos, compras, etc) de \$602.1 millones, las ventas de servicios a los barcos en tránsito han subido a \$390. millones y actividades en el área canalera relacionadas con el tránsito (como los puertos, la Zona Libre, el turismo) aportan \$674.3 millones. Un total de \$2.211.5 millones, más de cuatro veces el total de 1977, y creciendo. La contribución del Sistema Económico del Canal (SEC) llega a 23% del Producto Nacional (PIB).

---

1 Ex-Presidente de la República de Panamá, Ministro de Planificación y Política Económica y Negociador de Aspectos Económicos del Tratado Torrijos-Carter, Administrador General de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), y Vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe.

Desde luego, el principal legado de los Tratados Torrijos-Carter ha sido la integración del territorio nacional bajo una sola bandera, con plena soberanía y jurisdicción, y la entrega a Panamá del Canal. Con ello se culminó en 1978 una lucha de varias generaciones, que se inició al instante de la existencia del Tratado Hay-Bunau-Varilla en 1903. La vocación por tener el Estado Nacional, fraguada en 1821, se fortaleció y creció tesonosamente a través del tiempo, lo establece en forma mediatizada en 1903 y logra, finalmente, su meta territorial plena el 31 de Diciembre de 1999. La Nación panameña surge en esta posición geográfica estratégica, de importancia para el mundo y sus potencias, y se consolida en su Estado demostrando al mundo que puede servir sus necesidades de tránsito para el comercio mundial en una forma responsable y consecuente con el desarrollo nacional.

Los Tratados Torrijos-Carter dieron término a lo que fue un acuerdo de cooperación entre EE.UU. y Panamá, desigual entre los socios, para la construcción, operación, mantenimiento y defensa del canal de Panamá y establecieron las bases y los procedimientos para la transferencia gradual de todo a Panamá: el territorio, el canal y la infraestructura correspondiente.

Sin duda, el mérito y la responsabilidad principal y sobresaliente del logro de los tratados es del General Omar Torrijos, Jefe de Gobierno de Panamá y del Presidente Jimmy Carter de Estados Unidos. Ambos hombres, cada cual en su medio y en sus circunstancias políticas y nacionales, con inmensa visión de lo que era fundamental para su respectivo país, supieron guiar el proceso negociador, con voluntad, integridad, paciencia, buen sentido político y diplomático, sagacidad, flexibilidad y comprensión, concientes de la ventanilla única de tiempo que se dio para resolver un complicado y complejo problema, cargado en ambos países de profundas raíces emotivas y de percepciones diferentes de la realidad.

Siempre debemos recordar que fue la acción heroica y el sacrificio de estudiantes panameños el 9 de Enero de 1964, apoyada por todo el pueblo, al tratar de colocar la bandera panameña en Balboa, que abrió la puerta a la búsqueda de una nueva relación entre Panamá y EE.UU. sobre el canal ubicado en medio de Panamá. La entereza del Presidente Chiari, respaldada por todo el pueblo y por panameños destacados, convirtieron esa crisis en la oportunidad de negociar un nuevo tratado, tarea que tomó 13 años hasta 1977.

Al conmemorarse 30 años de los Tratados, deseo resaltar sus características principales, algunos aspectos sobresalientes de la estrategia y táctica negociadora de Panamá, la evolución institucional de Panamá para su ejecución y los resultados logrados hasta la fecha.

Tuve el privilegio de participar en las diferentes etapas como Ministro de Estado miembro del equipo negociador del Tratado, como coordinador de la preparación de los planes iniciales para el uso del canal y de las áreas revertidas, posteriormente como Administrador General de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) e inclusive como coordinador del estudio sobre el impacto del canal en la economía nacional. Esa perspectiva me ha permitido conocer de cerca el tema del tratado y su ejecución.

## **1. Características Principales del Tratado Torrijos-Carter**

El tratado sobre el canal transformó la relación y responsabilidad de ambos países en la administración, operación, mantenimiento y defensa del canal. Lo que había sido una relación desigual desde 1903, en la cual Panamá puso sus tierras y aguas y cedió a perpetuidad la jurisdicción sobre la franja de la Zona del Canal y Estados Unidos construyó el canal y organizó todas sus funciones, incluyendo el establecimiento de un enclave colonial, fue transformada a una relación igualitaria entre los socios en todo lo relacionado con el funcionamiento del canal, socios que además acuerdan dismantelar la Zona del Canal y su gobierno y ponen la fecha del 31 de diciembre de 1999 como término final de la sociedad entre los países, para devolver todo a Panamá como único dueño responsable de todo lo concerniente al funcionamiento sostenible del Canal.

La sabiduría del tratado estuvo en establecer un procedimiento ordenado y gradual de transferencia de responsabilidades y propiedades a Panamá durante 21 años mientras EE.UU. administraba y operaba el canal. Esa gradualidad permitió que Panamá se preparara para asumir todas las funciones inherentes a la operación del canal mientras los estadounidenses transferían progresivamente las funciones a ellos encomendadas. Cuando llegó el 31 de diciembre de 1999 ya toda la operación del canal estaba en manos panameñas y continuó funcionando como si nada hubiera ocurrido.

El Tratado delineó la ruta a seguir durante 21 años y estableció un mecanismo de negociación permanente entre Panamá y EE.UU. a través de la Junta Directiva del Canal y de varias comisiones conjuntas que definían los pasos a seguir y supervisaban su cumplimiento dentro de los parámetros establecidos en el Tratado.

Específicamente, los Tratados de 1977,

- Llevaron a su fin la Zona del Canal como territorio separado, incorporándola a jurisdicción totalmente panameña y eliminaron el Gobierno Civil norteamericano de la misma.
- Establecieron una administración conjunta del Canal con una Junta Directiva mixta, con un Administrador del Canal que era ciudadano norteamericano y un Sub-Administrador panameño hasta 1990 cuando la jerarquía administrativa fue revertida hasta diciembre de 1999, teniendo a un panameño como el Administrador y a un ciudadano norteamericano como el Sub-Administrador.
- Transfirieron a Panamá en 1980 las tierras, aguas, edificios e infraestructura de la Zona del Canal con excepción de las bases militares y de los edificios y áreas de la Administración del Canal.
- Definieron un programa que comprendía un aumento gradual de la participación panameña en la administración y operación del Canal, a medida que se reducía la norteamericana.
- Definieron los acuerdos sobre la defensa del Canal para el período 1979-99, cuando permanecían las bases militares de los Estados Unidos en Panamá y del período después del año 2000 en adelante, a través de un tratado de neutralidad al que todas las naciones del mundo fueron invitadas a firmar.
- Aumentaron los pagos al Gobierno de Panamá por parte de la operación del Canal.
- Establecieron las fechas en las que las tierras, el Canal y el resto de las mejoras físicas y la infraestructura serían transferidos a Panamá entre 1995 y el 31 de diciembre de 1999.
- Incluyeron la realización de un estudio tripartita entre Panamá, EE.UU. y Japón para evaluar si era preferible hacer un canal a nivel o expandir el actual con un tercer juego de esclusas.

- Definieron en el Tratado de Neutralidad el procedimiento que Panamá debe seguir cuando considera necesario aumentar el peaje por el tránsito a través del Canal.

Como es evidente, el desmantelamiento del Gobierno y Jurisdicción norteamericana de la Zona del Canal y la incorporación de Panamá a la administración y operación de la vía acuática eran temas complejos que incluían un sinnúmero de detalles de toda clase. No solo tenía que ver con la ordenada y eficiente administración del canal mientras se hacían las transferencias graduales de responsabilidades. También comprendían factores humanos muy delicados e importantes, ya que incluía la terminación de sus carreras profesionales de ciudadanos norteamericanos, que dejaban de vivir en 1979 bajo la jurisdicción de su país para hacerlo bajo la jurisdicción y el gobierno panameños y que al terminar labores con su jubilación, se trasladaban a EE.UU.

Por otro lado, incluían la incorporación de más panameños a la administración y operación del canal y a proveer los servicios de gobierno y seguridad a los poblados civiles de la antigua Zona, como eran Balboa, Ancón, Cristóbal y otros. En 1977, el 63% de los empleados del canal eran panameños. Esa cifra ascendería a 98% en 1999, tratándose en la mayoría de los casos de personal profesional y de altos niveles administrativos.

Para usar la analogía, si una mudanza de una casa a otra es complicada al nivel personal, el cambio y la mudanza de más de 25,000 personas de su trabajo y de su casa es toda una operación.

El tratado fue un acuerdo de buena voluntad entre países socios en una magna operación de servicio mundial, y su ejecución en todos los aspectos, sobre todo en lo concerniente a personas, tendría que llevarse a cabo con toda la prudencia y consideración civilizada.

Debajo de la transferencia de jurisdicción y responsabilidad administrativa, los aspectos económicos tienen un valor singular para Panamá, porque se trata de aprovechar plenamente la posición geográfica y el corredor de transporte para consolidar el desarrollo de un conglomerado de servicios económicos que genere riqueza para los panameños.

Los resultados económicos más concretos del Tratado Torrijos-Carter fueron los siguientes:

1. El pago a Panamá de \$0.30 por tonelada neta de tránsito por el Canal.
2. Una anualidad fija de \$10.0 millones pagada de los ingresos del Canal.
3. Una anualidad variable de hasta \$10.0 millones con base en cualquier superávit de ingresos no previstos por encima del presupuesto.
4. El pago de \$10.0 millones por servicios públicos proporcionados al área canalera por parte del gobierno de Panamá, tales como policía y cuerpo de bomberos, así como el mantenimiento de la infraestructura.
5. Una cláusula inflacionaria para mantener, en el tiempo, el valor real de los pagos hechos a Panamá. El pago por tonelada sería ajustado cada dos años con base en el Índice de Precios de Productos Industriales de los Estados Unidos. Como resultado subió de \$0.30/ton en 1979 a \$0.65/ton en 1999.
6. El pago de las cuotas del empleado y patronales a la Caja del Seguro Social de conformidad con la ley panameña.
7. La transferencia de infraestructura y mejoras hechas durante años en el área canalera, tales como carreteras, puertos marítimos y aeropuertos, electricidad y agua, teléfonos y viviendas, y sistemas de alcantarillado.
8. Un paquete de programas de crédito de cooperación económica (que no fue parte de los tratados, pero que fue negociado concomitantemente y acordado como resultado de los tratados). Estos fueron de \$295.0 millones.

Como resultado de lo anterior, Panamá recibió de 1980 a 1999, \$ 1,797 millones como el total de las anualidades del canal. Además recibió propiedades en infraestructura y edificios de las áreas civiles y militares valoradas en \$1,830.00 millones, aparte del mismo canal, de los puertos, astilleros e instalaciones petroleras, que no están incluidas en ese estimado. Tampoco se incluye los salarios de los empleos adicionales de panameños en la operación del canal.

## **2. Aspectos Sobresalientes de la estrategia y táctica negociadora**

En 1972, ante la dureza de la Administración Nixon de EE.UU. sobre los términos para negociar un nuevo tratado, el General Torrijos

decidió internacionalizar la causa panameña mientras se continuaban los contactos con los negociadores norteamericanos.

La reunión en Panamá, en 1973, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue un hecho sobresaliente, como derrota diplomática de EE.UU., que tuvo que vetar la resolución favorable a Panamá, lo cual llevó a que el mismo Secretario de Estado de EE.UU., Henry Kissinger (antes Jefe de Seguridad en la Casa Blanca) prestara atención al caso de los tratados con Panamá dentro del contexto de sus relaciones con América Latina. El había terminado negociaciones sobre la paz en Vietnam, sobre la apertura diplomática con China, y había logrado una mayor distensión y acuerdos de control de armamentos nucleares de su país con la Unión Soviética y buscaba acomodar el advenimiento de un mundo multipolar donde América Latina ocupara su lugar.

Las conversaciones con Panamá evolucionaron hacia el Memorando de Entendimiento Tack- Kissinger, firmado y anunciado en Panamá dentro de un mensaje para la América Latina, que puntualizó los parámetros fundamentales para la negociación de un nuevo tratado sobre el Canal. Esta nueva ronda de negociación se inició hacia fines de 1974.

Mientras tanto el general Torrijos y su equipo visitaron toda la América Latina, países del tercer mundo y agrupaciones de países no alineados, se reestablecieron relaciones diplomáticas con Cuba, llevando el mensaje de Panamá de que se debía cumplir con el compromiso adquirido en 1964 de negociar un nuevo tratado. América Latina acogió entusiasta el mensaje y apoyó a la gestión panameña. Presidentes de países latinoamericanos, como Alfonso López Michelsen de Colombia, Carlos Andrés Pérez de Venezuela, Daniel Oduber de Costa Rica, López Portillo de México, Michael Manley de Jamaica, brindaron un amplio respaldo. La causa panameña ganó entonces respaldo internacional.

Los grupos de negociadores se organizaron en varias mesas de negociación, a principios de 1975, para abordar cada uno de los temas paralelamente y en forma secuencial.

El General Torrijos estableció las prioridades tácticas panameñas en el proceso negociador. Estas fueron:

1. Eliminar enseguida la Zona del Canal y la jurisdicción norteamericana.
2. Lograr una administración conjunta de la operación del canal
3. Poner “fecha de cumpleaños” a la terminación del Tratado.
4. Obtener la devolución inmediata de la mayor cantidad de tierras y aguas a Panamá, quedando solo bajo responsabilidad norteamericana lo absolutamente indispensable para la operación y defensa del canal.
5. Pactar un acuerdo sobre la defensa del Canal y la presencia de bases militares en Panamá.
6. Obtener beneficios económicos adicionales para Panamá por su aporte de la posición, las tierras y aguas a la presencia y operación del Canal de Panamá.

El tema de la negociación de una mayor compensación económica fue puesto explícitamente de último, ya que el General Torrijos no quería que surgiera una propuesta de EE.UU. para aumentar la compensación económica a cambio de diluir algunos de los otros objetivos fundamentales para Panamá. Sólo después que se concluyera en principio la negociación de los primeros cinco puntos, se entraría a negociar lo de la compensación económica.

A principios de 1975, se me hizo responsable de adelantar la negociación del tema de la compensación económica. Aparte de coordinar una posición inicial de Panamá sobre el tema, pospusimos nuestra acción hasta el momento oportuno que se dio en Abril de 1977, ya con el Gobierno del Presidente Carter.

El Departamento de Defensa del Gobierno de EE.UU. fue siempre responsable de la construcción y de todo lo concerniente al funcionamiento del Canal, inclusive del Gobierno Civil de la Zona del Canal. Por ello, en gran medida, su punto de vista sobre la seguridad del Canal y sobre cómo garantizar su funcionamiento en cualquier circunstancia prevalecía en la política de dicho país y en su posición negociadora con Panamá.

Por ello, la negociación sobre la defensa del canal y del papel correspondiente de las bases militares norteamericanas fue un punto fundamental que era necesario resolver para lograr acuerdos en los

temas sobre la devolución de tierras y aguas, de la desaparición de la Zona del Canal, de la administración conjunta del Canal y de la fecha dando término final al Tratado. Estos avances se lograron en buena parte en 1975-76.

No se puede subestimar el trabajo necesario de persuasión que se hizo con los negociadores norteamericanos sobre la mutua conveniencia de las soluciones que resultaron finalmente. La labor de los negociadores panameños en estos temas, los Drs. Rómulo Escobar, Arístides Royo, Edwin Fábrega, Adolfo Ahumada, Jaime Arias C., Omar Jaén, Augusto Zambrano, Arnoldo Cano, se realizó con gran entereza bajo la coordinación del General Torrijos. Contribuyeron también los negociadores Carlos A. López Guevara y Diógenes De La Rosa. Los tres Cancilleres de la época, Juan A. Tack, Aquilino Boyd y Nicolás González Revilla contribuyeron positivamente.

Los negociadores entraron en receso durante la campaña política de EE.UU. ya que el Presidente Ford, como candidato, era cuestionado sobre el tema del Canal y tanto él como Jimmy Carter, su contrario, tomaron posiciones cautelosas ante la opinión pública de su país.

Al llegar Carter a la presidencia de su país, incluye la terminación del nuevo Tratado del Canal entre sus diez prioridades principales de política exterior. Lo consideró como un mensaje explícito a América Latina y al mundo sobre su política exterior favorable a los derechos humanos y a los derechos nacionales de países en desarrollo. Nombró entonces a Sol Linowitz, reconocido abogado, empresario y latinoamericanista al equipo negociador, junto con el Embajador Bunker, con el mandato de terminar en seis meses la negociación, en 1977.

Como ya se había avanzado mucho en diversos temas, el Gobierno de Panamá aprovechó la oportunidad y bajo la dirección del General Torrijos, dedicó toda su atención a culminar una negociación que lograra los objetivos nacionales al máximo posible.

Se negociaba en Washington y en Panamá y se consultaba en Panamá y en sus países con varios Presidentes de América Latina, temas puntuales cuando se paralizaba la discusión de algún punto específico<sup>2</sup>. Se mantenían conversaciones en las mesas de negociación

y también al alto nivel político, con el gran apoyo del Embajador de Panamá en Washington Gabriel Lewis Galindo y del Embajador de ese país en Panamá, William Jorden.

Entré a negociar el aspecto de la compensación económica, junto con Rodrigo González, empresario chiricano inteligente, de sentido común y amigo del General Torrijos, a partir de marzo de 1977, realizando rondas intensas de trabajo de mayo a fines de julio.

### **Mi contribución en la Negociación y Ratificación**

La posición panameña sobre compensación económica planteó que se debía valorizar adecuadamente el aporte de cada país socio a la construcción, operación y mantenimiento del Canal. Panamá había aportado su posición geográfica, sus tierras y aguas, mientras que EE.UU. había hecho la inversión para construir el Canal, aportes que se podrían considerar equivalentes. Sin embargo, los beneficios económicos y geopolíticos estratégicos que había recibido EE.UU. eran inmensamente superiores a los recibidos por Panamá. Aunque contablemente el Canal se operaba para cubrir costos, los beneficios económicos los percibía EE.UU. directamente con el ahorro en el costo del transporte marítimo entre sus costas Atlántica y Pacífica, siendo EE.UU. por mucho el mayor usuario del Canal. Esto incluía el ahorro considerable en la transferencia de su flota militar naval de un océano al otro. Todo lo anterior se contabilizaba en decenas de miles de millones de dólares. Por otro lado, Panamá sólo recibía una pequeña anualidad (US\$ 1.9 millones) y los beneficios indirectos del empleo de panameños y de las ventas de bienes y servicios en la Zona del Canal.

Si ahora Panamá y EE.UU. serían socios iguales en el funcionamiento del Canal, Panamá debía recibir beneficios más acordes con su contribución de recursos naturales a la existencia y operación del Canal.

En adición, el desarrollo integral del pueblo panameño en su Nación/Estado hacía necesario el mejor uso económico de sus recursos naturales, humanos y tecnológicos. Su principal recurso

---

2 El Libro del Dr. Omar Jaén, **Las Negociaciones de los Tratados Torrijos-Carter 1970-79**, Editor Autoridad del Canal de Panamá, 2005, presenta una historia detallada y objetiva sobre el tema.

natural es su posición geográfica y Panamá podría desarrollar un conglomerado de actividades internacionales ubicadas cerca del canal con mayores ingresos provenientes del Canal, para beneficio del pueblo panameño. Además, la mayor seguridad del Canal sólo se dará con un pueblo panameño más desarrollado, consciente de los beneficios que deriva del Canal.

Los negociadores norteamericanos no objetaron esos argumentos. Contestaron, sin embargo, que para los norteamericanos sería difícil aceptar que nos estaban entregando el Canal y que encima de ello nos tendrían que pagar. Por ello, propusieron que cualquier compensación adicional tendría que salir de la operación del Canal y no del Tesoro de los EE.UU.

Esta negociación se llevó a cabo directamente con el Sub Secretario de Estado para Asuntos Económicos, Dr. Richard Cooper (Profesor de Harvard) y con el Sub Secretario de Tesoro, Dr. Anthony Salomon, con la participación de otros funcionarios del Departamento de Estado y del AID. Ellos coordinaban con los principales negociadores, Linowitz y Bunker y en última instancia con la Casa Blanca.

Nuestra propuesta inicial fue de una compensación de \$1,020 millones proveniente ya sea del Tesoro de los EE.UU. o de aumentos de peajes. Esto equivalía a \$0.54/Ton de tránsito por el Canal durante menos de 15 años. EE.UU. había propuesto un pago de \$0.27/Ton, la mitad de nuestra propuesta. Procedieron a demostrarme que con un pago de \$0.54/Ton de tránsito a Panamá, el Canal perdería competitividad. Bajamos entonces la solicitud a \$0.32/Ton y finalmente acordamos \$0.30/Ton, buscando, además, otras fuentes de ingresos. El Canal pagaba unos \$18.0 millones anuales de intereses por su inversión inicial al Tesoro de los EE.UU. Al decirles que desde el punto de vista económico (no contable) el Canal había sido amortizado años atrás, aceptaron transferir esos \$18.0 millones anuales a Panamá en una cifra fija de \$10.0 millones y otra variable de \$10.0 anuales más. También se aceptó, no como compensación sino como cobertura de costo, que el Canal pagara \$10 millones anuales para cubrir los costos de los servicios panameños de gobierno en la antigua Zona, como los de policía, de bomberos, de mantenimiento y otros.

También se aceptó nuestra propuesta de poner una cláusula inflacionaria para indexar el pago por tonelada de tránsito con el

propósito de mantener su valor real a través de los años. Por ello, el pago nominal por tonelada subió de \$0.30 en 1779 a \$0.65 en 1999.

En adición, conscientes de las necesidades de financiamiento para el desarrollo de Panamá, se negoció paralelamente Créditos del Exim-Bank y del AID y garantías de OPIC por \$295.0 millones. Este paquete de créditos no entró en el Tratado, pero se firmó paralelamente a la firma y ratificación de los Tratados.

Por otro lado, tuve el privilegio de contribuir en dos dimensiones adicionales: promoviendo la aceptación de los tratados con más de 50 Senadores de los EE.UU., sus asistentes y diversas audiencias de este país y persuadiendo al General Torrijos y al Gobierno Nacional de mantener una política económica cónsona con estabilidad y confianza nacional durante 1976-78, mientras se terminaba la negociación y ratificación de los Tratados.

Terminada la negociación y firma de los Tratados en Septiembre de 1977, venía la etapa importante de su ratificación. Había que demostrarle al Senado de EE.UU. que Panamá tenía estrategias y planes sensatos y responsables para el uso de la Zona del Canal y para el desarrollo nacional. Había que generar confianza en la madurez nacional y en su capacidad de prestar un servicio efectivo al mundo, aprovechando simultáneamente la oportunidad para avanzar el desarrollo del país.

Se programó que los Senadores que visitaron a Panamá conversaran por lo menos con el General Torrijos, el Presidente Lakas, Monseñor Marcos McGrath y mi persona. Mi responsabilidad era hacerles una presentación sobre la estrategia y planes de Panamá a largo plazo para el desarrollo del área del Canal y del país en su conjunto. También hacía presentaciones a otras autoridades norteamericanas y a los cientos de periodistas y medios de comunicación norteamericanos que visitaron Panamá entre Septiembre de 1977 y Abril de 1978, cuando el Senado ratificó los Tratados. En coordinación con el Embajador en Washington, Gabriel Lewis Galindo, hice también giras de charlas en ciudades como Nueva York, Chicago, Detroit y Washington, donde hablé en la O.E.A. a una audiencia de más de 400 personas que incluía a Congresistas y Asistentes de Senadores.

Siento la satisfacción de que el desarrollo ocurrido desde entonces en las áreas revertidas y en la región de tránsito interoceánico, con los puertos, la Zona Libre, el turismo, la actividad marítima y de logística, corresponde en gran medida a los planteamientos que hicimos hace 30 años y aún desde antes.

En 1976, por gestiones coordinadas por el General Torrijos y realizadas por Gabriel Lewis Galindo, Jaime Arias C., Alberto Motta y mi persona, conseguimos con el entonces Sub Secretario de Estado para Asuntos Económicos, William Rogers, la fórmula para la devolución previa a Panamá de France Field en Colón, con el propósito de continuar enseguida la expansión de la Zona Libre de Colón, cuyo dinamismo en los años subsiguientes fue extraordinario.

La situación económica de Panamá durante 1974-75 había sido recesiva. Tres eran sus causas principales: la recesión internacional con inflación causada por la cuadruplicación de los precios del petróleo por OPEP, la incertidumbre en Panamá por el futuro de las negociaciones del Tratado y los efectos de la legislación social y la incipiente polarización política interna que afectaba el clima de inversiones.

En 1976 se tomaron acciones de política económica para neutralizar esos efectos en lo posible. Se suspendió la construcción de más empresas estatales; se redujo el déficit fiscal con nuevos impuestos y reducciones del gasto público, mientras se mantenía un fuerte programa de inversiones públicas, inclusive en vivienda popular como las Barriadas Torrijos-Carter y Los Andes en San Miguelito; se aprobaron incentivos para la construcción, la inversión y las exportaciones; se creó el FECl para otorgar un pequeño subsidio temporal a la agricultura y a la industria; se aprobó la ley para la creación de un centro internacional de reaseguros; se introdujo la primera flexibilización en el Código de Trabajo; se intensificaron los contactos positivos con la empresa privada en todo el país; se refinanció un alto porcentaje de la deuda externa. Como resultado, 1977, el año del Tratado, mostró mejores resultados económicos y fiscales y 1978 fue uno de franca mejoría económica, con la confianza adicional generada por la ratificación de los Tratados.

### 3. Evolución Institucional para el Cumplimiento de los Tratados

Terminados y ratificados los Tratados Torrijos- Carter, Panamá entró en el proceso de su implementación y se preparó para asumir gradualmente las responsabilidades múltiples que le correspondían. La coordinación de toda esa tarea la realizó el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Inicialmente se formó una Comisión Nacional de Estudio y Programación para la ejecución del Tratado del Canal, presidida por el Vicepresidente Gerardo González. El Ministerio de Planificación y Política Económica, bajo mi responsabilidad, preparó un documento de trabajo, El Desarrollo Nacional y la Recuperación de la Zona del Canal, que fue presentado a dicha Comisión Nacional, publicado y distribuido ampliamente. El mismo propuso lo que la Comisión Nacional y el Gobierno acogieron, la creación de una Autoridad del Canal de Panamá que cumpliera todas las tareas de coordinación por la parte panameña en la ejecución del Tratado, las relacionadas con el propio Canal y aquellas correspondientes a la antigua Zona del Canal y a los bienes revertidos. La Autoridad fue creada en 1978, pero dejó de funcionar en 1981 y sus responsabilidades fueron reasignadas a diferentes instancias gubernamentales. Durante su vigencia se preparó un plan más detallado y operativo como guía del proceso de integración del Canal y su territorio a la actividad económica.

Entre 1981 y 1989, los diferentes temas fueron manejados por diferentes instancias gubernamentales. En 1985, siendo Presidente de la República, ordené preparar la creación de una entidad tipo Agencia de la Áreas Revertidas, pero no tuve la oportunidad de ponerla en práctica por la brevedad de mi período presidencial. Entre 1980 y 1985, se crean los parques nacionales Soberanía, Las Cruces y Metropolitano, estableciendo las áreas protegidas de la Cuenca Hidrográfica del Canal.

En agosto de 1985, entiendo que fui el primer Presidente en funciones que cruzó el Canal y coordiné la firma en la Naciones Unidas del acuerdo tripartito entre EE.UU., Japón y Panamá en Septiembre 26, mi último acto de Gobierno. Firmaron en mi presencia el Secretario de Estado George Shultz, el Ministro de Relaciones

Exteriores de Japón Abe y el Canciller Dr. Jorge Abadía. El estudio tripartito realizado entonces, analizó a profundidad las opciones de hacer un Canal a nivel o expandir el actual con un tercer juego de esclusas. Recomendó esta última opción en su informe final al principio de la década de 1990.

A partir de 1990, se desarrolla un grado suficiente de consenso nacional para proceder con paso firme a la creación de la institucionalidad necesaria para asumir plenamente la responsabilidad del Canal y de la incorporación de las áreas revertidas.

Debo resaltar que la participación panameña en la Junta Directiva del Canal y en la Administración fue muy buena, comprobando el alto grado de compromiso nacional para lograr las metas pactadas. Tanto el Lic. Fernando Manfredo, como primer Sub-Administrador panameño del Canal hasta 1990, como el Ing. Gilberto Guardia, primer Administrador titular panameño del Canal del 1990 a 1996, desempeñaron con excepcional capacidad y dedicación su responsabilidad. Igualmente lo ha hecho el Ing. Alberto Alemán Zubieta, quién administró la transición final hasta el 31 de Diciembre de 1999 y ha seguido cumpliendo una histórica misión, desde entonces, con una Junta Directiva plenamente panameña.

La Junta Directiva mixta del Canal, con cinco norteamericanos y cuatro panameños, realizó su labor de dirección y negociación permanente sobre una enorme cantidad de temas relacionados con la transición gradual pactada.

Excepto por la creación de los parques nacionales, las instituciones listadas a continuación se crearon después de 1990, dentro del nuevo consenso nacional para restablecer y fortalecer las instituciones democráticas del país:

1. Creación de los parques nacionales Soberanía, Las Cruces, Metropolitano
2. Una reforma constitucional para incluir la Administración del Canal.
3. La creación de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI)
4. La creación de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)
5. Adopción de la Ley sobre el Plan General de Uso y el Plan Regional para la Cuenca Hidrográfica del Canal.

6. Aprobación de los Planes Metropolitanos para Panamá y Colón.
7. Creación de las Zonas Libres de Comercialización de Petróleo
8. Creación de la Autoridad Marítima Panameña (AMP)
9. Transferencia a la ACP del Canal y de las propiedades relacionadas con su administración.
10. La adhesión de la Cuenca Oeste a la Cuenca del Canal de Panamá.

Habiendo estructurado la base institucional para la transición definitiva del Canal y de las áreas revertidas en la década de 1990, se desarrolla una intensa labor en ambos frentes.

La Junta Directiva conjunta del Canal culmina su extensa labor realizando el ensanche del Corte Culebra a un costo superior a los \$ 300 millones y preparando una evaluación del status técnico y operativo del Canal antes de su entrega definitiva a Panamá. La evaluación la realiza precisamente la entidad del Gobierno norteamericano responsable de su construcción en 1904-14, el Army Corp of Engineers, acompañado de un selecto grupo de ingenieros panameños, (entre ellos su futuro Administrador, Alberto Alemán) y concluye que el Canal necesitaba mejoras técnicas de varios tipos a un costo aproximado de \$ 1,000 millones. La Junta Directiva decidió en ambos casos, aumentar los peajes del Canal para generar los recursos necesarios primero para en el ensanche del Corte Culebra y después para la actualización y modernización de sus equipos y sistemas.

Por otro lado, la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), bajo mi responsabilidad administrativa, preparó la Estrategia y Planes para la completa integración de la Zona del Canal al desarrollo integral del país, inclusive de las bases militares que cerraron operaciones entre 1995 y el 31 de diciembre de 1999. Se definieron cinco grandes objetivos estratégicos para las áreas revertidas. Usos para:

1. el crecimiento económico vía principalmente de inversiones para aumentar exportaciones.
2. el desarrollo social, haciendo uso de instalaciones e infraestructura para propiciar el desarrollo.
3. el desarrollo urbano, sobretudo de Panamá, Colón y Arraiján.

4. la protección de la Cuenca Hidrográfica del Canal y del medio ambiente y la rica biodiversidad del área.
5. la protección del área de operación y futura expansión del Canal.

Se trata de desarrollar las áreas en ambas entradas del Canal, aledañas a las ciudades de Panamá, Colón y Arraiján, mientras se protege la cuenca hidrográfica del Canal y su rica biodiversidad como fuente de agua para el Canal y las ciudades, para investigaciones científicas y para un turismo ecológico limitado.

Los Planes General de Uso y el Regional de la Cuenca Hidrográfica del Canal establecieron las normas y zonificación del área para lograr esos objetivos, lo cual se plasmó en la Ley 21 de Julio de 1997.

Con esas normas, las tácticas y acciones de la ARI fueron orientadas para lograr la máxima participación posible de actores nacionales, privados y públicos y de inversionistas extranjeros en el aprovechamiento y desarrollo de las áreas revertidas. Así ciudadanos panameños compraron las viviendas, empresas nacionales compraron y arrendaron tierras y edificios, ONGs dedicadas a programas sociales ocuparon muchas viviendas y edificios, la administración pública aprovechó muchas instalaciones, empresas extranjeras ganaron concesiones importantes para administrar y expandir actividades claves como los puertos, el ferrocarril, el dispendio de combustible y otros. La ARI actuó como ordenador, promotor y agente catalítico de acuerdo con lo previsto dentro del Plan y contribuyó con el desarrollo de infraestructura adicional necesaria en áreas como Amador, Albrook, France Field, Coco Solo y otras.

Conviene resaltar, en este apretado resumen, la realización de los puertos de contenedores, la expansión de la Zona Libre, la rehabilitación del ferrocarril, las áreas dedicadas a servicios marítimos, las inversiones en hoteles de turismo, en los centros comerciales, el Aeropuerto de Albrook Marcos Gelabert, la Terminal de transporte, la Ciudad del Saber, los Campus Universitarios y las escuelas, los hospitales y centros de salud, los cientos de hectáreas dedicadas a viviendas de interés social, las nuevas urbanizaciones, los proyectos de reforestación, las oficinas públicas, los pequeños proyectos de las comunidades, las áreas de recreación y deportes, el Corredor

Norte y el nuevo puente sobre el canal, las Zonas Procesadoras de Exportación. Estos son algunos de los usos sobresalientes de las áreas revertidas que están aportando considerablemente a la expansión económica, social y urbana de la región de tránsito.

En síntesis, durante los últimos 15 años se ha acelerado la creación del conglomerado de actividades económicas de la Región Interoceánica ubicadas cerca del Canal en las inmediaciones de Panamá y Colón. El conglomerado consiste en una plataforma de servicios internacionales de transporte multimodal, de logística y transporte, de actividades marítimas, comerciales, de comunicación, de banca y finanzas, de turismo, de procesamiento de productos, de servicios profesionales y de seguros, que se complementan entre sí aumentando su productividad y competitividad. El canal es el eje de lo que se llama el Sistema Económico del Canal (SEC) que incluye el propio canal, la venta de servicios a los barcos en tránsito y actividades complementarias como los puertos de contenedores, la Zona Libre de Colón, el ferrocarril, el turismo de cruceros y otros. El SEC se complementa con otras actividades que Panamá ha desarrollado con base en su sistema monetario dolarizado, su sistema fiscal territorial y leyes especiales, como son el Centro Bancario, el registro de la marina mercante, los seguros y reaseguros, los servicios legales, el centro aéreo, las telecomunicaciones y otros. Todos juntos forman el conglomerado en ciernes que es ya el motor principal del crecimiento económico del país.

Como resultado de todo lo anterior, el 80% de la producción nacional está en la región interoceánica, el 78% de la economía es de servicios, el 75% de las exportaciones son servicios y el 72% de las exportaciones son los servicios del conglomerado de la región interoceánica. El SEC representa el 62% de las exportaciones del país.

La recuperación económica de los últimos cuatro años, con crecimiento promedio de 7% anual, se debe al aprovechamiento que Panamá ha hecho del auge económico internacional que ha permitido aumentar las exportaciones de bienes y servicios. El posicionamiento logrado por Panamá para el pleno provecho de su posición geográfica, en las formas ya descritas, le ha permitido aumentar sus exportaciones más de 12% al año, siendo las principales el Canal,

la Zona Libre, los puertos, el turismo, los servicios marítimos, la banca y finanzas, productos agropecuarios no tradicionales y la construcción.

Ese crecimiento en las exportaciones repercute en todos los demás sectores de la economía doméstica creando un crecimiento más balanceado.

Panamá llega a los 30 años pasados desde la firma de los Tratados Torrijos-Carter, habiendo decidido en 2006, en referéndum nacional, proceder con la expansión del Canal con el tercer juego de esclusas. Esa decisión se basó en la información técnica de más de 125 estudios comisionados por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), durante los últimos siete años. La ACP, como entidad totalmente panameña, ha construido sobre la base institucional establecida hasta la transferencia en 1999 para demostrar una administración eficaz, con resultados incluso superiores a los establecidos bajo la administración norteamericana.

La expansión del Canal durante los próximos 8 años, a un costo aproximado de \$5,200 millones, permitirá acomodar el aumento futuro del comercio marítimo mundial, contribuirá a sostener un crecimiento económico acelerado y propiciará la expansión más dinámica de todas las actividades del conglomerado internacional de la Región Interoceánica.

Para lograr una consolidación más efectiva de su potencial, Panamá tiene que responder adecuadamente a varios retos fundamentales: la capacitación de los panameños, la expansión de infraestructura urbana y transistmica, el fortalecimiento institucional y la modernización y profesionalismo de la Administración Pública. La tarea no será fácil y hay que realizarla con políticas públicas consistentes, consensuadas en democracia y fortaleciendo la gobernabilidad del país.

## **Conclusión**

Llegamos a la conmemoración del 30avo aniversario de la firma de los Tratados Torrijos-Carter, teniendo presente lo acertado de su logro en 1977 y la sabiduría y ecuanimidad con que fueron hechos y puestos en práctica.

La evidencia demuestra que, a pesar de las diferencias y las crisis a veces profundas entre los panameños, hemos sabido unir voluntades y sostener el esfuerzo nacional para consolidar los objetivos nacionales de tener una Nación/Estado plenamente soberana en esta valiosa posición geográfica, sirviendo las necesidades de tránsito e integración de las Américas y del mundo en una forma cónsona con el desarrollo nacional para beneficio del pueblo panameño.

Los Estados Unidos comprendieron que lo que a ellos más interesa, la operación eficiente y segura del Canal de Panamá, se lograría mejor dando a los panameños su derecho a consolidar su Nación/Estado derivando los beneficios que le corresponden de su posición geográfica. Ambos países siguen derivando beneficios de su operación eficiente, pero ahora con plenas oportunidades de desarrollo para Panamá y sin menoscabar los beneficios esenciales de EE.UU.

En esta ocasión, se le debe un reconocimiento especial al General Omar Torrijos por culminar con éxito una lucha generacional que siempre unió a todos los panameños “como si fuera nuestra religión”. Torrijos quiso entrar al Canal y no a la historia y al hacerlo entró en ambos, quedando como ejemplo de abnegado patriotismo que supo aprovechar su oportunidad para liderizar el esfuerzo para consolidar el Estado Nacional con oportunidades para el pueblo panameño.

Como todo en la vida, se culminan tareas y etapas y se abre el camino para acometer otras, para escalar nuevos peldaños de desarrollo nacional integral, en un proceso sin fin. Con las oportunidades abiertas para el país por los Tratados Torrijos-Carter, aprovechadas por todos en las formas descritas durante los últimos treinta años, se presentan ahora nuevos retos para la próxima generación de panameños que, sin duda, sabrá acometer con inteligencia y fervor patriótico, como lo han hecho las generaciones previas cada cual en su momento y circunstancia.

Hay mucho por hacer. No podemos descansar hasta que el 40% de pobres marginados sean incorporados plenamente al desarrollo nacional, hasta que la institucionalidad moderna sea consolidada, hasta que nuestra democracia sea guiada por un gran consenso nacional sobre objetivos fundamentales para preservar

la gobernabilidad, en libertad, dignidad y solidaridad. No son objetivos fáciles, pero en la lucha para lograrlos en esta nueva etapa estará nuestra realización personal y nacional que ampliará aún más nuestros horizontes y enriquecerá nuestras vidas.

Gracias a los Tratados Torrijos-Carter, la consolidación de la oportunidad de la posición geográfica será una de las piezas fundamentales.

# ***Los Tratados Torrijos-Carter, Antecedentes y Proyecciones***

*Oydén Ortega Durán*

## **Proceso de Negociación. Antecedentes inmediatos.**

La entrega del Canal a Panamá es el producto de un largo proceso de negociación y de sucesivas luchas patrióticas de los panameños. Este proceso de negociación fue una obra impar en el universo de la diplomacia y la política. Cuando Omar Torrijos, firmante de los Tratados Torrijos Carter en 1977, inició el proceso de negociación de los mismos, tuvo a sus espaldas la retrospectiva histórica de la gesta del 9 de enero de 1964, fecha en que se produjo la agresión armada de los Estados Unidos de América contra la población panameña, cuyo saldo fue 22 panameños muertos y más de 500 heridos.

Como se sabe, luego de una gigantesca manifestación popular, el 10 de enero de 1964, en la que los estudiantes y pueblo panameño protestaban por la agresión que sufrían y reclamaban la plenitud soberana sobre nuestro territorio, el Presidente Roberto F. Chiari anunció que Panamá había roto relaciones diplomáticas con los Estados Unidos de América y acusó a ese país de agresión armada no provocada contra Panamá. El mismo 10 de enero, el Presidente de los Estados Unidos, Lyndon Johnson envió a Panamá una delegación para que investigara la situación. Esta misión la encabezó Thomas C. Mann, Asistente del Secretario de Estado para asuntos Interamericanos.

Las relaciones con los Estados Unidos de América fueron restablecidas el 3 de abril de 1964 y se anunció que Panamá y aquel país nombrarían Embajadores especiales con suficientes poderes para buscar la rápida eliminación de las causas de conflicto entre ambos países, sin limitaciones ni precondiciones de ningún tipo. A partir del 9 de enero de 1964 el pueblo panameño, interpretando con precisión

---

\* Ex Ministro de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Bienestar Social. Actualmente es Miembro Principal del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores.

conceptual el mensaje de los mártires del 9 de enero de 1964, exigió la abrogación total del Tratado de 1903 y que el mismo fuera sustituido por un Tratado enteramente nuevo que eliminara las causas de conflicto entre Panamá y los Estados Unidos de América.

Es evidente que el 9 de enero de 1964 constituye un importante hito en la evolución de la nacionalidad panameña y en la vigencia plena de la soberanía sobre todo el territorio panameño. Sus consecuencias obligaron a Panamá a plantear la tesis de la abrogación total del Tratado de 1903. La Soberanía fue la divisa tácita de estos acontecimientos. El 8 de diciembre de 1964, como consecuencia de los sucesos del 9 de enero de 1964, el Presidente Lyndon B. Johnson, anunció que los Estados Unidos de América estaba dispuesto a negociar un Tratado completamente nuevo sobre el Canal de Panamá. Los Presidentes de Estados Unidos y Panamá firmaron una declaración conjunta, en la que establecieron las bases de una negociación formal para derogar el Tratado de 1903.

### **Declaración Robles- Johnson de 1965.**

El texto de esta Declaración es el siguiente:

- 1o Sería derogado el Tratado de 1903.
- 2o El nuevo Tratado reconocería en forma efectiva la soberanía de Panamá sobre el área de la presente Zona del Canal.
- 3o El nuevo Tratado expiraría en un número específico de años o en la fecha de inauguración del Canal a nivel del mar, lo que ocurriera primero.
- 4o Un objetivo fundamental del nuevo Tratado sería proporcionar una integración política, económica y social adecuada del área utilizada para la operación del Canal, con el resto de la República de Panamá.
- 5o Ambos Gobiernos reconocían la importante responsabilidad que compartían en cuanto a ser justos y serviciales hacia los empleados de todas las nacionalidades que laboraban eficientemente en la operación de este importante Canal.

En 1967, a poco menos de tres años de la gesta heroica del 9 enero de 1964, se presentaron al país, por parte del Gobierno Nacional bajo la Presidencia del señor Marco A. Robles, tres Proyectos de Tratados: un proyecto sobre el actual Canal de Esclusas, un proyecto

sobre un nuevo Canal a nivel y un Proyecto sobre la defensa del Canal de Panamá. Estos proyectos conocidos como “los tres en uno”, fueron rechazados por el pueblo panameño, a través de las organizaciones más importantes de la época. Las tres organizaciones que participaron activamente en el Congreso de la Soberanía en 1964, fueron las que en 1967 se pronunciaron como vanguardia de nuestro pueblo en contra de los famosos proyectos “tres en uno”, por considerar que eran unos “proyectos de Tratados entreguistas” y que no reflejaban el criterio y las aspiraciones de la lucha nacionalista del 9 de enero de 1964.

Uno de los tres Tratados era el que se refería a la operación del Canal y a la Administración del mismo. Un hecho importante es que el Proyecto del Tratado de 1967 eliminaba el concepto de perpetuidad, pero se fijaba la fecha del 2067 para la entrega del Canal a Panamá. Los Tratados Torrijos-Carter establecieron como fecha para la entrega del Canal a Panamá, el 31 de diciembre de 1999. El segundo Tratado se refería a la construcción de un Canal a nivel del Mar. El Tratado permitiría construir a los Estados Unidos de América dicho Canal, pero la tierra y las aguas necesarias para el mismo estarían bajo la soberanía panameña. El Tratado sobre Defensa preveía la acción conjunta de Panamá y los Estados Unidos de América para la defensa de ambos Canales (el de esclusas y el futuro canal a nivel). Se establecerían áreas para el acantonamiento de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América.

### **Nuevas negociaciones con los Estados Unidos de América.**

En junio de 1971, inició un nuevo proceso de negociaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América para llegar a un Acuerdo sobre el Canal de Panamá. En diciembre de ese mismo año, los Estados Unidos de América emitió una proposición que habría de servir como base para futuros Tratados. En enero de 1972, el General Omar Torrijos rechazó tal proposición e hizo públicas las posiciones negociadoras. Los Estados Unidos de América protestó porque esto violaba el acuerdo de que las negociaciones deberían ser privadas y confidenciales. A pesar de esta dificultad, las negociaciones continuaron en marzo de 1972, pero se suspendieron en mayo de ese mismo año. Con posterioridad, ese país rechazó una contraproposición panameña en febrero de 1973.

En marzo de 1973 se reunió en Panamá el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, siendo esta la segunda vez que dicho Organismo funcionaba fuera de su sede en Nueva York. Se intentaba resolver la situación casi explosiva de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América, como consecuencia de la existencia del Canal de Panamá. En esta histórica reunión, el General Omar Torrijos Herrera expresó: que “ Panamá nunca ha sido, que no es, que nunca será, Estado Asociado, Colonia o Protectorado, ni queremos agregar una estrella más a la bandera de los Estados Unidos de América”.

El Consejo de Seguridad aprobó una Resolución en favor de la causa panameña, la cual fue vetada por el representante de los Estados Unidos de América. De los quince votos del Consejo de Seguridad, sólo se produjo el voto en contra de dicho país y la abstención por parte del Gobierno de Gran Bretaña. Se logró un resonante triunfo para la causa panameña y un importante impulso al proceso de negociación de los nuevos Tratados.

### **La Declaración Tack- Kissinger.**

Luego del impulso político y diplomático que significó la realización de las sesiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en Panamá, existían condiciones más favorables para la causa panameña. El mundo había sido testigo de un acto de ignominia contra un pequeño país en desarrollo. Es dentro de este marco donde se firma el 7 de febrero de 1974, la Declaración Tack-Kissinger, entre el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, Lic. Juan Antonio Tack y el Secretario de los Estados Unidos de América, Henry Kissinger.

Los ocho puntos de la Declaración **Tack-Kissinger** son los siguientes:

1. El Tratado de 1903 y sus enmiendas serán abrogadas al concertarse un Tratado enteramente nuevo sobre el Canal Interoceánico.
2. Se eliminará el concepto de perpetuidad. El nuevo Tratado relativo al Canal de Esclusas tendrá una fecha de terminación fija.
3. La terminación de la jurisdicción de los Estados Unidos en territorio panameño se realizará prontamente, de acuerdo con los términos especificados en el Nuevo Tratado.

4. El territorio panameño en el cual se halla situado el Canal será devuelto a la jurisdicción de la República de Panamá. La República de Panamá, en su condición de soberano territorial, conferirá a los Estados Unidos de América, por la duración del nuevo Tratado sobre el Canal Interoceánico y conforme se establezca en el mismo, el derecho de uso sobre las tierras, aguas, y espacio aéreo que sean necesarios para el funcionamiento, mantenimiento, protección y defensa del Canal y el tránsito de las naves.
5. La República de Panamá tendrá una participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la operación del Canal en su territorio. Se reconoce que la posición geográfica de su territorio constituye el principal recurso de la República de Panamá.
6. La República de Panamá participará en la administración del Canal, de conformidad con un procedimiento que habrá de ser acordado en el Tratado. También se estipulará en el Tratado que la República de Panamá asumirá la total responsabilidad por el funcionamiento del Canal a la terminación del Tratado.  
La República de Panamá conferirá a los Estados Unidos de América los derechos necesarios para regular el tránsito de las naves a través del Canal y operar, mantener, proteger y defender el Canal, y para realizar cualquier otra actividad específica en relación con estos fines, conforme se establezca en el Tratado.
7. La República de Panamá participará con los Estados Unidos de América en la protección y defensa del Canal, de conformidad con lo que se acuerde en el nuevo Tratado.
8. La República de Panamá y los Estados Unidos de América, reconociendo los importantes servicios que el Canal Interoceánico de Panamá brinda al tráfico marítimo internacional y teniendo en cuenta la posibilidad de que el presente Canal podrá llegar a ser insuficiente para dicho tráfico, convendrán bilateralmente en provisiones sobre obras nuevas que amplíen la capacidad del Canal.

El 27 de marzo de 1975, los Presidentes de Colombia, Venezuela, Costa Rica y Panamá, luego de una reunión celebrada en la Isla

Contadora, en Panamá, emitieron “la Declaración de Panamá”, en la que se apoyaba firmemente y con energía la posición de Panamá sobre el Canal y expresaba su honda preocupación por el lento progreso de las negociaciones.

### **El debate de los Tratados en el Senado de los Estados Unidos de América.**

El argentino Gregorio Selser, gran amigo de Panamá y quien conoció de cerca la lucha de los panameños por conquistar la soberanía sobre todo su territorio, relata con extraordinaria elocuencia los acontecimientos que se vivieron en Washington durante los últimos días de debate en el Senado de los Estados Unidos de América, para la aprobación de los Tratados Torrijos-Carter. Señala Selser que las crónicas periodísticas de la época daban cuenta, que en un ambiente de final de torneo, la vida de Washington se paralizó el 18 de abril de 1978, mientras el Presidente Carter a quien durante tres veces se le confirmó ese día que la derrota era segura, se colgaba al teléfono en un último intento para convencer a los Senadores indecisos. Hasta ocho veces llamó a uno de éstos la tarde final del debate, mientras los líderes demócratas en la Cámara contaban una y otra vez con sus dedos sin que les saliera la cuenta. Cuando el Vicepresidente Walter Mondale anunció desde la Presidencia del Senado el resultado final, todas las emisoras de Televisión suspendieron su programación para informarlo.

Según Gregorio Selser, “ los norteamericanos no han pensado ni piensan pisar en su vida el Canal que, según los altos jefes de la Marina, no es ya siquiera vital para el transporte náutico de Estados Unidos en caso de guerra, ya que el país posee flotas completas en el Atlántico y en el Pacífico.” Lo que levantó los ánimos y las pasiones de este debate –refiere Selser- es que los norteamericanos lo interpretaban como una derrota más de su poder imperial en el mundo, sólo cuatro años después de que este país acabara perdiendo, por primera vez, una guerra: en Vietnam.

Esa misma tarde, los liberales del Senado habían conseguido que se aprobara una enmienda que intentaba anular la reserva introducida en el primero de los Tratados asegurando que Estados Unidos no se inmiscuirá interviniendo en los asuntos internos de Panamá, en el

futuro. Como lo recordaba el Washington Post, “es inadmisibles que el Senado trate de restregar las narices de los panameños sobre la amenaza de esta injerencia”. Después de todo señalaba, “los Estados Unidos siempre pueden intervenir en Panamá y en otras muchas partes. Pero está feo hacerlo constar por escrito”.

El Senado de los Estados Unidos de América debía aprobar los Tratados Torrijos-Carter con el voto favorable de dos tercios de sus 100 miembros. Dichos Tratados fueron aprobados por el voto de 67 Senadores, o sea, que con un voto en contra de estos 67 Senadores no se hubieran aprobado los Tratados Torrijos-Carter.

### **Firma y vigencia de los Tratados Torrijos-Carter.**

En este año 2007 se cumplen 30 años de la firma de los Tratados Torrijos-Carter, llevada a cabo el 7 de septiembre de 1977, siendo éste un año de resonancia histórica singular, al firmarse por el general Omar Torrijos Herrera, Jefe de Gobierno de Panamá y el Presidente de los Estados Unidos de América, Jimmy Carter, los nuevos Tratados sobre el Canal de Panamá, denominados Torrijos-Carter, los cuales entraron en vigencia el 1 de octubre de 1979. Uno de estos Tratados fue denominado “Tratado del Canal de Panamá y el otro: “Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá”. Estos Tratados eliminaron el concepto de Zona del Canal y el Gobierno estadounidense de dicha área; reconocieron la condición de soberano territorial de la República de Panamá, crearon una Agencia bajo las leyes de los Estados Unidos, pero con una administración conjunta, denominada Comisión del Canal la cual administró el Canal hasta el 31 de diciembre de 1999. Por virtud de los mismos, se eliminó la cláusula de perpetuidad consagrada en el Tratado de 1903. Se estableció una Defensa Conjunta del Canal, entre Panamá y los Estados Unidos de América y una Junta Directiva integrada por cinco ciudadanos estadounidenses y cuatro panameños para presidir la Comisión del Canal.

Según los Tratados Torrijos-Carter, hasta 1989 el Administrador del Canal de Panamá fue un estadounidense; correspondiendo a un panameño ejercer las labores de Administrador a partir del 1º de enero de 1990. El 31 de diciembre de 1999 la República de Panamá, asumió la responsabilidad exclusiva de la Administración y Defensa

del Canal, creándose a partir del 1° de enero de 2000 la Autoridad del Canal, dirigida por un Administrador y un Sub Administrador panameños, con la participación de una Junta Directiva de 11 miembros presididos por una persona designada por el Organismo Ejecutivo, quien ostenta el título de Ministro de Asuntos del Canal. Adicionalmente, existe una Junta Asesora integrada por ciudadanos de otros países que representan empresas y organizaciones vinculadas al negocio marítimo. Por razón del Tratado sobre el Canal de 1977, el 31 de diciembre de 1999, terminó la presencia de Bases Militares estadounidenses en Panamá.

### **Los Tratados Torrijos-Carter no otorgan derecho de intervención.**

Un aspecto que ha suscitado polémica es el señalamiento de Omar Torrijos al momento de firmar los Tratados de 1977, al indicar que los mismos nos colocaban bajo el paraguas del Pentágono. Podría inferirse de esta frase una especie de alineamiento o aceptación de un supuesto derecho de intervención foránea. Aún cuando el Senado de los Estados Unidos de América, al momento de la aprobación de los Tratados Torrijos- Carter, aprobó la Enmienda del Senador Denis De Concini, que para algunos otorga a los Estados Unidos de América un supuesto derecho de intervención; en el momento del Canje de Instrumento de Ratificación celebrado en la República de Panamá, entre el Ex-Jefe de Gobierno de Panamá, Omar Torrijos y el Ex-Presidente de los Estados Unidos de América, Jimmy Carter, se agregó un párrafo final a dicha Enmienda que dice: *“Esto no significa ni se interpretará como un derecho de Intervención de los Estados Unidos en los asuntos internos de Panamá. Cualquier acción por parte de los Estados Unidos estará dirigida a asegurar que el Canal permanecerá abierto, seguro y accesible y nunca estará dirigida contra la integridad territorial o la independencia política de Panamá”*.

Omar Torrijos era consciente de que el Tratado sobre el Canal otorgó a los Estados Unidos la responsabilidad primaria de defender el Canal hasta el 31 de diciembre de 1999. Sin embargo, *el propio General Omar Torrijos, en Carta dirigida el 15 de marzo de 1978 al Presidente de los Estados Unidos de América, Jimmy Carter le expresó lo siguiente: “el pueblo panameño no aceptará palabras,*

*comas mal ubicadas, o frases ambiguas que tuviesen como finalidad o significasen una ocupación o perpetuidad disfrazada de neutralidad o una intervención en sus asuntos internos*". Por tanto, Torrijos nunca aceptó un supuesto derecho de intervención de los Estados Unidos en los asuntos internos de Panamá.

El propio ex-Presidente James Carter, firmante de los Tratados Torrijos-Carter, en su discurso en ocasión del Acto de transferencia simbólica del Canal el 14 de diciembre de 1999, celebrado en Panamá en las Esclusas de Miraflores, expresó que, "el Tratado de Neutralidad da el derecho y la obligación a los Estados Unidos de proteger la vía acuática de agresiones externas, pero agregó que esa eventual intervención en defensa del Canal *"se hará siempre en cooperación y a solicitud de Panamá. Por consiguiente nunca será en forma unilateral"*.

### **El Canal. Administración panameña y compromiso histórico.**

El Canal de Panamá, como una vía interoceánica que posibilitará la vinculación cultural y económica de América y el resto del mundo, surgió como un proyecto germinal de la identidad nacional. Se ha dicho que el destino transitista de Panamá fue determinado por el paso del oro incaico del Océano Pacífico al Océano Atlántico, a través del Camino de Cruces y el Río Chagres. Destino transitista reforzado por las Ferias de Portobelo, como centro de intercambio comercial entre Europa y América.

El Canal simboliza las características de la identidad panameña. La recuperación soberana del Canal magnifica la identidad panameña, porque ahora nos proyectamos al mundo nosotros mismos. No debemos perder de vista estas premisas en la administración panameña del Canal, porque en ellas reside el ser histórico panameño. El Canal resume una larga y dura batalla por la reafirmación de nuestra personalidad histórica y nuestra soberanía; de allí, que con audacia discernió el General Omar Torrijos, firmante de dichos Tratados, que se debía poner una fecha fija para la entrega del Canal a Panamá y la terminación de la presencia militar foránea, por lo cual apostó por un proceso paulatino y gradual de 23 años, que culminó el 31 de diciembre de 1999.

Los Tratados Torrijos Carter condensan una aspiración que nació siglos antes cuando los conquistadores usaron nuestro territorio para el cumplimiento de sus propias metas. Desde entonces, vimos el tránsito de mercaderías que en una porción insignificante aprovechábamos, porque el noventa por ciento de los frutos iban a otra parte. Las barcazas que navegaron por las aguas del Río Chagres fueron por ello tan extrañas a nuestro proyecto histórico como los barcos que cruzaron el Canal a partir de 1914.

Desde que Panamá asumió el compromiso de administrar exclusivamente el Canal, lo ha realizado con responsabilidad y eficiencia, lo que ha sido reconocido por los propios estadounidenses. Con la aprobación mediante Referéndum de la magna obra de ampliación del Canal, la construcción de un tercer juego de esclusas, el país está obligado a ejecutar esta obra para el desarrollo del comercio mundial, lo que significará cumplir responsablemente con el mundo y los panameños.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

David Farworth y James Mckenny, "Las Relaciones de Estados Unidos y Panamá, Ediciones Gernika, 1985.

Oydén Ortega Durán, "La Lucha por el Canal, Editora Rufino García Blanco, Madrid, España, 1989.

Gregorio Selser, "Panamá érase un país a un canal pegado" Universidad Obrera de México, México DF, primera edición, 1989.

Ernesto de la Guardia y Marcelo Delpech, "El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena, La Ley, Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires, 1970.

Recopilación documental de la Ejecución del Tratado del Canal de Panamá Torrijos-Carter 1977-1987, Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá, septiembre de 1987.

# ***XXX Aniversario de la firma de los Tratados Torrijos-Carter***

*Juan H. Stagg C.\**

## **Preámbulo**

Muchas son las páginas de diversas publicaciones que se han dedicado a través de los años a tratar el tema de los Tratados del Canal de 1977, mejor conocidos como Torrijos-Carter. Incontables ciudadanos, juristas, diplomáticos y profesionales de diversas ramas han enfocado técnicamente los diversos ángulos de su negociación, y de su conveniencia o no a los intereses de la nación panameña.

Con semejante volumen de documentación que nos precede, hemos decidido abordar el tema desde un punto de vista basado en un antecedente histórico y las vivencias de dos generaciones, padre e hijo, que compartimos el proceso de la negociación desde posiciones diferentes, pero con un interés común con la mayoría de nuestros compatriotas, y que sencillamente consistía en recuperar ante todo la soberanía plena sobre nuestro territorio y proveer de un marco de operación seguro y duradero a nuestro principal activo territorial; nuestro Canal.

## **Antecedentes**

La historia nos enseña que la idea de que nuestro territorio sirviera como punto para construir un canal por el Istmo Centroamericano, se remonta a 1534 durante el reinado de Carlos I de España<sup>1</sup>. Desde ese momento Panamá iniciaría una travesía por la historia sirviendo de punto de enlace del comercio entre los dominios del pacífico español y la madre Patria. La Ciudad de Panamá y Portobelo serían los puntos terminales del comercio colonial por muchos años utilizando en parte las ventajas ofrecidas por dos activos clave: El río Chagres y el Camino de Cruces.

---

\* Ingeniero Náutico y B.S. (E) Computer Science and Math.

1 También ostentaba el Título de Emperador Carlos V del Sacro Imperio Romano Germánico.

Con nuestra independencia de España, se iniciaría una época gris en nuestra historia donde pasamos de una gloriosa unión a la Gran Colombia de Bolívar, hasta quedar relegados a ser un olvidado departamento de Nueva Granada.<sup>2</sup>

## **El Primer Tratado**

El primer Tratado donde los americanos intervenían en el Istmo de Panamá es el denominado Mallarino-Bidlack del 12 de diciembre de 1846, llamado Tratado de Paz, Amistad, Navegación y Comercio, Tratado de Reciprocidad Comercial, que efectivamente limitaba las posibilidades del Reino Unido de hacerse con la ruta ístmica de comercio. El tratado específicamente mencionaba el correo, lo que posteriormente dio base jurídica a las concesiones que causaron lo que denominamos el Primer Contrato.

## **Primer Contrato**

Muy poco conocido es el hecho de que el primer contrato<sup>3</sup> ferroviario no fue con los americanos, sino con Francia, país que hizo tratos con Nueva Granada y Mateo Kline en 1848. Sin embargo, por consideraciones económicas el contrato se anuló al año. Solo lo menciono puesto que de haber prosperado probablemente la historia hubiese sido diferente.

La expansión del territorio de los EEUU hacia las costas del Pacífico, consolidada con la posesión de Oregón y la adquisición de California mediante la guerra con Méjico, obligó al Congreso americano<sup>4</sup> a autorizar contratos a dos rutas para líneas de vapores<sup>5</sup> para correo. Nadie niega que para todos los efectos el aumento de correo se dio por el Gold Rush de California, pero al estado lo movió el U.S. Postal Service.

---

2 Nombre que ostentó Colombia desde la ruptura de la Gran Colombia en 1830 hasta 1856.

3 Contrato en vez de Tratado, puesto que, aunque participa una nación, fue entre particulares y una nación. Hoy en día sería considerado una Concesión Administrativa o un Contrato Ley.

4 Para los efectos de este documento, la acepción "americano" se aplica al gobierno y ciudadanos de los EEUU.

5 Barcos impulsados por vapor en lugar de velas.

Las líneas fueron otorgadas a saber: George Law la de Nueva York o New Orleans a Panamá (Línea del Atlántico) y a William H. Aspinwall la del Pacífico. Una vez se tenía la concesión federal para el correo, nadie podía evitar que los vapores llevaran pasajeros. Estos por supuesto eran la razón principal del negocio. Mr. Aspinwall siendo un astuto negociante, y teniendo un creciente problema de congestión en el Atlántico, decidió que había que construir un ferrocarril. Para esto se asoció con dos caballeros, John Stephens y Henry Chauncey, quienes incorporaron la Panama Railroad Company, la cual negoció y obtuvo un contrato con la Nueva Granada que otorgaba el privilegio exclusivo para establecer “an iron Railroad between the two oceans across the Isthmus of Panama<sup>6</sup> (un ferrocarril de hierro entre los dos océanos a través del Istmo de Panamá)”.

Este contrato, otorgado por un período de 49 años posteriores a la terminación de la construcción del ferrocarril<sup>7</sup>, jugaría un papel muy importante en la decisión americana de construir el Canal de Panamá. El contrato otorgaba, entre sus más importantes concesiones, la garantía de que todas las tierras públicas que estuvieran en la ruta del ferrocarril serían utilizadas a título gratuito; incluía adicionalmente a título gratuito 250,000 acres (101,000 hectáreas), a ser seleccionadas por la Compañía, de cualquier tierra pública en el Istmo de Panamá. Dos puertos, uno en el Atlántico y otro en el Pacífico, que serían las terminales del ferrocarril y serían “Puertos Libres” con el privilegio de establecer los peajes que la Compañía estimara convenientes.

He hecho énfasis en este contrato puesto que estableció la parte más hiriente del territorio de la Zona del Canal y el precedente para el otorgamiento posterior de otras tierras que terminarían conformando el llamado “enclave del Canal de Panamá”.

### **Primer Tratado del Canal**

No se puede abordar el Tratado Hay-Bunau Varilla sin explicar el trabajo realizado por Colombia en el Tratado Herrán–Hay firmado

---

6 Westward by Sea: A Maritime Perspective on American Expansion, 1820-1890 by Fessenden Nott Otis 1825-1900. (Previously Published as: Illustrated History of the Panama Railroad. New York: Harper, 1867. Versión HTML American history. <http://memory.loc.gov/ammem/ammemhome.html>

7 Plazo extendido en agosto 16, 1867, a noventa y nueve años o sea 1966.

en la residencia del segundo el 22 de enero de 1903, en presencia de William Nelson Cromwell<sup>8</sup>.

El texto del mismo entregaba a EEUU la soberanía de Colombia sobre el territorio que sería utilizado posteriormente para la construcción del canal. El mismo Presidente de Colombia José Manuel Marroquín después de que el Tratado estaba plenamente negociado (1901-1903) le da instrucciones a Herrán de “firma-lo acepto” con la intención de que el congreso de Colombia decida “en contra-no aprueba”.<sup>9</sup> Finalmente, el 12 de agosto de 1903, el Congreso negó el Tratado Herrán-Hay, casi 5 meses después del día de su aprobación por el Senado Norteamericano.

Hemos hecho este recuento para ubicar en su justa dimensión el problema que se le presentaba a nuestros líderes. Por un lado, tenían una patria arruinada por la Guerra de los Mil Días, un pueblo descontento por el ensañamiento contra los liberales (fusilamiento de Victoriano Lorenzo, ataques contra la prensa liberal), que logró que los liberales istmeños se unieran a los conservadores en sus deseos separatistas, y la gota que derramó el vaso, la negación del antes mencionado Tratado, lo que colocaba el futuro cercano del departamento istmeño bajo la negra sombra de una miseria patente y pocas esperanzas de recuperación. Por otro lado, una nación poderosa, que ofrecía terminar el canal, en casi las mismas condiciones ofrecidas a Colombia durante las negociaciones del

---

8 Según los colombianos, la mano invisible de la pérdida de Panamá. Abogado y promotor del Canal de Panamá.

9 Oscar Terán(1868-1936), Panamá, del tratado Herrán-Hay al tratado Hay-Bunau-Varilla. Oscar Terán, representante del Departamento de Panamá ante la Cámara de Representantes Colombiana y opositor del tratado Herrán-Hay al considerarlo traición a la soberanía Colombiana. “Él, Juan Bautista Pérez y Soto, y Belisario Porras fueron los exponentes principales de la Leyenda Negra sobre la separación de Panamá de Colombia. Para el primero, la República de Panamá fue creada por los Estados Unidos de Américay no era más que una dependencia de la gran nación. Juan Bautista Pérez y Soto consideraba que detrás de la separación se movían poderosos intereses económicos, y que los panameños habían sido ganados por el dólar norteamericano. Por su parte, Belisario Porras consideraba que Panamá al separarse de Colombia se transformaba en un protectorado estadounidense. También contribuyeron a la leyenda negra las declaraciones de Theodore Roosevelt, años después de la separación, cuando expresó en el teatro de la Universidad de Berkeley en California: “I Took the Isthmus”.” Nota con cita parcial del artículo firmado por la Dra Patricia Pizzurno y el Dr. Celestino Andrés Araúz. Editora Panamá America (Archivos en Internet).

Herrán Hay (con la adición de la cláusula de la perpetuidad), pero que a pesar de la lesión a la soberanía (que ya había sido negociada por Colombia), ofrecía casi la única esperanza de superación ante la destrucción causada por la Guerra de los Mil Días.

### **El Tratado Hay – Buneau-Varilla**

Mejor conocido como el Tratado de 1903, además de todas las concesiones ofrecidas por Colombia, incluyendo derechos “como si fuera soberano” en la franja territorial del canal, añade la infame cláusula “a perpetuidad”. Este Tratado fue redactado con tanta ventaja para los EEUU, que el propio Secretario de Estado John Hay en un escrito dirigido al senador John C. Spooner (R. Wisconsin) en 1903, referente a la traducción de la publicación en The Washington Post el 24 de Febrero de 1964 de una “Carta Abierta a las Autoridades y al Pueblo de los Estados Unidos de América”, enviada por prominentes profesionales y hombres de negocios de Panamá, dice textualmente:

*“... Como queda establecido, tan pronto como el Senado vote, tendremos en principio un tratado muy ventajoso para los Estados Unidos, y debemos confesarlo, admitiendo que podemos criticarnos, no tan ventajoso para Panamá. Si nosotros enmendamos el tratado y lo enviamos de vuelta allá en algún momento el mes entrante, el período de entusiasta unanimidad que, como he dicho a Cullom<sup>10</sup>, se produce solo una vez en la vida de una revolución, habrá pasado, y ellos habrán entrado en el nuevo campo de políticas y disputas. Usted y Yo sabemos muy bien cuantos puntos hay en este tratado que un patriota panameño objetaría...”<sup>11,12</sup>*

Esta “confesión de parte” se tornaría profética en los años venideros. Fueron esos puntos, que cualquier patriota panameño objetaría, los que nos llevaron a desarrollar unas relaciones

---

10 Shelby Moore Cullom (1829-1914) Senador Republicano de los Estados Unidos desde 1883-1913. Presidente de varios comités en el senado. Entre ellos el de Relaciones Exteriores desde 1901 hasta 1911. Fuente: Biographical Directory of the United States Congress.

11 Véase House Report N° 2218, Report on U.S. Relations with Panama by the Sub-Comitee on Foreign Affairs. 86th Congress, United States Government Printing Office.

12 Véase Anexo II del Libro Misión a Washington de Miguel J. Moreno, Jr. Editorial Libertad Ciudadana, 2003.

diplomáticas muy particulares en el período 1903 hasta el 9 de enero de 1964.

Fue en este período que Panamá inició su recorrido lento, pero infatigable hacia la plena recuperación de sus legítimos derechos soberanos. Derechos que le fueron mancillados una y otra vez, causando levantamientos populares con diversos efectos en los avatares políticos del país, que fueron detonantes para varios intentos de tratados, tratados y canjes de notas, que modificaron ligeramente el alcance del Tratado de 1903.

### **Inicio de una nueva etapa: Renegociar los Tratados de 1903**

Recuerdo claramente las imágenes del edificio nuevo donde se ubicaban las oficinas de Pan American Airways que fue incendiado durante los disturbios causados por la agresión americana del 9 de enero de 1964. Fuimos a verlo el 10 de enero, ya que lo había construido mi abuelo recientemente y observamos las marcas de los proyectiles disparados por los americanos en los cordones de las aceras y paredes varias, la gente, los comentarios, las imágenes gráficas y los noticiarios. En ese edificio murieron 7 personas principalmente por asfixia y quemaduras, debido al incendio.<sup>13</sup>

El repudio internacional causado por los hechos del 9 de enero de 1964, y la postura vertical de nuestro gobierno, pusieron en evidencia la razón que asistía a nuestro país en sus reclamaciones. Panamá, una nación agredida, utilizó todas las armas que la diplomacia le ofrecía. (TIAR, OEA, ONU etc.)

Vale la pena apuntar el hecho de que Panamá no rompió relaciones con los EEUU como consecuencia de los sucesos del 9 de enero del 64. Las mismas fueron consideradas rotas (en apego estricto al Derecho Internacional) debido a la agresión armada.<sup>14</sup> A pesar de todos estos sucesos, hubo gran resistencia de los EEUU antes de admitir la legitimidad de nuestras reclamaciones.

---

13 Mi abuelo, Horacio Clare Lewis, (1912-1969) fue un Panameño ilustre. Constituyente en 1945-46, Embajador, Enviado Especial, Ingeniero Civil y Militar, Historiador, autor de Relaciones Diplomáticas y Consulares entre Panamá y los Estados Unidos de América. Pregñó la solución Diplomática.

14 Consta en el cablegrama enviado por Don Galileo Solís a las 2:25 a.m. del 10 de enero de 1964 a Dean Rusk Secretario de Estado de los EEUU.

Puesto en palabras del propio Presidente Johnson en la Casa Blanca, el 21 de Marzo de 1964, cito parcialmente las mismas:

*“...Estamos plenamente conscientes de que las demandas que hace el Gobierno de Panamá y la mayoría del pueblo panameño, no surgen de la malicia o el odio hacia los Estados Unidos de América. Se fundan en un hondo sentido de las necesidades sinceras y justas de Panamá. Es, por lo tanto, nuestra obligación, como aliados y compañeros, la de reexaminar estas demandas y satisfacerlas, cuando el satisfacerlas sea tan justo como es posible”.*<sup>15,16</sup>

Aunque siguieron diligencias diplomáticas a estas declaraciones, fue esta una significativa admisión, por parte del máximo representante de los Estados Unidos de América, de la justicia que asistía nuestras reclamaciones sobre la base de los tratados, sin mencionarlos directamente. Johnson siempre fue directo, pero justo en su actuar. Sin embargo, no sería hasta iniciado su nuevo mandato en febrero de 1965, que se iniciaría en firme un proceso de entendimiento entre los dos países.<sup>17</sup>

### **Los proyectos de Tratados Tres en Uno: Robles-Johnson de 1967**

El 25 de septiembre de 1965, los presidentes de Panamá y Estados Unidos, Marco A. Robles y Lyndon B. Johnson, suscribieron una Declaración Conjunta “con el fin de satisfacer (las) necesidades presentes y futuras de los dos países.”

Los americanos y el equipo negociador panameño terminaron su labor en junio de 1967, produciendo un acta en la que declararon haberse puesto de acuerdo en tres Proyectos de Tratado, a saber: Tratado sobre el Canal de Panamá; Tratado sobre la Defensa del Canal de Panamá y su Neutralidad; Tratado sobre un Canal a Nivel del Mar. De allí su designación de 3 en 1.<sup>18</sup>

---

15 Miguel J. Moreno Jr., Misión a Washington. Editorial Libertad Ciudadana Pag.195.

16 Nota: Debemos recordar lo difícil que fue para LBJ admitir esto porque estaba en plena campaña política, ya que iba a la reelección en Nov-1964.

17 Recordar campaña política de 1964 para la reelección de LBJ.

18 Los representantes por Panamá, Ricardo Manuel Arias E., Roberto Alemán y Diógenes De la Rosa. Por los Estados Unidos de América, Robert Anderson, Robert S. Woodward y John N. Irving II.

Debido al clima político imperante en el país, y a que su articulado no satisfacía aún a las justas aspiraciones de Panamá, fueron descartados por la Asamblea en resolución prohijada por el Diputado Carlos Iván Zúñiga, el 14 de diciembre de 1967.

El año siguiente se dan los sucesos políticos que todos conocemos, y que culminan con el golpe del 11 de Octubre de 1968, poniendo fin a una era tumultuosa en la política criolla. La Guardia Nacional, a través de sus oficiales, establece un gobierno provisional el cual se compromete a llamar a elecciones en un periodo razonable.

### **Hacia un Nuevo Tratado, apoyados por la opinión mundial**

En 1970, el Gobierno revolucionario inicia la revisión del tema de los tratados del Canal de Panamá. En este período no había una gran receptividad de los EEUU, debido la posición de Panamá que planteaba desechar lo negociado en los proyectos de Tratados 3 en 1. El Gobierno Nacional se planteó una línea nacionalista que condicionaba las negociaciones a la redacción de un nuevo tratado, justo y equitativo, producto de un nuevo proceso de entendimiento.

Es en este momento que mi padre se integra a tiempo completo al tema de los nuevos tratados del Canal. Se integra un Grupo de Política Exterior que allanará el camino hacia la culminación exitosa del proceso negociador.

El gobierno inicia una campaña destinada a unificar la opinión pública en pos de recuperar nuestra soberanía territorial. Se populariza el Alpinismo Generacional, frase que el General Torrijos utilizará durante todo el período negociador hasta su exitosa culminación.

En respuesta a las diligencias del Lic. Aquilino Boyd, uno de los más respetados embajadores en la Organización de las Naciones Unidas, el Gobierno de Panamá se anota una gran victoria con la convocatoria de una reunión del Consejo de Seguridad, a celebrarse en Panamá en 1973.

Esta reunión fue coordinada por mi padre y resultó un gran éxito para Panamá. Los países participantes votaron una resolución de apoyo a nuestras reclamaciones solicitando que se firmara, a la

brevidad posible, un nuevo tratado, justo y equitativo, que eliminara las causas de conflicto entre Panamá y los Estados Unidos de América, como se había acordado en la Declaración Moreno-Bunker de 1964.<sup>19,20</sup> Esta resolución fue vetada por el gobierno de los Estados Unidos de América como era de esperarse, pero inclinó finalmente la opinión mundial a nuestro favor.<sup>21</sup>

Fundamentados en el gran apoyo recibido por Panamá en esa reunión, se continuó el proceso que culminó con la declaración Tack-Kissinger, del 7 de febrero de 1974, que establecía en 8 puntos el mapa a seguir hacia la culminación del proceso que terminaría produciendo los nuevos Tratados del Canal. Esta declaración plasmaba en papel por primera vez la aceptación por parte de los EEUU de la abrogación del Tratado de 1903 y subsiguientes reformas, la eliminación de la perpetuidad, el reconocimiento de la soberanía en la Zona del Canal, la participación justa en los beneficios del Canal, la defensa conjunta (de lo indefendible), y la ampliación futura del Canal.<sup>22</sup>

Vale aclarar que el proceso de alineamiento de la opinión mundial fue un trabajo en equipo de todo el engranaje diplomático del país, liderado por Omar Torrijos y, con el apoyo de un gran número de panameños. Nombrar a los participantes solo me aseguraría problemas, puesto que de seguro no podría elaborar un listado completo.

Lo que sí es innegable es que de ser un pequeño país con un gran problema, pasamos a ser un país que participaba en el engranaje

---

19 Esta Declaración es conocida como “Joint Declaration” del 3 de abril de 1964 y se fundamenta en las declaraciones de Johnson del 21 de marzo, y de Chiari el 24 del mismo mes, amparadas en el proceso de negociación de la OEA y la Comisión Interamericana de Paz. Consta de tres puntos: Restablecer Relaciones, Intercambiar Embajadores e Iniciar por medio de estos “los procedimientos necesarios con objeto de llegar a un convenio justo y equitativo que estaría sujeto a los procesos constitucionales de cada país”.

20 Si el gobierno de Panamá de 1964 no hubiese extraído esta declaración en su momento, hubiese sido muy difícil, si no imposible, obtener después una contundente declaración del Consejo de Seguridad. Este es uno de los mejores ejemplos del “Alpinismo Generacional”.

21 La votación fue 11-1-1 o sea 11 a favor, uno en contra (EEUU quien vetó), una abstención de Gran Bretaña. Reunión S/10931 1704 Consejo de Seguridad 21/3/1973. Fue el tercer veto de EEUU desde 1945.

22 Esta declaración no hubiese sido posible sin la presión mundial causada por la reunión del Consejo de Seguridad de Marzo de 1973 en Panamá.

político mundial, y nuestro gran problema era ahora compartido por la opinión mundial que fue alineada en nuestro favor. Esa participación activa de nuestro país en todos los foros internacionales que pudimos abordar fue lo que finalmente forzó la mano de los americanos.

Entre el 74 y el 76, sin embargo, se atascaron los progresos debido a los problemas internos de los EEUU. Omar Torrijos cambió de cancilleres dos veces. Panamá designa a Rómulo Escobar Bethancourt como negociador jefe. Se seguía negociando y preparando toda la parte técnica de la complejísima distribución de las áreas de apoyo y defensa del Canal.

### **Los Tratados Torrijos Carter 1977**

Con la llegada de James Carter a la Presidencia en 1977, entramos en la recta final de la negociación. Él añade a Sol Linowitz a su equipo negociador, y se le imprime velocidad al proceso. Carter pensaba que los intereses de los EEUU estarían protegidos si se obtenía de los tratados la capacidad de garantizar que el Canal se mantendría abierto y neutral después que Panamá tomara el control. Esta línea de pensamiento de Carter difería de todos los previos ocupantes de la Casa Blanca y posibilitó la culminación de las negociaciones.

El costo político para Carter fue muy grande ya que aunque, solo un 1% del GDP de EEUU dependía del Canal, para el americano común el Canal les pertenecía, ellos lo pagaron y no se lo tenían que dar a nadie.

Panamá lanzó una muy bien financiada andanada publicitaria sin precedentes en nuestra historia, para ayudar a cambiar la opinión pública americana en nuestro favor.<sup>23</sup> Se hizo cabildeo en grande en el Congreso americano, y se utilizaron todas las armas diplomáticas a nuestra disposición.

De más está decir que se vivieron muchos sobresaltos en esos tres años finales. Particularmente, en el tema de las Bases Militares. Aún después de la declaración del 74, Kissinger seguía solicitando un tratado de bases aparte.

---

23 Más del 60% de la población americana estaba en contra de negociar el Canal.

Finalmente en Agosto de 1977, los equipos llegaron a un acuerdo que si bien tenía detractores de parte y parte, cumplía con los principios de la Declaración Conjunta Moreno – Bunker de 1964, y la Declaración de Principios Tack - Kissinger de 1974.

La firma de los Tratados se dio finalmente el 7 de Septiembre de 1977 en la sede de la OEA en Washington. Lejos de ser la culminación del proceso, era el inicio de una nueva etapa que duraría 22 años más.

Es sobradamente conocido que los tratados fueron ratificados por Panamá en 1977 y por los EEUU en 1978. Sin embargo, la pieza más discutida por la opinión pública de este período no fueron los tratados, sino la Reserva De Concinni.

## *XXX Años Después*

Hemos descrito en los párrafos anteriores pinceladas importantes de la relación muy particular que ha existido entre Panamá y los Estados Unidos de América desde los tiempos previos al Ferrocarril Transístmico hasta la firma de los Tratados Torrijos Carter.

A treinta años de la firma de los mismos, podemos destacar que a pesar de los diferendos y problemas que se dieron en el período de 22 años, comprendidos entre la firma y la entrega final del Canal a Panamá, solo tenemos para destacar un balance positivo que describo a continuación:

1. Adquirimos la soberanía territorial total.
2. Se efectuó una reforma constitucional, que dio vida a un nuevo Título XIV El Canal de Panamá, en la Constitución Política de la República, el cual provee el marco jurídico al más alto nivel para asegurar el compromiso de nuestra nación con la marcha segura del devenir del Canal. En éste se define al Canal como un patrimonio inalienable de la Nación panameña, se crea una persona jurídica autónoma de Derecho Público que se denominará Autoridad del Canal de Panamá, con derechos privativos sobre la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá, y sus actividades conexas. Se define la

composición de su cuerpo administrativo y se dictan otras disposiciones.<sup>24</sup>

3. El Canal solo dejó de trabajar el día de la invasión, en diciembre de 1989. Esta suspensión fue causada por los EEUU unilateralmente.<sup>25</sup>
4. No queda ninguna Base Militar de los EEUU en nuestro Territorio.
5. El Canal pasó 100% a manos panameñas al medio día del 31 de diciembre de 1999, en cumplimiento de los tratados a cabalidad.
6. El Canal es un modelo de eficiencia. Tenemos los más altos índices de ingresos alcanzados en la historia de la Vía Interoceánica, lo que promovió el comentario del Secretario de Estado Colin Powell al afirmar en una entrevista Televisada en Noviembre 9 de 2003, que cualquiera duda que existía hace 25 años sobre la capacidad de los panameños de operar el Canal, ha sido infundada. “..No son solamente capaces de hacerlo, lo están haciendo aún mejor de lo que lo hicimos nosotros, de manera que estoy impresionado con lo que he aprendido sobre la operación del Canal.”<sup>26</sup>
7. El número de accidentes es uno de los más bajos de la historia a pesar de que los volúmenes de carga 211,662,616 Ton y tránsitos 14,194, siguen rompiendo record.<sup>27</sup>
8. Los aportes del Canal al Presupuesto de la Nación han sobrepasado las expectativas de nuestros negociadores.
9. Los excedentes del Canal están financiando parte de la educación y capacitación de nuestros recursos humanos para

---

24 Este Título permite al Canal operar fuera del marco político partidista de nuestro país, pero siempre bajo el régimen de derecho público. Cabe destacar que este título contó con la contribución de panameños de muy diversos orígenes, quienes entregaron a la Asamblea Legislativa sus recomendaciones para el mismo.

25 El debate sobre quién solicitó la invasión sigue en pie. Sin embargo, la Reserva De Concini no fue invocada.

26 Transcripción hecha por la Oficina de Relaciones Públicas de la Embajada de EEUU en Venezuela, sobre la entrevista al Secretario de Estado Colin L. Powell el 3 de Noviembre de 2003 por la periodista panameña Luz María Noli de TVN, durante la visita del Secretario a Panamá con motivo del Centenario de la República.

27 [www.pancanal.com](http://www.pancanal.com) Tráfico del Canal – Años Fiscales de 2004 a 2006, Tabla1.

afrontar los retos que el crecimiento de nuestra economía requiere.

10. La ampliación del Canal mediante un Tercer Juego de Exclusas ha sido aprobada por la mayoría de nuestros ciudadanos, y se financiará con el flujo producido por el mismo Canal.

Treinta años no son si no una pequeña gota en el vaso de la historia. Si revisamos los más de ciento cincuenta años de relación con los EEUU, veremos que la mayoría de las lesiones a nuestra soberanía e integridad territorial fueron negociadas fuera de la era republicana. Nuestros próceres se vieron obligados a decidir entre dos malas situaciones. Quedarse con Colombia sin Canal y enfrentar más años de una miseria cierta, o tomarse la píldora amarga del Tratado de 1903, y tras lograr la construcción del Canal, dejar para las futuras generaciones la rectificación de una situación que a todas luces era ampliamente desventajosa para nuestra Nación.

¿Cuantos de nosotros no hubiésemos tomado la misma decisión de nuestros padres?

Con su valentía lograron dar inicio a la era republicana y a la lenta, pero segura, conformación de un proyecto de país; que evolucionó desde un país sumido en la pobreza y la desesperanza, producto de la lucha fratricida conocida como la Guerra de los Mil Días, hasta la Nación que hoy se presenta al mundo orgullosa de sus logros.

Panamá ha logrado hacerse un sitio preponderante entre los países a pesar de su reducido tamaño. Es miembro importante de organismos internacionales, ocupa actualmente un sitio (no permanente) en el Consejo de Seguridad, siendo respetada por otras Naciones. Ya nadie piensa que somos un país hecho en Wall Street, ni un protectorado de los EEUU. Somos ahora sus socios comerciales y aliados diplomáticos en búsqueda de lo mejor para nuestros pueblos.

Panamá es hoy por hoy una Nación con virtudes y defectos. Hemos construido una democracia que ya ha realizado tres elecciones libres y transparentes, y, aunque no todo marcha como queremos, estamos avanzando hacia la construcción de instituciones sólidas y duraderas.

Dependerá ahora de las nuevas generaciones construir sobre el trabajo de aquellos que nos antecedieron y que tuvieron la visión de tomar las decisiones que les dictó su conciencia. No porque fueran populares, sino porque a futuro llevarían a la nación a puerto seguro y a posiciones cimeras producto de ese “Alpinismo Generacional” que espero nunca dejemos de practicar.

#### **BIBLIOGRAFÍA MÍNIMA**

**Tratados Torrijos Carter** - DEC Contraloría General de la Nación. Sin Fecha.

**Misión a Washington (17 de enero – 3 de abril 1964)** por Miguel J. Moreno Jr. Editorial Libertad Ciudadana 2003.

Panamá y Colombia – Dr. Carlos Uribe E. Sin Fecha circa 1913.

Historia de las Relaciones Diplomáticas entre Panamá y los Estados Unidos. Dr. Celestino Andrés Araúz y Dra. Pizzurno Patricia – Fascículos publicados en el Panamá América. (año 2000).

The Congressional Record – Publicación electrónica.

Todas las otras fuentes están asentadas con sus respectivas citas.

# *Estudio sobre el Tratado de Neutralidad del Canal de Panamá de 1977*

*Víctor Vega Reyes\**

El 7 de septiembre de 1977 son firmados los tratados Torrijos- Carter, los cuales se refieren a dos pactos fundamentales, a saber, el Tratado del Canal de Panamá, y el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá. Ambos entraron a regir el 1° de octubre de 1979, pero el primero se extinguió el 31 de diciembre de 1999, al mediodía, hora de Panamá, mientras que el segundo está llamado a regir indefinidamente. El Tratado del Canal es un acuerdo de descolonización que le permitió a la República de Panamá incorporar a sus plenas competencias soberanas la llamada Zona del Canal y el mismo Canal de Panamá, de paso dotándose del usufructo de recursos naturales cuya racional explotación luce como la plataforma de lanzamiento de la Nación panameña hacia la anhelada esfera del primer mundo. En términos llanos, el Tratado del Canal ya cumplió su cometido, mientras que el Tratado sobre la Neutralidad lo debe hacer de manera sostenida en el tiempo.

En su lucha reivindicativa del Canal y la Zona del Canal, la sociedad panameña estudió, y llegó a impregnarse del sentido y alcance del concepto soberanía estatal. Al conmemorarse el trigésimo aniversario de la firma de los Tratados Torrijos-Carter, y sacando provecho de las experiencias vividas en el proceso de ejecución de esos pactos, la ocasión es propicia para incentivar ahora el estudio de la neutralidad. Sobre esta materia es necesario que revisemos, cada vez de manera más profunda, la información y los análisis nacionales,

---

\* Profesor titular de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá.

la doctrina especializada, el derecho comparado y la jurisprudencia, tanto de los tribunales nacionales como internacionales.<sup>1</sup>

## 1. Antecedente al Tratado de Neutralidad.

Hasta el 1° de octubre de 1979, el régimen jurídico del Canal de Panamá aparecía empotrado en el Tratado Hay-Bunau-Varilla de 18 de noviembre de 1903, el cual fue firmado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América para tener, básicamente, el marco jurídico referente a la construcción, mantenimiento y operación del Canal. Explica esta singular situación, el contexto o circunstancias en que se suscribe el pacto, y a tan solo 15 días de haberse declarado la Nación panameña como Estado soberano e independiente.<sup>2</sup> En otros términos, el objeto medular del tratado Hay-Bunau-Varilla era el darle, a la carrera, a los Estados Unidos de América una concesión para la construcción del Canal, y de prisa también se abordó y resolvió el delicado tema de la dotación al Canal de un régimen jurídico. Esta tarea se cumplió mediante el Artículo XVIII, que a la letra dice:

*El Canal una vez construido, y sus entradas, serán neutrales a perpetuidad y estarán abiertos a la navegación en las condiciones establecidas en la Sección I del Artículo III del Tratado celebrado entre los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña el 18 de noviembre de 1901, y de conformidad con las demás estipulaciones del mismo.*

Para la mejor inteligencia de la disposición transcrita, recordar es menester que cuando los Estados Unidos suscriben ese tratado con Gran Bretaña, lo hicieron en su capacidad recién adquirida

---

1 Como estudios de panameños que hacen aportes sobre el tema se pueden mencionar: ARIAS, Harmodio; *El Canal de Panamá, un estudio en Derecho Internacional y Diplomacia*, traducción de Diógenes Arosemena G, Editora Panamá-América S. A., Panamá, 1957.

QUINTERO, César; *La Llamada neutralidad del Canal de Panamá*, Anuario de Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, N° 8, 1968-1969.

LINARES, Julio; *Tratado Concerniente a la neutralidad permanente y al funcionamiento del Canal de Panamá, de un colonialismo rooseveltiano a un neoconialismo senatorial*, Panamá, 1983, Litografía e Imprenta Lil S. A.

2 Los Estados Unidos construyen el Canal en un esfuerzo que va de 1904 al 15 de agosto de 1914, utilizando el sistema de esclusas. Los franceses habían trabajado con algunas interrupciones, desde 1880 y de acuerdo con el esquema de un canal a nivel del mar, lo que explica, en buena medida, su fracaso en el empeño.

de potencia hegemónica en el Caribe, luego de haber derrotado militarmente a España en 1898, lo que les permitió retener como trofeos de guerra a Cuba, Puerto Rico y a Filipinas. Durante esa guerra, el percance vivido con el buque de guerra Oregon, el cual tomó un poco más de dos meses para hacer el trayecto de San Francisco, California, a Cuba, vía estrecho de Magallanes, catalizó el proyecto de los Estados Unidos de construir un canal interoceánico por el istmo centroamericano.<sup>3</sup>

Así, el vencedor en los campos de batalla comenzó a abrirse paso en el campo jurídico, de modo que para poder hacer el Canal, tenía que conseguir la abrogación del Tratado Clayton-Bulwer de 19 de abril de 1850, el cual le obligaba a hacer esa vía conjuntamente con Gran Bretaña, meta que consigue los Estados Unidos de América mediante el Tratado Hay-Pauncefote de 18 de noviembre de 1901.

En este último pacto, las Partes acuerdan, sensatamente, dotar a ese futuro Canal de un régimen jurídico, tal como se desprende del Artículo III, que en su parte pertinente dice:

*Los Estados Unidos adoptan, como base para la neutralización de dicho Canal, las siguientes reglas que en substancia son las mismas incorporadas en la Convención de Constantinopla, firmada el 28 de octubre de 1888 para la libre navegación del Canal de Suez, es decir:...*

Es menester concluir, entonces, que hasta el 1° de octubre de 1979 era aplicable al Canal de Panamá el mismo régimen jurídico del Canal de Suez, y que la “apresurada” dotación de un régimen jurídico para el Canal de Panamá, vía el Artículo XVIII del Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903, lo fue más bien en apariencia, ya que la negociación de la Convención de Constantinopla comenzó en París, Francia, en junio de 1885 y culmina el 28 de octubre de 1888, lo que implica más de tres años de faenas negociadoras.<sup>4</sup>

---

3 Cf. McCullough, David; *The Path between the seas. The Creation of the Panama Canal 1870-1914*, published by Simon and Schuster, New York, 1977, pp. 254 y 255.

4 Vega Reyes, Víctor; *Génesis de la libertad de navegación por los canales de Suez y Panamá*, Imprenta de la Universidad de Panamá, 1998. En este libro se puede consultar la versión en español de las actas de la negociación de la Convención de Constantinopla de 28 de octubre de 1888. El Canal de Suez fue construido por una empresa liderada por el francés Ferdinand de Lesseps. La Compañía Universal del Canal Marítimo de Suez trabajó de 1859 al 17 de noviembre de 1869, fecha en que es inaugurado.

## 2. Propósito de los tratados que fijan el régimen jurídico de un canal interoceánico

Los tratados que han fijado y que fijan el régimen jurídico de los canales interoceánicos, han tenido como propósito la consagración de la libre navegación por los mismos. La valoración plena del alcance de este derecho la podemos tener si la hacemos dentro del contexto del Derecho del Mar. Es esta rama del Derecho Internacional Público la que se ha ocupado y se ocupa de reconocerle a todos los Estados de la comunidad internacional el derecho de desplazarse libremente por todos los espacios oceánicos, a saber: el alta mar, la zona económica exclusiva, el mar territorial, las aguas interiores y los estrechos.

De todos estos espacios, los canales caen en la categoría de estrechos, guardando la relación género-especie, ya que un canal interoceánico no es otra cosa que un estrecho artificial. No se exagera si se afirma que los estrechos son verdaderas arterias para la navegación internacional, ya que hacia ellos confluyen múltiples rutas marítimas. Su uso libre se impone, ya que, si no fuese así, el uso libre de los demás espacios se volvería ilusorio. ¿Para qué le serviría a un estado ribereño del Mediterráneo el uso libre de este mar, al igual que el uso libre del Atlántico para navegar, si no lo pudieran hacer por el Estrecho de Gibraltar? Igual situación impactante la tenemos con los ribereños del Golfo Pérsico, si estos no pudieran acceder al Océano Índico vía el estrecho de Ormuz; o de los ribereños del Mar Negro en relación con el uso de los Estrechos de Bósforo y de los Dardanelos para acceder al Mediterráneo.

En el caso de los canales interoceánicos (estrechos artificiales), su uso libre se potencia, porque si a un Estado se le niega, esto puede representar una adversidad económica que pudiera rayar en la catástrofe. ¿No sería este el caso de los países de la vertiente pacífica del Cono Sur en el desarrollo de su comercio con los puertos de la vertiente atlántica de los Estados Unidos y Canadá, en caso que se les negara el libre uso del Canal de Panamá? En ese caso, tendrían que usar el Estrecho de Magallanes para luego remontar el Atlántico, encareciendo, en consecuencia, el costo de transporte de sus exportaciones. Situaciones parecidas se pueden desprender de distintos escenarios donde se niegue el uso libre del Canal de Suez.

El Derecho del Mar vigente hoy en día, expresado a través de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar suscrita en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982, de manera detallada, sienta los parámetros para el uso de los espacios oceánicos sin abordar, no obstante, el tema del uso libre de los canales interoceánicos. La norma que por analogía se le puede aplicar a los canales interoceánicos, es el Artículo 35, literal c), el cual señala que ninguna de las disposiciones de la Parte III referente a los estrechos utilizados para la navegación internacional podrá afectar *“el régimen jurídico de los estrechos en los cuales el paso esté regulado total o parcialmente por convenciones internacionales de larga data y aún vigentes que se refieran específicamente a tales estrechos”*. Este Artículo 35, literal c), resalta la importancia que tienen los tratados referentes a los canales interoceánicos, ya que ellos sientan los parámetros de su uso libre.

Existen cuatro canales interoceánicos, a saber: Suez, Panamá, Kiel y Corinto. De estos, los dos primeros tienen una gran importancia para el desarrollo del comercio marítimo internacional; la importancia de los dos últimos es más bien relativa, y para confirmarlo, basta con ubicarlos en un planisferio.<sup>5</sup>

La Convención de Constantinopla de 28 de octubre de 1888, vigente a la fecha en que escribimos estas líneas, aborda el tema del uso libre del Canal de Suez a lo largo de su articulado y en su mismo preámbulo, lo que denotó el apego a una buena técnica en materia de redacción de tratados, ya que en los preámbulos, las Partes deben señalar los fines o propósitos que persiguen al suscribirlos. El Tratado sobre la Neutralidad del Canal de 1977 carece propiamente de un preámbulo, y no es de extrañar, entonces, que allí no aparezcan señalados los fines o propósitos del pacto. Sin embargo, de la lectura de su Artículo 2 se desprende que su designio es el de establecer el uso libre del Canal. El Artículo 2 dice textualmente:

*Panamá declara la neutralidad del Canal para que, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, éste permanezca seguro y abierto para el tránsito pacífico de las naves de todas las naciones en términos de entera igualdad, de modo de que no haya contra ninguna nación, ni sus ciudadanos o súbditos, discriminación concerniente a las condiciones o costes del tránsito, ni por cualquier otro motivo, y para que el Canal y,*

*consecuentemente, el Istmo de Panamá, no sea objetivo de represalias en ningún conflicto bélico entre otras naciones del mundo. Lo anterior quedará sujeto a los siguientes requisitos:*

- a) El pago de peajes u otros derechos por el tránsito y servicios conexos, siempre que fueren fijados según lo estipulado en el artículo 3, literal c);*
- b) El cumplimiento de los reglamentos pertinentes, siempre que los mismos fueren aplicados según las estipulaciones del Artículo 3;*
- c) Que las naves en tránsito no cometan actos de hostilidad mientras estuvieren en el Canal;*
- d) El cumplimiento de otras condiciones y restricciones establecidas en este Tratado.*

### **3. Medios a los cuales se recurre en los tratados referentes a los canales interoceánicos para garantizar la libre navegación por los mismos**

Si se tiene conciencia de la importancia que tiene la inclusión de la figura de la libre navegación en el régimen jurídico de un canal interoceánico, se valorará, en consecuencia, que estos tratados recojan igualmente figuras jurídicas dirigidas a asegurar esa libre navegación. De esas figuras la más conocida en Panamá, en su superficie, es la neutralidad, tanto así que su simple invocación es sinónimo, para muchos, de régimen jurídico de nuestra vía interoceánica. No obstante, si se recaba información y se analiza, el panorama jurídico toma otro matiz. Para comenzar, es preciso tener en cuenta que no podemos referirnos al tema de la neutralidad sin ser conscientes de que ésta está siempre referenciada a las guerras, es decir, si ha habido o hay neutralidad es porque ella es una medida para evitar que surjan las guerras, y si surgen, para evitar que se propaguen. Cualquier guerra es sinónimo de destrucción. Un canal interoceánico transformado en teatro de guerra está condenado a cesar sus operaciones. El Canal de Suez estuvo cerrado en octubre de 1956 por razón de la invasión de Inglaterra, Francia e Israel, dirigida a frustrar la nacionalización de la Compañía Universal del Canal Marítimo de Suez, decretada por el Gobierno egipcio el 26 de julio de 1956. Igualmente, quedó cerrado a partir de junio de 1967, hasta junio de 1975, al haber quedado convertido en campo de batalla durante la llamada Guerra de los 6 días que opone Israel a los Estados árabes limítrofes, y la del *Yom Kippur* que enfrenta Egipto a Israel. La única

vez en que el Canal de Panamá quedó completamente cerrado a la navegación se dio en ocasión de la invasión de los Estados Unidos a Panamá el 20 de diciembre de 1989. Conclusión, la Historia confirma que las guerras son un enemigo probado de la libre navegación por los canales interoceánicos y que, por lo tanto, la figura jurídica de la neutralidad debe ser valorada y respetada en su condición de garante del uso continuado de los mismos.

Cuando se aborda el análisis de la neutralidad aplicada a los canales interoceánicos, es necesario tener igualmente presente que la neutralidad, como cualquier otra, es una figura jurídica que ha evolucionado con el paso del tiempo, de manera que hoy por hoy se nos presenta como un concepto genérico que cobija a otros conceptos específicos propios de la neutralidad.

#### **4. La tarea de la desmilitarización de los canales interoceánicos como meta específica de su régimen de neutralidad**

Dentro de los conceptos específicos que se desprenden del concepto genérico de neutralidad, los más conocidos son la *neutralidad temporal u ordinaria* y la *neutralidad permanente*. La neutralidad temporal implica la condición jurídica que adquiere un Estado ante un conflicto bélico que se desarrolla, que lo obliga a no hacerse parte beligerante y a no ayudar a los contendientes. Esta condición jurídica se mantiene mientras dura el conflicto. El otro concepto bastante conocido es el de *neutralidad permanente*, con alcance parecido al anterior en caso del estallido de conflictos, pero que perdura aún en tiempos de paz, a manera de advertencia de que el Estado permanentemente neutro, no debe ser considerado como eventual teatro de guerra y mucho menos como beligerante. Suiza es el paradigma de Estado permanentemente neutro, y ese estatus jurídico responde a su situación geográfica y a su relación histórica con los crónicos conflictos bélicos en Europa.

La *desmilitarización* conocida también como *neutralización* se inserta dentro del ámbito de la neutralidad, pero se impone una tarea más restringida y específica, a saber: sustraer una porción del territorio de un Estado de los efectos de la guerra mediante la prohibición de ubicar en ese territorio armas o soldados. La racionalidad implícita en la desmilitarización va en la dirección de que hay que aceptar que,

si no hay ni armas ni soldados en un área específica, existe entonces una justificación menos de eventualmente llevar las hostilidades a esa área. Así las cosas, la inclusión de esta figura en el régimen jurídico de los canales interoceánicos es altamente conveniente, y no es para extrañarse que en la práctica esto haya ocurrido, ya que estas infraestructuras son sumamente frágiles, y por lo tanto vulnerables, y al estar desmilitarizadas hay una razón menos para que un conflicto armado eventualmente estrangule esas arterias.

La opción de la desmilitarización del Canal Suez se discutió en el transcurso de la negociación de la Convención de Constantinopla de 28 de octubre de 1888 y finalmente, esta figura quedó reflejada en su Artículo XI, el cual a la letra dice:

*Las medidas que hayan de ser tomadas en los casos que prevén los artículos IX y X del presente Tratado, no serán obstáculo para el libre uso del Canal. En los mismos casos queda prohibida la construcción de fortificaciones permanentes que contraríen las disposiciones del artículo VIII. (El énfasis en negro es nuestro).*

Inglaterra, la potencia hegemónica en el siglo XIX y que ocupaba militarmente el Canal de Suez, a partir del 13 de septiembre de 1882, luego de derrotar al ejército egipcio en la batalla de Tell-el-Kebir, se libera del compromiso de evacuar el Canal por medio de una reserva general a la Convención, en la que sostuvo que la firmaba en el entendimiento de que nada de lo que la misma dijese podía representar obstáculos al ejercicio de los derechos de Inglaterra como Potencia ocupante de Egipto, ocupación que calificaron de excepcional y transitoria, pero que se extendió del 13 de septiembre de 1882 hasta finales de 1956.<sup>6</sup>

Ya antes habíamos dejado establecido que la Convención de Constantinopla de 1888 se le aplicó al Canal de Panamá hasta el 1° de octubre de 1979. ¿Quedó desmilitarizada en la práctica esa vía? La respuesta es negativa. Los Estados Unidos pasaron por alto este compromiso y utilizando como argamasa jurídica el Artículo XXIII del tratado Hay-Bunau Varilla de 1903, terminaron militarizando, de costa a costa, las márgenes del Canal. Este artículo dice así:

---

6 Cf. VEGAREYES, Víctor; Génesis de la libertad de navegación por los Canales de Suez y Panamá, op. cit. P. 208

*Si en cualquier tiempo fuere necesario emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del Canal o de las naves que lo usen, o de los ferrocarriles y obras auxiliares, los Estados Unidos tendrán derecho, en todo tiempo y a su juicio, para usar su policía, y sus fuerzas terrestres y navales, y para establecer fortificaciones con ese objeto.*

## **5. Alcance del Tratado del Canal, y del Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá de 1977 en materia de militarización o desmilitarización de la vía**

El Tratado de Neutralidad tiene en su Artículo V, disposiciones que abordan de manera directa la disyuntiva de un canal militarizado o desmilitarizado. El mismo reza así:

*Después de la terminación del Tratado del Canal de Panamá, sólo la República de Panamá manejará el Canal y mantendrá fuerzas militares, sitios de defensa e instalaciones militares dentro de su territorio nacional.*

En este artículo el adverbio “sólo” tiene un alcance superlativo porque, por un lado, excluye la presencia militar de los Estados Unidos de América en las márgenes del Canal después del 31 de diciembre de 1999, al mediodía, hora de Panamá; y por otro, deja implícito que la República de Panamá queda plenamente facultada para continuar con la militarización del Canal. Esta percepción la confirma la redacción del Artículo I, numeral 3 del Tratado del Canal de Panamá de 1977, al decir textualmente:

*3.- La República de Panamá tendrá una participación creciente en la administración, **protección y defensa del Canal**, según se dispone en este Tratado. (El énfasis en negro es nuestro).*

Las disposiciones hasta ahora transcritas armonizan plenamente con el Artículo IV del Tratado del Canal, numeral 3, el cual también es preciso citar. Textualmente dice así:

*Con el fin refacilitar la participación y cooperación de las Fuerzas Armadas de ambas Partes en la protección y defensa del Canal, la República de Panamá y los Estados Unidos de América establece-*

*rán una Junta Combinada compuesta por un número igual de representantes militares de alto rango de cada Parte. Estos representantes estarán encargados por sus respectivos gobiernos de consultar y cooperar en todos los asuntos relativos a la protección y defensa del Canal y de planificar las medidas que deberán tomarse en concierto para tal fin. Dichos acuerdos para la protección y defensa combinadas no restringirán la identidad ni las líneas de mando de las Fuerzas Armadas de la República de Panamá o de los Estados Unidos de América. La Junta Combinada se encargará de la coordinación y cooperación en asuntos como:*

- a) La preparación de planes de contingencia para la protección y defensa del Canal a base de los esfuerzos cooperativos de las Fuerzas Armadas de ambas Partes;*
- b) La planificación y ejecución de ejercicios militares combinados;*  
*y*
- c) La ejecución de operaciones militares panameñas y estadounidenses para la protección y defensa del Canal.*

En términos simples, estas disposiciones reflejaban la voluntad de las Partes de que se desmantelaría el aparato militar estadounidense en las márgenes del Canal para ser reemplazado por el panameño. Demuestran, igualmente, una concepción bastante particular del régimen de neutralidad que se le debe aplicar a un canal interoceánico, ya que se escamotea el componente desmilitarización. En cuanto a la Parte estadounidense, esta toma abierto partido por la opción de que es perfectamente lógico sostener que el Canal de Panamá tiene un régimen de neutralidad permanente, al amparo del Tratado sobre esta materia de 1977, al tiempo que sus márgenes pueden ser militarizadas por los Estados Unidos. Esto se desprende del texto de la Condición 2 que le fue añadida al Artículo VIII del Tratado de Neutralidad. Esa condición dice así:

*Los instrumentos de ratificación del Tratado serán canjeados solamente al acordarse el Protocolo de Canje, que será firmado por los representantes autorizados de ambos Gobiernos y constituirá parte integral de los documentos del Tratado e incluirá lo siguiente.*

*“Nada en este Tratado impedirá a la República de Panamá ni a los Estados Unidos de América, de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, concertar cualquier acuerdo o*

*arreglo entre los dos países para facilitar, en cualquier momento posterior al 31 de diciembre de 1999, el cumplimiento de sus responsabilidades para mantener el régimen de neutralidad establecido en el Tratado, incluyendo acuerdos o arreglos para el estacionamiento de cualesquiera fuerzas militares estadounidenses o el mantenimiento en la República de Panamá de sitios de defensa con posterioridad a dicha fecha, que la República de Panamá y los Estados Unidos de América puedan considerar necesarios o apropiados".<sup>7</sup>*

Este manejo a conveniencia del concepto neutralidad, de estirarlo y forzarlo a llegar a alturas inadecuadas, nada más que para hacerlo amoldar a los intereses coyunturales de las Partes, nos hace recordar la trágica hazaña de ÍCARO, quien quiso volar tan alto, que al acercarse al sol, el calor terminó derritiendo la cera que unía las plumas de sus alas precipitándose entonces en caída libre. En efecto, el 20 de diciembre de 1989 se dio la invasión de los Estados Unidos a Panamá para destruir, vaya paradoja, el mismo ejército cuya existencia indujo, como acabamos de corroborar, con el propósito de que lo suplantara en la supuesta tarea de darle seguridad al Canal de Panamá.

Este radical cambio de circunstancias al marcarse el décimo aniversario de la vigencia del Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente, obligó a las partes a hacer un giro en 180°, acercándose a una interpretación de la neutralidad pactada para el Canal, en tanto que es un compromiso que implica la desmilitarización de la vía acuática. Tal fue el trauma que representó para la sociedad panameña la hipertrofia de sus fuerzas armadas, que modificó su Constitución política para prohibir la existencia de un ejército en Panamá, como

---

7 Durante el desarrollo del proceso de ratificación de los Tratados Torrijos-Carter a lo interno de los Estados Unidos de América, el Senado le añadió al Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente, 4 reservas, 2 enmiendas, 2 condiciones y 3 entendimientos a los 8 artículos originales del tratado, logrando más que duplicar el texto original del Tratado. Esas modificaciones fueron aceptadas por Panamá en el Protocolo del Canje de Instrumentos de Ratificación suscrito el 16 de junio de 1978, cumpliéndose así con la condición expuesta por los Estados Unidos para que pudiera cumplirse con los requisitos formales de ratificación de ese pacto. En otros términos, al ser aceptadas por Panamá, esas modificaciones forman parte integral del Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente.

lo refleja el Artículo 310 de este instrumento legal. Esta decisión panameña representó una violación directa al Tratado del Canal de Panamá de 1977, que recogía, como se estableció anteriormente, el principio de la participación creciente de Panamá en la protección y defensa del Canal; y mal pudo protestar el Gobierno estadounidense de esta violación, cuando ellos la habían provocado. Es menester hacer énfasis en que esa destrucción del ejército panameño implicó para los Estados Unidos darle la espalda a su posición digamos “tradicional” de ver la neutralidad del Canal como compatible con su militarización. ¿Ha perdurado esa posición? La respuesta es negativa.

Durante la administración de Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) la diplomacia de Estados Unidos impulsó la negociación de un tratado que hubiera servido de soporte jurídico a un Centro Multilateral Antidrogas (CMA), siguiendo el esquema de los llamados Status of Forces Agreements (SOFA), esquema ya conocido por los panameños porque eso representaba el Acuerdo para la Ejecución del Artículo IV del Tratado del Canal de Panamá de 1977. Al amparo del acuerdo sobre el CMA, el ejército de ese país recibiría una vez más el derecho de uso de algunas instalaciones militares en las márgenes del Canal, particularmente de la base aérea de Howard, con el supuesto propósito de coordinar la lucha contra el contrabando de drogas en nuestra región. Ingrediente exótico del acuerdo: al mismo podrían adherirse los Estados que quisiesen, siendo candidatos, entonces, a recibir facilidades militares para sus tropas, las cuales vendrían a Panamá a colaborar en la supuesta lucha antidrogas.

Por razón del rechazo a concluir el tratado sobre el CMA, Panamá se mantiene firme en su interpretación de que el régimen jurídico del Canal establecido por el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente de 1977, no implica su militarización. ¿Responde esta interpretación a convicciones profundas compartidas por la ciudadanía, la llamada clase política, y las esferas académicas, lo que dejaría entrever que se mantendría con el paso del tiempo? Habrá que esperar para ver.

## **6. La desmilitarización o neutralización: permanente herramienta de trabajo del Derecho Internacional**

La ventaja de tener un canal desmilitarizado que ya hemos destacado para los casos de Suez y Panamá, también fue reconocida

para el Canal de Kiel, vía que fue construida de 1887 a 1895 en Alemania.<sup>8</sup> Sobre el particular, el Artículo 380 del Tratado de Versalles de 1919 declara que “el Canal estará abierto sobre una base de igualdad a las naves (de comercio y de guerra) de todas las naciones en paz con Alemania... Ese régimen de libertad, muy claro y ampliamente estipulado, era complementado por cláusulas de no fortificación (Artículo 195 del Tratado de Versalles); la libertad de acceso y de paso encontraba, en efecto, una garantía material en la destrucción impuesta a Alemania de las fortificaciones existentes en la zona vecina al Canal y en la prohibición de crear nuevas”<sup>9</sup>.

Mediante el Tratado de Washington del 1° de diciembre de 1959 sobre el Antártico, se prohíbe en esta región “cualquier establecimiento de bases, cualquier construcción de fortificaciones, cualquier maniobra, así como los ensayos de armas de cualquier clase, incluyendo los ensayos nucleares (arts 1 y 5).<sup>10</sup> A su vez, el Tratado de Tlatelolco de 14 de febrero de 1967, proscribía las armas nucleares en Latinoamérica.

Es interesante anotar que la ventaja de esta figura como propiciadora del mantenimiento de ciertas áreas en la esfera de la paz, ya la vemos traspasando los mismos límites planetarios, para amparar a otros cuerpos celestes. Nos ilustra sobre este particular el Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, suscrito el 27 de enero de 1967 en las ciudades de Londres, Moscú y Washington. El Artículo IV de este tratado, dice a la letra:

*Los Estados Partes en el Tratado se comprometen a no colocar en órbita alrededor de la Tierra ningún objeto portador de armas nucleares, ni de ningún otro tipo de armas de destrucción en masa, a no emplazar tales armas en los cuerpos celestes, y a no colocar tales armas en el espacio ultraterrestre en ninguna otra forma.*

---

8 Este Canal, que usa el sistema de esclusas, une al Mar del Norte con el mar Báltico al atravesar la península que comparte Alemania con Dinamarca. En comparación a Suez y Panamá, representa más bien un pequeño ahorro en la distancia que, de no existir, las naves habrían de recorrer ( 322Km ).

9 ROUSSEAU, Charles; *Droit Internacional Public*, Précis Dalloz, Dalloz, séptima edición, 1973, p.222.

10 Cf. ROUSSEAU, Charles; op. cit., p. 162.

*La Luna y los demás cuerpos celestes se utilizarán exclusivamente con fines pacíficos por todos los Estados Partes en el Tratado. Queda prohibido establecer en los cuerpos celestes bases, instalaciones y fortificaciones militares, efectuar ensayos con cualquier tipo de armas y realizar maniobras militares. No se prohíbe la utilización de personal militar para investigaciones científicas, ni para cualquier otro objetivo pacífico. Tampoco se prohíbe la utilización de cualquier equipo o medios necesarios para la exploración de la Luna y de otros cuerpos celestes con fines pacíficos. (El énfasis en negro es nuestro).<sup>11</sup>*

## CONCLUSIONES

1. Si la desmilitarización o neutralización es buena para poner a salvo de los efectos de las guerras a subcontinentes, continentes, y cuerpos celestes, bien vale la pena que la estudiemos y valoremos para que sirva los mismos propósitos en relación con una infraestructura frágil, como es el Canal de Panamá.
2. Neutralidad, neutralidad permanente, y neutralización o desmilitarización no son términos sinónimos.

Panamá, 10 de mayo de 2007.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ARIAS, Harmodio; El Canal de Panamá, un Estudio en Derecho Internacional y Diplomacia, traducción de Diógenes Arosemena G., Editora Panamá-América S.A., Panamá, 1957.
2. HITOTSUYANAGI, Jiro; El Canal de Panamá frente al comercio marítimo internacional, Revista La Ruta N° 2, Instituto del Canal de Panamá y Estudios Internacionales de la Universidad de Panamá, 2001.
3. LACHS, Manfred; El Derecho del Espacio Ultraterrestre, Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, México, 1977.
4. LINARES, Julio; Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá, de un colonialismo rooseveltiano a un neocolonialismo senatorial, Litografía e Imprenta Lil S.A., Panamá, 1983.

---

<sup>11</sup> Cf. LACHS, Manfred; El Derecho del Espacio Ultraterrestre, Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, 1977, México, p.

5. McCullough, David; *The Path between the seas, The Creation of the Panama Canal 1870-1914*, published by Simon and Schuster, New York.
6. QUINTERO, César; *La Llamada neutralidad del Canal de Panamá*, Anuario de Derecho N° 8 , 1968-1969, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá.
7. ROUSSEAU, Charles; *Droit International Public, Précis Dalloz*, séptima edición, París, 1973.
8. VEGA REYES, Víctor; *Génesis de la libertad de navegación por los Canales de Suez y Panamá*, Imprenta de la Universidad de Panamá, 1998.

## *Discurso del Dr. Rómulo Escobar Bethancourt*

Muchas Gracias Canciller. Excelentísimo Señor Presidente de la República, Señor Jefe de Gobierno, Señor Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, distinguidos Ministros, distinguidos Miembros del Estado Mayor de la Guardia Nacional, señores Representantes.

Nosotros consideramos sumamente histórico, el hecho de que un informe detallado sobre las negociaciones se haga precisamente en esta Asamblea. Tiene profundo significado por lo que ustedes representan. Hemos considerado, este Gobierno Revolucionario ha considerado, que la nueva composición de la República, su nueva estructura política, está realmente vinculada con el pueblo panameño, a través de ustedes. Porque ustedes vienen de todos los sectores del país, y precisamente a ustedes les va corresponder explicar en cada una de las comunidades el problema de las negociaciones. Desde el 68, desde que se instaló el Gobierno Revolucionario, se inició, por parte de la Revolución, un cambio, en la política internacional. Un cambio dirigido a obtener para nuestro país aquellas cosas que hacían falta para perfeccionar sus atributos de soberanía y de jurisdicción. Dirigidos por el General Torrijos, por primera vez en la historia de nuestra República un gobierno panameño, lejos de regir, lejos de oponerse, lejos de atacar al Pueblo panameño por sus reclamos de soberanía y jurisdicción, ese Gobierno hace precisamente lo contrario y recoge en sus manos esas banderas que el pueblo panameño venía enarbolando desde 1903; y la lucha por la plena independencia de nuestro país, por la recuperación de sus recursos naturales, se convierte, no solamente en lema, sino en base fundamental de la política del Gobierno Revolucionario. Cuando este Gobierno sea definido en el futuro por la historia, cuando se analice al Gobierno Revolucionario básicamente, se concluirá que hizo

---

\* Negociador principal de los Tratados Torrijos-Carter. Discurso pronunciado en la Sesión Extraordinaria de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos del día 9 de agosto de 1977 en el Palacio Justo Arosemena con los Negociadores del nuevo Tratado y el Presidente de la República (tomado de la Revista Lotería No.258-259-260 – agosto, septiembre, octubre, 1977).

de la liberación nacional el lema y la dinámica de toda su actividad administrativa, gubernamental y política. Dentro de ese plano, se inició una campaña para obligar a los Estados Unidos de América a sentarse en una mesa de negociaciones, y llegar a conclusiones favorables y positivas para nuestra República. Pero esa es otra de las grandes diferencias entre este Gobierno Revolucionario y nuestro pasado: el General comprendió que una lucha por la liberación nacional llevada exclusivamente en un plano bilateral, era una lucha que no tenía porvenir; y no tenía porvenir por la sencilla razón de que era la lucha de un pueblo muy pequeño contra la primera potencia del mundo. Él decidió entonces, con una de sus frases típicas, que el problema de Panamá no iba a ser un verdadero problema hasta que se pudiera convertir en un problema del Continente Americano y del Mundo. Sobre esa consigna, se empieza a trazar una política internacional independiente. Ahora, cuando estamos recibiendo las críticas de algunos sectores nacionales o de algunos grupos, recordamos las críticas de esos mismos grupos cuando Panamá inició su política internacional independiente.

Cuando el General declaró que cada país tenía derecho a tener sus propios amigos y a tener sus propios enemigos, y que no se iba a continuar la política internacional a base de los dictados de Washington como era la costumbre, recibimos tremendas críticas en el campo interno cuando llegó la crisis de los barcos panameños en Cuba y el General decidió iniciar una política directa con el régimen de Fidel Castro, también se agarraron la cabeza los mismos individuos que se la están agarrando hoy. Ya no se la agarran en ese sentido porque ahora los Estados Unidos de América está iniciando su política con Cuba.

Pero cuando el General la inició le dijeron que era una locura, que eso no tenía sentido, que era convertir el país en un país comunista. Que los gringos no lo iban a tolerar; todas esas críticas las vivimos en nuestra Patria, de esos sectores que ahora critican este Proyecto de Tratado. El General Torrijos se mantuvo firme, impertérrito, ante su política y ante las críticas. En pocos años la historia se encargó de darle la razón y lanzar al basurero los planteamientos de los que se oponían a esa política independiente. Esa política continuó con la convocatoria del Consejo de Seguridad en este mismo recinto. También se recibieron críticas muy profundas de sectores internos y amenazas

de los Estados Unidos de América, y tentativas de soborno por parte de gobernantes norteamericanos. El General Torrijos se mantuvo firme en esa convocatoria. En este mismo recinto se celebró, se desenmascaró la política colonialista de los Estados Unidos de América, y todos los países del mundo nos apoyaron. Estados Unidos de América tuvo que vetar la resolución. Se nos dijo que habíamos cometido una locura, pero esas locuras eran las que le iban dando dignidad y robusteciendo la personalidad de nuestra Patria ante los demás países del mundo. Inicia el General Torrijos, entonces, un periplo por todos los países de América Latina y surgen las otras críticas: se están gastando la plata del país en viajes. ¿Qué va hacer él a esos países? ¿En qué nos pueden ayudar esos países? No le hicimos caso a esas críticas. Él continuó reuniéndose con los mandatarios de toda América Latina. Eso también fue un paso, un hito, en el robustecimiento de nuestra dignidad, y nuestra personalidad internacional. Cuando el Presidente Lakas, salió a las Naciones Unidas, a México, a Grecia, también recibimos críticas; este Gobierno, dicen esos sectores, con esos viajes ¿qué es lo que pretenden? Sin embargo, la presencia de nuestro Presidente en esos países, permitió que el mundo continuara conociendo nuestra causa. Salió el General nuevamente, para los países de Europa, para Sri-Lanka, nuestro país se inscribió en el sector de los países No Alineados y volvieron esos sectores, como de costumbre, a hacer las críticas. ¿Qué significa eso de No Alineados? ¿Qué importancia tiene eso de Sri-Lanka? Este General lo que quiere es estar viajando. Nosotros, que hemos viajado ahora y que hemos viajado en el pasado, podemos contestarles lo siguiente: Antes, cuando éramos estudiantes y viajábamos, no podíamos explicar, cuando decíamos que éramos panameños, qué era Panamá, porque nadie entendía. Y en algunos países latinoamericanos, muy cerca de éste, cuando nos oían hablar quedaban sorprendidos de que hablábamos español, porque consideraban que aquí se hablaba inglés. Podemos contestarles ahora, que el panameño que sale actualmente de nuestra República y va a cualquier país del mundo, en el Continente Americano, en Europa, en Asia, en África, a la China, después que dice que es panameño no necesita seguir explicando, porque todo el mundo lo trata con respeto, con dignidad, porque viene de un pueblo, que durante todos estos años ha estado luchando contra el Imperialismo, y por su liberación nacional. Esto es lo que le deben a esta Revolución y a este hombre, a este General. El haberles dado

dignidad, incluso a esos panameños que nos están criticando, a esos panameños reaccionarios, porque también ellos son panameños; esos que se la tiran dizque de revolucionarios, cuando van al exterior los respetan, no porque realmente sean revolucionarios, sino porque son panameños. Todo el mundo sabe donde queda Panamá ahora. Todo el mundo sabe el idioma que habla Panamá ahora, todo el mundo sabe la lucha que Panamá libra ahora. Ese es el orgullo que nosotros tenemos durante estos 8 años de Revolución, que hemos rescatado nuestro país de la ignorancia mundial, de la ignominia, y lo hemos puesto en el plano de la dignidad interna y de la dignidad internacional.

Estas negociaciones se iniciaron en forma muy difícil. Los que ahora hablan, de que no hemos obtenido suficiente, nos hubiera gustado que se hubieran sentado hace 4 ó 5 años a la mesa del Pentágono o del Departamento de Estado, y pidieran el Cerro Ancón; poco faltó para que nos pegaran por pedir ese cerrito. Estas negociaciones, distinguidos Representantes, no nacieron con esta Revolución; estas negociaciones nacieron con los muertos de 1964, esta Revolución nació sobre sus cadáveres y sobre su sangre. Y se inició un proceso lento, doloroso, un proceso de burla contra nuestro país, que si la OEA, que si el Departamento de Estado, que si el Pentágono no quiere, que si el Presidente de los Estados Unidos de América no quiere. Y luchando y batiéndose a fondo, hombres panameños que les tocó negociar antes de nosotros llevaron sus esfuerzos, sus máximos esfuerzos, a unos proyectos que culminaron en el año 1967. Era lo más que la época, las condiciones de nuestro país, y el plan internacional permitían. Surge la Revolución, se estudian los proyectos, se considera que, a pesar de una serie de aspectos positivos y profundos, no se ha llegado todavía a la raíz del problema.

La raíz del problema es la liquidación de la Zona del Canal, y es la liquidación de la perpetuidad. Por eso, se rechaza y se inicia nuevamente, una negociación, también lenta y también dolorosa. Y ustedes se preguntarán bueno y ¿por qué el camino de la negociación? El propio General ha señalado que ese no es el único camino, hay otros caminos para liberar. Hay el camino de la lucha armada, hay el camino del terrorismo, hay el camino del sabotaje, todos nosotros lo sabemos. Lo que también sabemos es el costo social que eso significa, la inmolación que significa del pueblo, de la juventud, lo que significa

en destrucción, lo que significa en dolor, lo que significa en muerte. Un gobernante responsable rehuye esos caminos, hasta donde pueda rehuirlos; un gobernante responsable nunca se lanza al sacrificio de su pueblo, a que dejen a su pueblo, a que torturen a su pueblo, a que asesinen a su pueblo; busca todas las alternativas posibles para rehuir esa situación. No por miedo, porque cuando no queda otro remedio se llega a esa situación, sino por responsabilidad, porque cuando se gobierna un pueblo, se buscan los caminos para su desarrollo político, su desarrollo económico, su desarrollo cultural. Y si eso se puede obtener, a base de inteligencia, de sacrificio, de táctica, el gobernante inteligente, el gobernante prudente, prefiere ese camino, pese a su impaciencia, pese a su convencimiento de que otros caminos pueden ser más rápidos; uno de esos hombres es el General Torrijos. Nosotros hemos convivido a su lado durante todos estos años, hemos visto su impaciencia; él tiene una formación militar, distinta a la de nosotros, lógicamente debería ser más inclinado al ejercicio de las armas, como solución de los problemas, que nosotros. Sin embargo, constantemente nos señalaba: “trata de llegar a una negociación por todos los caminos, con todos los esfuerzos, vamos a desarrollar una capacidad de aguante tremenda. Pero vamos a ver si llegamos a una negociación, porque yo no quiero tener, sobre mi conciencia la muerte de nuestra juventud”. Y ahora lo ratificó en su Tratado: “hemos llegado a este Tratado como una forma de no sacrificar a 50,000 jóvenes nuestros”. Sin embargo, hay personas que están criticando esta negociación, este Tratado, nosotros podemos decirle lo siguiente: hay más oposición a él en los Estados Unidos de América que aquí. Nosotros no sabemos siquiera si el Congreso de los Estados Unidos de América va a aprobar estos Tratados, o no; si no los aprueban este país va a tomar otro rumbo, todos esos individuos que están en sus oficinas escribiendo, sobre si la neutralidad es buena, van a tener que quitarse la corbata y van a tener que salir, nosotros nos vamos a encargar que no se queden escondidos.

Hoy, vamos a desarrollar el siguiente programa: el Dr. Royo va a dar una información y un análisis a esta Asamblea sobre ciertos aspectos del Tratado, concretamente sobre el problema de la duración, sobre el problema de la jurisdicción, sobre el problema del funcionamiento del Canal, sobre el problema de la política del empleo. Él va a cubrir esas materias. Posteriormente, disertará el Ministro

Ahumada, que ha negociado entre Panamá y los Estados Unidos de América, como parte del Tratado y sobre el problema de la defensa del Canal, que también se ha negociado. Posteriormente, nuestro Ministro de Planificación y Economía, Dr. Nicolás Ardito Barletta, va a analizar y a informar a ustedes sobre los aspectos económicos del Tratado; después, el Arquitecto Edwin Fábrega les va a dar una explicación detallada sobre el problema de las tierras y aguas. Luego, nosotros intervendremos nuevamente, para dar una explicación sobre el problema de la neutralidad, y el problema de la opción para el nuevo canal a nivel. Y por último, hará uso de la palabra el General Torrijos, y a la tarde, vendremos a contestar todas las preguntas que ustedes tengan a bien hacernos.

### **Nuevamente interviene el Dr. Rómulo Escobar Betancourt, Negociador principal de los Tratados Torrijos-Carter**

Señor Presidente, General Torrijos, distinguidos Representantes, público en general. Vamos ahora a informar sobre dos puntos muy controvertidos en las negociaciones. Uno de ellos es el Pacto de Neutralidad entre Panamá y los Estados Unidos de América y otro el problema de la opción de construir un nuevo canal a nivel. Creemos que la mejor forma de explicar esto es señalarles los detalles, cómo se desarrolló esta negociación, qué cosas Panamá aceptó y cuáles rechazó, porque eso va a permitir ver el verdadero alcance del Pacto de Neutralidad. Una de las concesiones que estableció los Estados Unidos de América para llegar a una negociación con Panamá, era originalmente la de que tenía que realizarse un Pacto de Neutralidad entre los dos países y un Pacto Militar. El Pacto Militar debía hacerse antes de la terminación de este siglo para que operase después del año 2000. Eso mantuvo las negociaciones frenadas durante buen tiempo, porque Panamá se oponía a la realización de un Pacto Militar. Y se oponía porque el Pacto Militar entrañaba dos cosas: 1º la presencia militar de los Estados Unidos de América en Panamá, después de la terminación del actual Tratado y 2º los Estados Unidos de América como gran potencia es un país que frecuentemente se ve envuelto en guerra contra otras partes del mundo; y no queríamos que sobre la base de un pacto militar, las juventudes futuras de nuestro país tuviesen que ir a pelear a los teatros de la guerra de los Estados Unidos, con el pretexto de que las llevaban porque aquella guerra se libraba para defender el Canal

de Panamá. Esa fue una posición que Panamá mantuvo hasta que los Estados Unidos de América desistió del Pacto Militar. Y se entró a discutir solamente el Pacto de Neutralidad. En el Pacto de Neutralidad surgía lo siguiente: los Estados Unidos de América nos planteaba a nosotros que si Panamá estaba en desacuerdo que el Canal fuera neutral; nosotros les dijimos que estábamos completamente de acuerdo con ellos. La diferencia se producía en lo que ellos entendían por neutralidad y lo que nosotros entendíamos por neutralidad. Ellos planteaban que Panamá y los Estados Unidos de América declararan que el Canal era neutral y declararan que los Estados Unidos de América garantizaba esa neutralidad. Panamá se opuso a este concepto explicando que no queríamos que bajo el pretexto de la neutralidad, los Estados Unidos de América mantuviese una garantía sobre el Estado de Panamá. Ese fue otro motivo de discusión que mantuvo las negociaciones detenidas hasta que los Estados Unidos de América desistió de que ellos tuvieran una garantía de neutralidad sobre el Canal. Otros de los puntos que presentaron era que Panamá se obligara a mantener el Canal neutral permanentemente, y abierto permanentemente. Les dijimos que Panamá se podía obligar a mantener el Canal neutral permanentemente, porque ese era su deseo, Panamá no tiene ningún interés que sobre la base del Canal de Panamá, el Istmo de Panamá, se convierta en teatro de guerra. Pero que no podía comprometerse a mantener el Canal permanentemente abierto por tres motivos: por causas naturales, explicamos que podía suceder que hubiera un terremoto por ejemplo, que cerrase el Canal, y Panamá no podía estar con la obligación de mantenerlo abierto; les explicamos que por causas temporales, es decir, que se produzcan derrumbes en el Canal y haya que cerrarlo temporalmente para corregir esos derrumbes; y tercero, que podía suceder que el Canal no fuese rentable para Panamá, y que entonces Panamá, no podía tener obligación de mantener abierto un canal que no le dejara dinero. Ellos aceptaron dos, los dos primeros puntos, las causas naturales, las causas temporales, pero no aceptaron la tercera causa, la causa rentable, eso también mantuvo la negociación detenida mucho tiempo. No se aceptaba que en caso de que no fuera rentable Panamá podía conseguir dinero con los Estados Unidos de América para mantenerlo abierto, o con los demás usuarios del Canal. Les dijimos que cuando terminaba el Tratado con los Estados Unidos de América no queríamos que Panamá tuviese

la obligación directamente, ni indirectamente, de recurrir a los Estados Unidos de América a pedir dinero, ni a cualquier otro país, para mantener el Canal abierto. La oposición continuó hasta que se llegó al siguiente acuerdo: ellos nos dicen: no podemos presentar a nuestro Congreso un artículo donde diga que ustedes pueden cerrar el Canal por falta de rentabilidad. Llegamos al acuerdo de eliminar el artículo, de manera que Panamá se quitó esa obligación de encima, de mantener el Canal permanentemente abierto. Prosiguió la negociación exclusivamente sobre el problema de la neutralidad. Se planteó, entonces, por parte de los Estados Unidos de América, que debía hacerse un Pacto de Neutralidad exclusivamente entre Panamá y los Estados Unidos de América y nadie más. Porque ellos no querían que ni los Rusos, ni los cubanos, ni los chinos, textualmente nos dijeron, intervinieran en una neutralidad del Canal de Panamá. La posición de nosotros fue la de que la neutralidad no tenía sentido si solamente era un Pacto entre los Estados Unidos de América y Panamá. Que no nos oponíamos a hacer un Pacto entre los Estados Unidos de América y Panamá, que a lo que sí nos oponíamos es que los demás países no tuvieran derecho a adherirse a ese Pacto. Ellos cambiaron lo posición y dijeron que ellos aceptaban que se adhirieran solamente los países del continente americano, exceptuando a Cuba; nosotros les dijimos que no, que tenían que ser todos los países del mundo, porque si no la neutralidad no tenía ningún sentido, porque en caso de una guerra de ellos contra Rusia o contra China, si esos países no estaban adheridos al Pacto de Neutralidad no tenían ningún compromiso de respetar el Canal, ni el Istmo de Panamá. Ese fue otro motivo de mucha discusión, hasta que ellos terminaron aceptando que podían adherirse todos los países del mundo al Pacto de Neutralidad. Después surgió el problema de dónde se hacía la sesión de los países del mundo. Nosotros le dijimos que tenía que ser en las Naciones Unidas, ellos nos dijeron que no les gustaba mucho eso de las Naciones Unidas, porque tiene muchos problemas con los países No Alineados del Tercer Mundo y de los Árabes. Que ellos preferían que fuera en la Organización de los Estados Americanos, nosotros le dijimos que estábamos de acuerdo con que fuera la Organización de los Estados Americanos, siempre y cuando que dicho organismo nada más fuera depositario del Pacto, de manera que los demás países fuesen allí a inscribirse, pero no tuviese la Organización de los Estados Americanos ninguna participación en

cuanto aceptar o rechazar países que se quisieran adherir. Este fue otro motivo de discusión y se resolvió sobre la base de hacer un Protocolo de Neutralidad. Ese Protocolo que andan atacando por ahí. Diciendo que es un protocolo que le da a los Estados Unidos derecho de intervención en Panamá, porque los que lo atacan parece que lo leyeron en un periódico de Miami. Ese protocolo solamente es una nota donde se señala la existencia del Pacto de Neutralidad, se dice en qué consiste y se pone allí, por lo tanto el país tal se adhiere. Ese es el famoso Protocolo. El mismo Pacto de Neutralidad, pero en un protocolo, que es como se le llama, y la Organización de los Estados Americanos es la depositaria. El otro problema era el del paso preferencial de los barcos de guerra norteamericanos por el Canal. Ellos decían que tenían dos problemas. Primero que tenían que complacer a su Pentágono, y tenían que presentarle algo que les gustase, para que los apoyasen en el Tratado. Y segundo, por lo menos después que terminaba el Tratado resulta que se iban de aquí, que les quedara aunque fuera eso porque ellos lo habían construido. Nosotros les señalamos que sí reconocíamos que ellos efectivamente habían construido el Canal, pero que poner en el Pacto de Neutralidad que los barcos de guerra de los Estados Unidos de América tenían derecho preferencial de paso sobre las demás naves, violaba el mismo Pacto de Neutralidad, que era contrario al sentido del propio pacto que estábamos negociando. Ese fue otro motivo de largas discusiones. Ellos buscando sus libros, nosotros buscando los nuestros, ellos invocando tratadistas, nosotros buscando los nuestros, que es como se hacen estas discusiones y cambiando la posición dieron vuelta, por lo menos en cuanto a derecho preferencial cuando los Estados Unidos de América esté en guerra. Porque originalmente era todo el tiempo de paz y guerra. Y además, solamente con que el Capitán de la Nave avisara. Nosotros les dijimos que en tiempo de guerra era cuando menos se podía dar derecho preferencial, porque era cuando se violaba más la neutralidad. Ellos después de que discutimos mucho esto, aceptaron que no podía consignarse en el Pacto un derecho preferencial para las naves de guerra de los Estados Unidos de América. Entonces los dos países nos pusimos a buscar una fórmula que no significase derecho preferencial, y llegamos al acuerdo de que los barcos de guerra de los Estados Unidos de América en todo tiempo, en tiempo de paz o tiempo de guerra, y los de guerra de Panamá, que todavía no tenemos, pero para el año 2000 a lo mejor tenemos algunos,

tendrán derecho a pasar rápido, lo más rápido posible. En eso si estuvimos de acuerdo, porque a ningún país le conviene que los barcos de guerra de otro país se demoren mucho tiempo en sus aguas territoriales. Así que entre más rápido pasan, mejor. Este es el cuadro real de en qué consiste el Pacto de Neutralidad. Con esos señalamientos, no les aceptamos tampoco que los Estados Unidos de América y Panamá declarasen la neutralidad del Canal. Nosotros les dijimos que la declaración de neutralidad del Canal era un acto de soberanía de Panamá, y que esa tenía que ser una declaración unilateral. Después de muchas discusiones, ellos aceptaron que la declaración fuese hecha solamente por Panamá. Es decir, es Panamá misma la que declare el Canal permanentemente neutral. Se hicieron estos otros señalamientos, que la neutralidad, planteaban ellos, en la declaratoria que nosotros hiciésemos, la neutralidad señalase que era para que el Canal de Panamá no se convirtiese en teatro de guerra; nosotros les dijimos que no, que nosotros declarábamos la neutralidad del Canal para que ni el Canal de Panamá, ni el Istmo de Panamá se convirtiesen en teatro de guerra; porque ellos querían separar el Canal del resto del Istmo, y les dijimos que no podíamos, que el Canal formaba parte de nuestro Istmo, y que la neutralidad de nosotros tenía sentido si era para el Canal y para todo el resto del territorio, porque nosotros no ganábamos nada con que no nos tiraran una bomba en el Canal, si nos la tiraban por ejemplo, en Ocú o en Santiago. Ellos aceptaron que se declarara la neutralidad, para que ni el Canal ni todo el territorio del Istmo de Panamá, fuesen objeto de represalias en los conflictos que puedan tener otras potencias; y el otro punto del concepto de neutralidad, es que no es una neutralidad para que transiten pacíficamente solamente barcos de los Estados Unidos de América, sino que es una neutralidad para que transiten pacíficamente los barcos de todas las banderas del mundo, independientemente de qué país sea, si es país comunista, si es fascista, si es capitalista, si es monárquico, que a nosotros no nos interesa, que se tenía que hacer una declaración de neutralidad para el tránsito pacífico de todas las naves del mundo. Y por último, que el pacto se hacía entre los dos países, y se declara allí que Panamá declara la neutralidad del Canal en la forma como yo les he explicado. Y, posteriormente, que Panamá hace un Pacto de Neutralidad con base en esa declaración con los Estados Unidos de América, y los dos países se comprometen a mantener esa neutralidad. El concepto de mante-

nimiento fue el concepto que reemplazó la posición original de esto, de que ellos garantizaban la neutralidad. El mantenimiento de la neutralidad se señala dentro del Pacto, y en el Protocolo los demás países se adhieren a ese concepto. Luego vino la discusión porque originalmente ellos planteaban, que muy bien, que los dos países se comprometían a mantener dicha neutralidad en todas las circunstancias. Nosotros les dijimos que si ponían las frases, dadas las circunstancias, nosotros teníamos que hacer dos excepciones importantes, la primera, que siempre y cuando esas circunstancias no fuesen de orden interno. Porque esas circunstancias de orden interno eran problema de nuestro país y de nuestra Guardia Nacional. Y, segundo, teníamos que señalar que fuese ataque hecho al Istmo de Panamá o al Canal de Panamá, por terceros países. Eso fue motivo de mucha discusión, y ellos entonces prefirieron no presentar esta frase, para que nosotros no presentáramos las excepciones. También señalamos que dentro del Pacto de Neutralidad, tenía que quedar claramente establecido que a partir del 31 de diciembre de 1999, a las doce de la noche como dice Edwin, a las doce del día como dice Ahumada. Que a partir de esa fecha, solamente no podían estar en Panamá tropas norteamericanas. Ellos después de mucho discutir, nos dijeron bueno, a nosotros no nos gusta esa frase de que no voy a ver tropas norteamericanas, porque después ustedes pueden traer tropas rusas, o tropas cubanas. Entonces surgió la proposición de cambiar la frase, y que dijera que a partir de 31 de diciembre de 1999 en Panamá solamente pueden haber tropas panameñas. Con lo cual nosotros estuvimos completamente de acuerdo. Y ellos quedaron felices, porque están medio pensando que nosotros vamos a llamar a los rusos. Y nosotros estamos felices porque creemos que una de las aspiraciones nuestras es precisamente que las únicas tropas que hay aquí sean las nuestras. Así es que este es el marco del Pacto de Neutralidad. Las críticas que se le hacen, algunas de las cuales ustedes han oído o han leído, por una serie de gentes que les gusta pilar bien delgado, es que nosotros les estamos dando a los Estados Unidos de América un derecho de intervención en nuestro país después del 2000. Esas personas creen que los derechos de intervención se dan; a las grandes potencias, nadie les da derecho de intervención, ellas intervienen donde les sale de los forros; con pactos, sin pactos. Ellos cuando desembarcaron en Santo Domingo, no tenían pacto militar con Santo Domingo y desembarcaron tranquilamente

ahí. Pero aquí hay gentes que creen que son los artículos de un código los que le dicen a un país si tiene derecho o no a intervenir, y no saben que son las bayonetas, los cañones y las bombas atómica lo que le dan a un país fuerza para intervenir. Y entonces, un país como los Estados Unidos de América, puede desembarcar en Panamá cuando le dé la gana, después del año 2000, sin que exista ningún Pacto de Neutralidad, o existiendo el Pacto de Neutralidad. Pero no puede desembarcar por ejemplo, en Rusia, aunque Rusia le diga que desembarque. Esa es la realidad de los hechos. De manera que con el Pacto de Neutralidad, nosotros no le estamos dando a los Estados Unidos de América ningún derecho de intervención, lo que les estamos dando es una seguridad de que el Canal va a estar permanentemente neutral, que nosotros no vamos a cerrar el Canal para que no pase el barco de ellos, o no pase el barco de éste, no pase el barco de otro. ¿Por qué ese Pacto de Neutralidad?, porque ellos piensan que este país para el año 2000 se vuelve socialista. Y se pone enemigo de nosotros, y nos va a asegurar desde ahora aunque sea socialista, que no nos puede cerrar el paso. Y para hablarles con más franqueza, ellos ese Pacto de Neutralidad no lo necesitan para intervenir o no, lo necesitan para presentárselo a su Congreso; para decirles a su Congreso, mire, nosotros les estamos entregando el Canal a estos panameños, pero siempre tenemos derecho de vigilar para que se porten bien. Esta es la verdad.

En política interna de ellos, ellos están resolviendo un problema interno, dentro de un Congreso que tiene una gran oposición a estas negociaciones. Y que tiene además otros miembros, que no han sido elegidos por el Pueblo Norteamericano, sino que ellos gustosos, se han convertido en miembros del Congreso de los Estados Unidos de América, que son unos panameños que andan por aquí y otros en Miami. De manera que, sobre el Pacto de Neutralidad, ese es su verdadero contenido, distinguidos Representantes. Este fue un tema muy delicado, todo lo que yo les he ido explicando, la forma como se fue desarrollando hasta quedar en esta forma, que dicho sea de paso, nosotros nos sentimos muy orgullosos de la forma como ha quedado. Ustedes hubieran visto la forma original como ellos lo presentaron, junto con el Pacto Militar. Eso si hubiera sido vergonzoso, yo no me hubiera atrevido a sentarme en esta mesa a darles ningún tipo de explicación a ustedes, si hubiera tenido que presentarme con el Pacto Militar y con el Pacto de Neutralidad. Y con el Pacto de Neutralidad

que ellos presentaron originalmente. El otro problema es la opción para la construcción del canal a nivel. Durante todos estos años, el problema del canal a nivel casi ni se discutió en la mesa. Ellos como que habían desechado eso. Y de vez en cuando, surgía en la mesa, se hablaba de eso como cinco, diez minutos sin la menor importancia, y nunca fue un tema interesante debatido en la mesa de negociaciones durante todos estos años. De repente, hace dos meses, coincidiendo casi con la inauguración del Oleoducto de Alaska, el petróleo, el Presidente Carter, pronunció un discurso donde dijo que su Gobierno estaba profundamente interesado, en construir un canal a nivel, o bien por Panamá, o por cualquier punto de Centro América. Y, a raíz del discurso del Presidente Carter, las negociaciones norteamericanas llevaron al tapete de la mesa de negociaciones este problema de la opción. En las negociaciones anteriores, las del 66 y 67, este sí fue un problema bien debatido por los negociadores de entonces, el Dr. Diógenes De La Rosa y los otros negociadores, porque en aquel tiempo ellos sí estaban haciendo los estudios, como efectivamente los hicieron, y estaban acelerando la posible construcción del canal a nivel, pero en estas negociaciones parece que ellos habían desechado el problema, hasta ahora que surgió el discurso del Presidente Carter y el petróleo de Alaska. Y efectivamente ya, casi en el último mes, cada vez que nos sentábamos en la mesa de negociaciones, ellos planteaban el problema de una opción para construir el canal a nivel, y nosotros les decíamos que no, que para qué iban a discutir eso, si eso nunca lo habían discutido, hasta que nos dijeron la verdad; dicen: mira es que nuestro Presidente pronunció un discurso y esto se ha convertido en un problema ya que no podemos dejar que nuestro Presidente esté diciendo una cosa allá, y nosotros no negociarla por acá, y así se inició la discusión de la opción. Hablaron sobre eso como dos veces, lo discutimos, no se llegó a nada, y vino entonces la conferencia de Bogotá, con los Presidentes; allí hizo crisis realmente el problema de la opción. Porque allí se estableció una comunicación muy directa y muy constante entre todos los Presidentes que estaban allí reunidos. Y el Presidente Carter, a través de sus negociadores Bunker y Linowitz, y también nosotros a través del Dr. Diógenes De La Rosa, que se encontraba allá, y nuestro Embajador Don Gabriel Lewis Galindo. Pero ellos nos hacen una proposición sobre la opción, y por eso hizo crisis. Ellos proponían que Panamá les concediese una opción para construir un canal a nivel, sin fecha. Y segundo, que Panamá se comprometía a que ningún otro país

podría construir un canal a nivel. Esa respuesta, era la proposición de la noche anterior que habían traído algunos de nuestros Negociadores, y se la leíamos, y prácticamente rotas, tanto así que me acuerdo que el General Torrijos en una de sus intervenciones ante los Presidentes, dijo: “bueno, esta conferencia la habíamos convocado desde hace algunos días, para celebrar las patronales de un nuevo Tratado, y resulta que hemos venido es al velorio”. Allí empezó el forcejeo, de los dos países, en Bogotá. Digo los dos países, porque el resto de los Presidentes, también se metieron, como si fueran panameños, realmente, nosotros debemos agradecerles mucho a los Presidentes que se reunieron con el General en Bogotá. Ellos allí actuaron en este problema, ellos se querían ir bravos, el de México quería coger su avión e irse, no, de ninguna manera, estaba furiosísimo. Así es que todos se convirtieron en panameños, ahí en el problema ese de la opción. Cuando ya los Estados Unidos de América se dio cuenta que no había manera de llegar a un acuerdo sobre esto de la opción, en los términos que ellos planteaban, y que se había embarcado el asunto, le dieron un impase, en ese impase nosotros continuamos discutiendo con los Presidentes en Bogotá. La presentación de Panamá redactó entonces un proyecto que a todos los Presidentes les pareció muy bien, y dijeron que eso sí era correcto. Se llamó a lo Estados Unidos de América, allí le dieron muchas vueltas y terminaron aceptándolo. Yo creo que es conveniente leerse los:

*1º “La República de Panamá y los Estados Unidos de América, reconocen que un canal a nivel del mar puede ser importante en el futuro para la navegación internacional. En consecuencia, después de aprobado el Tratado sobre el Canal actual, y por la duración del mismo, ambos países se comprometen a estudiar conjuntamente la viabilidad de dicho canal, y en caso de que consideren favorablemente la necesidad del mismo, negociarán su construcción en los términos que ambos países pudieran acordar”. Así fue como quedó la opción. Como ustedes ven, no es ni siquiera una opción para construir un canal a nivel. Es una opción para comprometerse a estudiar la viabilidad de un canal a nivel. Esta es la verdadera opción. El verdadero compromiso es sentarse con los Estados Unidos de América a estudiar si es viable o no un canal a nivel del mar. Si los dos países consideran que es viable, entonces se sientan a negociar en los términos que los dos países acuerden. Si dentro de 10, 15, 20 años, los panameños de ese entonces se sientan*

y consideran un canal a nivel, y, por tanto, se sientan a negociar y le conceden ese canal a perpetuidad a los Estados Unidos de América, quiere decir que entonces sí nos gusta, ya ese es problema de ellos, nosotros creemos que esa generación va a ser una generación mucho más avanzada que nosotros. Mucho más preparada. Y va a tener mejores instrumentos en la mano. Y si llega a negociar un canal a nivel, lo va a negociar en términos que realmente convengan a nuestro país. Pero primero lo va estudiar, o lo vamos a estudiar, los panameños. Si ese canal es viable, o no, por el Istmo de Panamá. De manera, distinguidos Representantes, que así es como se han desarrollado estos dos problemas, el de la neutralidad por una parte, y el de la opción por la otra. También debo agregar que no le entregamos ahora mismo copia del Proyecto de Tratado, ni se lo leemos textualmente, porque ustedes saben que está pendiente del anuncio conjunto, del Presidente Carter y el General Torrijos y de las firmas de los dos para que se convierta realmente, entonces, en un documento oficial, y podemos estar entonces en condiciones de publicarlo íntegramente; íntegramente para que todo el pueblo panameño lo conozca, principalmente ustedes, debatirlo públicamente con todo el mundo, sin temores de ninguna naturaleza, y después convocar a nuestro pueblo a un Plebiscito. Este es el panorama, esa es la famosa neutralidad, que andan enarbolando por ahí, contra las negociaciones. El problema que van a tener de verdad los que combaten esas negociaciones, o los dos problemas que van a tener de verdad, va a ser demostrar que el Tratado de 1903, el Bunau – Varilla es mejor que éste, es el primer problema que van a tener. Que la perpetuidad que tenemos y que la Zona del Canal que tenemos es mejor que esto. Eso lo van a tener que demostrar, se lo van a tener que demostrar a nuestro pueblo. Y que los dos millones de dólares que nos dan ahora, es mejor, económicamente, por todos los años que vienen, que lo que les planteó nuestro Ministro de Planificación y Economía. Eso van a tener que demostrarlo, a nosotros no nos importa que nos combatan diciendo que no quieren el Tratado, porque como decía Ahumada, no gustan del General Torrijos, porque el General Torrijos es un dictador y ellos no quieren que bajo ese dictador se haga el Tratado ese. Eso, eso es episodio. En el fondo, en el fondo de este problema, los que se oponen a este Tratado, nos van a demostrar que la perpetuidad y que la existencia de la Zona del Canal, y que la existencia de una jurisdicción extranjera aquí, y que la existencia de bases militares en forma anárquica, es mejor

*que lo que nosotros hemos presentado. Y otros, que no nos atacan por ahí, sino porque no somos lo suficientemente revolucionarios, nos lo van a tener que demostrar poniéndose su mochila y su granada, y entrando en la Zona del Canal y sacando a los gringos de ahí. Así es como nos lo van a tener que demostrar. No con discursos. Y el Gobierno no le ha dado Decreto a nadie que entre ahí, todo el que quiere entrar a sacar a los gringos puede hacerlo. Que coja su granada y entre. Así nos lo tienen que demostrar, no con discursitos y papelitos. Por último, antes de que haga uso de la palabra el General Torrijos, queremos avisarles a todos los miembros de la Prensa, que a las tres de la tarde también pueden concurrir a las preguntas que nos van a ser los Representantes de Corregimiento. Muchas gracias y ahora le toca el turno a Nuestro Jefe de Gobierno, a nuestro líder de la Revolución, a quien le decimos que estamos muy orgullosos de él, que tenemos confianza absoluta en él, y que siga adelante, que con esas negociaciones; con esas negociaciones a todos sus enemigos los vamos a sepultar en una montaña de votos del Pueblo Panameño el día del plebiscito.*

## ***Discurso del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, Alejandro Orfila***

Al dar la bienvenida en la sede de la Organización de los Estados Americanos a los mandatarios americanos que acudían a la firma del Tratado del Canal de Panamá, el Secretario General de la OEA, Alejandro Orfila, pronunció las siguientes palabras:

*“Consciente de asistir a un momento histórico, doy la bienvenida a la Organización de Estados Americanos, a esta casa que es de ellos, a los Jefes de Estado y de Gobierno de Panamá, General Omar Torrijos Herrera y al Presidente de los Estados Unidos de América, Jimmy Carter, quienes culminan hoy, frente a sus pares del hemisferio, un proceso donde ninguno negoció con temor, pero donde nadie tuvo temor a negociar. Por eso ellos y los gobiernos que ambos representan, agregan una página nueva a la grandeza de América.*

*Al darle la bienvenida, no hago más que unirme a todos los pueblos del Continente que esperaron sin descanso, pero con paciencia y con fe, este momento. Ellos a través de sus líderes fueron los testigos de las negociaciones. Ellos son los protagonistas de esta ceremonia.*

*Séame permitido rendir especial homenaje a Panamá, que aguardó con dignidad y negoció con honor, y a los Estados Unidos de América, que hizo más soberana su bandera respetando la soberanía de las demás. Y hacer extensivo este homenaje a los líderes de ambas naciones, sus cancilleres, diplomáticos, técnicos y negociadores, cuyos desvelos, trabajos y altura de miras posibilitaron esta firma.*

*Los acuerdos a que llegan los gobiernos de Panamá y EE.UU. significan el comienzo de una nueva era en las relaciones interamericanas. Una era verdadera de interdependencia, donde sea realidad sin excepción la igualdad jurídica de los Estados, donde el único predominio sea el del derecho y donde ninguna circunstancia justifique el menoscabo del respeto a la persona humana.*

*Creemos que los pueblos son sagrados para los pueblos como los hombres para los hombres. Y por eso, preferimos el diálogo al*

*aislamiento, la negociación al entrenamiento, la igualdad al privilegio, la paz a la guerra.*

*Los problemas interamericanos son complejos y difíciles, pero pueden superarse si decidimos unir al análisis y la discusión la sincera voluntad de resolverlos con justicia.*

*Dije hace un año en ocasión de la Sexta Asamblea General de la OEA: el verdadero día de las Américas llegará en toda su plenitud cuando, por ejemplo, por vía de negociación y con respeto por los derechos involucrados, el Canal de Panamá sea definitivamente panameño, cuando las islas Malvinas se reincorporen al patrimonio argentino, cuando se resuelva a satisfacción de las partes interesadas la cuestión de Belice, cuando se solucione el problema de la mediterraneidad de Bolivia, cuando se llegue a acuerdos plenamente satisfactorios para El Salvador y Honduras.*

*Desde este itinerario ideal hemos cumplido hoy la primera etapa, cuya importancia atestigua vuestra presencia ante los ojos de América y del mundo entero. No podemos defraudar la expectativa de nuestros pueblos. Tenemos la ineludible responsabilidad histórica de cumplir las etapas que restan. Por eso, estas firmas, más que cerrar un capítulo de nuestra historia, nos prometen un futuro articulado en ese espíritu”.*

***Discurso del Presidente de los  
Estados Unidos de América,  
Jimmy Carter,  
ante la Organización de los  
Estados Americanos***

El siguiente es el texto del discurso pronunciado por el Presidente de los Estados Unidos de América, Jimmy Carter, en la ceremonia de firma de los tratados del Canal de Panamá en la sede de la Organización de los Estados Americanos.

*“Deseo expresar mi agradecimiento a los líderes que han venido aquí de 27 países en nuestro hemisferio occidental para esta histórica ocasión.*

*Es para mí un orgullo estar aquí como parte del más numeroso grupo de Jefes de Estado jamás reunidos en el Salón de las Américas en la Unión Panamericana.*

*Estamos aquí para participar en la firma de tratados que asegurarán un futuro pacífico, próspero y seguro, para una vía interoceánica internacional de gran importancia para todos nosotros.*

*Pero los tratados hacen más que sólo eso.*

*Representan el compromiso de los Estados Unidos de América para con la creencia de que la justicia y no la fuerza debe ser la base de nuestra conducta con todas las naciones del mundo.*

*Si cualquier acuerdo entre nuestros dos países ha de ser duradero, tiene que servir los mejores intereses de ambos lados. Eso es lo que hacen los nuevos tratados, y al garantizar la neutralidad del Canal de Panamá, los tratados asimismo sirven a los mejores intereses de todas y cada una de las naciones que utilizan el Canal.*

*De esta suerte, el Acuerdo forma una nueva sociedad para asegurar que este Canal vital continuará siendo bien operado, de manera segura y abierta, a la navegación de todas las naciones ahora y en el futuro.*

*Según estos acuerdos, Panamá desempeñará un papel cada vez más importante en la operación y defensa del Canal en los próximos 23 años. Después, Estados Unidos de América continuará teniendo el derecho de repeler cualquier amenaza a la neutralidad del Canal.*

*Los miembros de la OEA y todos los miembros de las Naciones Unidas tendrán la oportunidad de suscribirse al Tratado de Neutralidad Permanente del Canal.*

*Los Acuerdos también le conceden a Panamá un importante interés económico en la continuada, segura y eficiente operación del Canal, y hacen de Panamá un socio fuerte e interesado en el futuro éxito de esta vía interoceánica.*

*En el espíritu de reciprocidad sugerido por los líderes en la reunión cumbre en Bogotá (1974), los Estados Unidos de América y Panamá acordaron que cualquier futuro canal al nivel del mar será construido en Panamá, con la cooperación de los Estados Unidos de América.*

*De esta forma, los mejores intereses de ambas naciones están estrechamente vinculados en el futuro.*

*Muchos de ustedes nos han hecho saber por años sus fuertes sentimientos sobre el Tratado de 1903. Ese Tratado, elaborado en un mundo contemporáneo, se había convertido en un obstáculo para mejorar las relaciones con la América Latina.*

*Quiero agradecer a todos ustedes por el apoyo y la ayuda que ustedes y sus países han brindado durante el largo proceso de negociación que concluimos hoy “.*

***Discurso pronunciado por el General  
Omar Torrijos Herrera  
en ocasión de la firma de los  
Tratados Torrijos-Carter***



*Señor Presidente de los Estados Unidos:*

*Mi presencia en este escenario, conjuntamente con los más representativos líderes y estadistas del hemisferio, rubrica la terminación de muchas luchas de varias generaciones de patriotas panameños.*

*Nuestro pueblo, que ha luchado con tenacidad heroica por perfeccionar su independencia, no tiene ninguna vocación de rencor hacia este pueblo que, agigantándose en lo tecnológico, abrió las entrañas del Istmo de Panamá y comunicó dos océanos en ocho horas de distancia*

*Sin embargo, lo que fue una conquista tecnológica para la humanidad, las deformaciones históricas la convirtieron en una conquista colonial de nuestro país. Y digo deformaciones de la historia porque el mismo Presidente Teodoro Roosevelt manifestó públicamente en Panamá, el 18 de octubre de*

1904: "Señor Presidente Amador Guerrero, nosotros no tenemos la menor intención de establecer una colonia independiente en la zona del Canal".

*En el fondo, lo que alimentaba la esperanza en el hombre panameño y fortalecía su paciencia durante todos estos años, era la firme convicción de que el pueblo norteamericano no tiene vocación colonialista. Porque ustedes fueron colonia y lucharon heroicamente por su liberación.*

*Consideramos que usted, señor Presidente Carter, al enarbolar la moralidad como bandera en nuestras relaciones, está representando el verdadero espíritu de su pueblo.*

*América Latina nos ha acompañado en forma leal y desinteresada. Sus mandatarios se encuentran en este acto para testimoniar que la religión y la causa del pueblo panameño es la religión y la causa del continente.*

*La presencia de estos mandatarios debe iniciar una nueva y diferente era entre quienes vivimos y dormimos juntos en el continente, a fin de que desaparezcan todos los resabios de injusticias que impiden se nos trate de igual a igual. Porque ser fuerte conlleva el compromiso de ser justo, y usted ha convertido la fuerza imperial en fuerza moral.*

*Estimado señor Presidente Carter, hay dos clases de verdades: la verdad lógica y la verdad agradable. En nombre de la verdad lógica, quiero manifestarle que este Tratado que firmaremos, y que deroga el que ningún panameño firmó, no goza de un total consenso en nuestro pueblo. Porque 23 años acordados como período de transición son 8.395 días. Porque permanecen por este tiempo bases militares que convierten a mi país en un posible objetivo estratégico de represalia, y porque estamos pactando un Tratado de neutralidad que nos coloca bajo el paraguas defensivo del Pentágono. Pacto éste que, de no ser administrado juiciosamente por las futuras generaciones, puede convertirse en un instrumento de permanente intervención.*

*Sin embargo, lo pactado es producto del entendimiento entre dos dirigentes que creen en la pacífica convivencia de sus pueblos y que reclaman el valor y liderazgo de enfrentarse a sus pueblos sin más armas que la verdad y su profunda convicción de lo justo.*

*Un plebiscito será el instrumento de ratificación en Panamá, que más que plebiscito será el más puro ejercicio de civismo registrado en la historia política de la República. La ratificación en este país dependerá del consenso del Congreso.*

*Estimados amigos Senadores:*

*Me despido recordándoles el pensamiento de un filósofo que dijo: "Un estadista es aquel que piensa en las futuras generaciones, y un político es aquel que piensa en las próximas elecciones".*

*Me voy a mi Patria convencido de que el futuro de nuestras relaciones queda en manos de excelentes estadistas. Muchas Gracias.*

## ***Discurso del Honorable Jimmy Carter Ceremonia de Transferencia del Canal Esclusas de Miraflores***

A continuación una transcripción proporcionada por la Sección de Información de la Embajada de Estados Unidos en Panamá, de la traducción del intérprete del discurso que el ex presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, pronunció el 14 de diciembre de 1999 en las ceremonias conmemorativas de la transferencia por Estados Unidos del Canal de Panamá al control del gobierno panameño:

*Discurso:*

*“Tengo el honor de representar a los Estados Unidos de América y encabezar una distinguida delegación enviada aquí en representación de nuestro pueblo y nuestro gobierno. Esta es de hecho una ocasión histórica, tal vez una de las más importantes que haya ocurrido en este hemisferio. No solamente es importante comprender lo que ha ocurrido en el pasado, comprender las circunstancias presentes en las que acabamos de entregar oficialmente el Canal a Panamá, sino también para establecer fundaciones para el futuro.*

*Considero que es apropiado felicitar algunos de los héroes del pasado. Nuestro propio presidente Theodore Roosevelt que tuvo la visión de lanzar esta empresa gigantesca. George Goethals, un gran ingeniero que pudo ver cómo realizar algo sin precedentes en su campo y que tuvo la visión de diseñar un sistema de control para el Canal de Panamá que ahora no nos causa ninguna preocupación a causa del problema del Año 2000 que se viene dentro de pocos días.*

*Miles de personas murieron en estos trabajos de construcción, representando 97 países del mundo. La mayor parte de ellos, por supuesto, eran de Panamá y del Caribe y William Gorgas fue quién desarrolló un programa de salud que no solamente permitió la conclusión del proyecto, sino que también benefició al resto del mundo.*

*El tratado concluido en 1903 desde el comienzo sufrió controversias; el texto del Tratado antes de ser firmado nunca había sido visto por*

*los ciudadanos de Panamá. Había frases en el, redactadas en Estados Unidos, diseñadas para que fueran claras, pero que nunca fueron totalmente comprendidas. Una frase era “control” de la Zona del Canal de Panamá, “como si” Estados Unidos tuviera derechos soberanos. Esto no le daba soberanía a Estados Unidos, aunque muchos de mis compatriotas lo interpretaran así. Fue una fuente de gran orgullo en mi país desde que yo era un niño hasta que me convertí en presidente de Estados Unidos y lo sigue siendo por lo que se logró aquí; pero nosotros no comprendimos con suficiente claridad el sentimiento de muchos panameños de que el arreglo implicaba un elemento de colonialismo y subyugación, y no una representación equitativa de líderes de dos países soberanos. Esto determinó la necesidad de que los presidentes ulteriores encararan esta controversia.*

*Bajo el presidente Eisenhower, en el distante 1953, hubo una discusión acerca de la soberanía y el izado de la bandera norteamericana en ciertos lugares de lo que se conocía como Zona del Canal. Y en 1964, cuando Lyndon B. Johnson era presidente, hubo una violenta confrontación por el izado de las banderas. Veinticuatro personas murieron. Panamá rompió relaciones diplomáticas con Estados Unidos y muchos otros países de América Latina amenazaron hacer lo mismo. El presidente Johnson les dijo muy sabiamente a los panameños “vamos a comenzar a negociar un nuevo tratado, responsable y justo”. Falló en el intento, y la tarea y obligación fue heredada por Richard Nixon y después por Gerald Ford, y cuando yo llegué a la presidencia en 1977 habíamos perdido el delicado equilibrio y el sentido del respeto mutuo y la cooperación que eran importantes para la seguridad y la operación apropiada del Canal de Panamá.*

*Me acerqué a distinguidos norteamericanos, de los cuales está hoy aquí: Sol Linowitz, como Ellsworth Bunker, y en el lado panameño estaban los embajadores Royo y Rómulo Escobar y trabajé muy de cerca con Omar Torrijos.*

*En mi país y también en Panamá había demagogos que hacían declaraciones falsas, exagerando los problemas, pronosticando catástrofes, para molestar y perturbar a la gente en mi país. Todavía quedan algunos de esos, desafortunadamente, en mi país que están*

*difundiendo versiones impropias, falsas e incorrectas sobre la seguridad del Canal y de cuan bien está siendo operado.*

*Nosotros salimos en busca de una falange bipartidaria de apoyo para un nuevo y justo tratado mutuamente manejado, que pudiera unir a nuestros países. Tuve buen apoyo del lado del Partido Demócrata. Y buen apoyo bipartidario: Richard Nixon me ayudó, Henry Kissinger, Gerald Ford, Howard Baker me apoyaron; líderes republicanos en el Senado me ayudaron. David Rockefeller me ayudó, y quizás el mejor apoyo que tuve de una figura política del lado conservador fue John Wayne.*

*Finalmente, el asunto se sometió a voto en el Senado. De acuerdo con nuestra Constitución, una mayoría de dos tercios se requiere para ratificar un tratado. Finalmente tuvimos una votación: 52 demócratas votaron a favor del tratado, el 82% del total; 16 republicanos votaron por el tratado, 42% del total, mostrando, me parece, uno de los mejores ejemplos de valentía política que se haya visto en la historia de mi país.*

*Este no fue un tratado popular. Especialmente para aquéllos con fervientes sentimientos. Por ejemplo, 20 de los senadores que votaron por el tratado y que tenían que buscar su reelección ese próximo noviembre, apenas siete de esos veinte regresaron el enero siguiente para servir en el Senado.*

*Después que esto fuera ratificado por el senado tomé un vuelo a Panamá. Había cientos de miles de personas presentes en la ceremonia de intercambio de los documentos. Tuve entonces una reunión privada con Omar Torrijos porque yo estaba preocupado acerca de otras cosas en este país. Hablamos del mejoramiento de los derechos humanos, del retorno de aquellos exilados políticos, incluyendo a un candidato presidencial en tres o cuatro ocasiones, Arias. Hablamos de la necesidad de la libertad de prensa en Panamá y de la organización de elecciones a cargo de organismos políticos independientes.*

*Omar Torrijos estuvo de acuerdo conmigo en que estas cosas había que hacerlas. Hace 20 años después de ello la Zona del Canal de Panamá fue abolida. Ya no hubo una línea divisoria entre las dos partes de Panamá, que en realidad siempre fue una sola parte.*

*Hoy estamos reunidos, como ustedes han atestiguado, con un espíritu de respeto mutuo; reconociendo, sin duda alguna, la soberanía total de Panamá sobre esta región. Con el canal operando excelentemente. Con su organización en manos de quienes han mejorado la calidad de las operaciones en días recientes. Con una verdadera democracia en Panamá con una elección honesta y luego, con otra, libremente aceptadas por aquéllos que fueron derrotados y bien cumplida por aquéllos que ganaron.*

*Panamá ya ha hecho cosas interesantes. Estados Unidos tenía aquí algo parecido a un socialismo de estado, en donde el gobierno lo manejaba todo. Panamá ha decidido tomar una ruta diferente, muy interesante. Establecer la libre empresa para que los empresarios privados puedan venir al área de la zona, que era la zona, donde podrán trabajar sobre una base competitiva. Ya lo están haciendo. Y Panamá ha establecido una Comisión Asesora Internacional conformada por líderes de importantes naciones que utilizan los servicios del Canal.*

*Hay un segundo tratado que entrará en vigencia al comenzar el nuevo milenio, el próximo siglo. Le concede a Estados Unidos el derecho y obligación de defender el canal de cualquier amenaza externa. Pero siempre se ha entendido que esto sólo se haría en conjunto y cooperación, a solicitud de Panamá, si el caso llegara a ocurrir. Nuestros barcos también tienen derecho de pasar al principio de la línea en caso de una amenaza a la seguridad de mi país.*

*Déjenme concluir diciendo que Panamá no sólo ha heredado el Canal sino también algunos desafíos. Siempre hay amenazas a la seguridad en algún grado. Considero que ahora es mucho menor a la que hubo en el pasado. Siempre está la amenaza de tráfico de drogas; presente cuando nosotros teníamos el control. Hay una preocupación seria por el medio ambiente. La cuenca hidrográfica tiene que continuar proporcionando agua fresca. Para que los barcos puedan atravesar el Canal se requieren 52 millones de galones de agua: agua fresca que va al mar con el tránsito de un solo barco. Y todavía quedan preguntas acerca de explosivos sin estallar. Estados Unidos utilizó algunas áreas para la práctica de tiro. Cuando el presidente Clinton se reunió con la presidenta Moscoso ambos analizaron esto y hay un compromiso para resolverlo de manera adecuada en el futuro.*

*Bueno, considero que es una maravillosa oportunidad para Estados Unidos de darse cuenta del gran potencial del Canal, no solamente para Panamá sino para el resto del mundo. Queremos ser parte del desarrollo económico del Canal y ver a Panamá convertirse, en efecto, en el Singapur de este Hemisferio en liderazgo, en experimentación, en comercio, en educación, en turismo. Debemos honrar el pasado; he tratado de hacerlo en esta mañana, nosotros debemos comprometernos, por parte de Estados Unidos de América, a ser un socio pleno y armonioso, un socio igualitario, al responder cualquier solicitud que venga de Panamá para hacer la operación del Canal aún mejor en el próximo milenio. Muchísimas gracias”.*

## *Colaboradores*

### *Nicolás Ardito Barletta*

En 1959 obtuvo el título de bachiller en Ciencias, en Ingeniería Agrícola, en la North Carolina State University, donde también obtuvo su master en Ciencias y Economía Agrícola. Fue admitido como candidato al Doctorado en Economía en la Universidad de Chicago. Fue Asesor Económico del Ministerio de Hacienda y Tesoro y del Banco Nacional; Sub Director General de la Oficina de Planificación de la Presidencia, Ministro de Planificación y Política Económica y Vicepresidente del Banco Mundial, antes de ocupar la Presidencia de la República entre 1984 y 1985. Asimismo, fue Director General de la ARI. En el año 2006 fue designado como miembro de la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos y es el Director del Centro Nacional para la Competitividad de Panamá.

### *Jorge E. Illueca*

El Doctor Jorge Illueca fue Presidente de la República en 1984 y ha ejercido posiciones de alta jerarquía, entre las cuales figuran, entre otras, las siguientes: Presidente de la XXXVIII Asamblea General de la ONU (1984), Vicepresidente de la República (1982-83), Ministro de Relaciones Exteriores (1981-82), Presidente de la XIX Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA (1981), Embajador Jefe de la Misión Permanente de Panamá ante la ONU (1957, 1994-97), Asesor de Política Exterior del Órgano Ejecutivo –Negociaciones Tratados Torrijos-Carter (1971-1976), Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU en varias ocasiones (1958-1981), Presidente de la Academia Panameña de Derecho Internacional (1955-1957).

## *Adolfo Ahumada*

Estudió Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Panamá y California State University, San Francisco. Ha sido Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Panamá, desde 1972 hasta 1980, Presidente del Colegio Nacional de Abogados de Panamá 1971-1972, Ministro de Trabajo y Bienestar Social, Ministro de Gobierno y Justicia, Negociador de los Tratados del Canal de Panamá 1974-1977, Co-Presidente del Consejo Consultivo del Canal de Panamá. Actualmente es Miembro del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores, Miembro de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, Consultor Jurídico del Ministro de Relaciones Exteriores y Embajador Extraordinario y Plenipotenciario para múltiples misiones especiales en representación de la República de Panamá.

## *Paulino Romero C.*

Es uno de los pedagogos y escritores panameños más autorizados en cuanto hace relación a cuestiones educativas y comprensión de los problemas sociales. Dueño de una vasta cultura adquirida en numerosas experiencias y frecuentes viajes a los Estados Unidos de América, Canadá, Europa, El Medio Oriente y a los países latinoamericanos y del Caribe; posee el don de exponer su pensamiento en forma sistemática y armónica, en estilo noble y diáfano. Ha desarrollado múltiples actividades en el campo de la educación, de la administración pública y del servicio diplomático. Fue Embajador de Panamá en Israel y Chipre. Autor de numerosas publicaciones académicas. Actualmente es el Director General de la Academia Diplomática “Ernesto Castillero Pimentel” del Ministerio de Relaciones Exteriores.

## *Oydén Ortega Durán*

Fue Ministro de Trabajo, Ministro de Relaciones Exteriores y miembro de la Junta Directiva de la Comisión del Canal. Elegido Legislador de la República (1994-1999). En 1983 formó parte de la Comisión de Reformas a la Constitución de 1972. Es Asesor Legal del Banco Nacional de Panamá, miembro del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores, miembro del Instituto Hispano Luso-Americano de Derecho Internacional y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad del Istmo. Es autor de varios Libros, de los cuales destacan: “La Lucha por el Canal” y “Curso de Instituciones Políticas”. Ha recibido las Condecoraciones Gran Cruz de la Orden de Boyacá del Gobierno colombiano, Gran Cruz Vasco Núñez de Balboa del Gobierno panameño y el Premio Paz y Cooperación Príncipe de Asturias en 1984, por su labor en el proceso de paz en el área de Centroamérica como Canciller panameño.

## *Juan Horacio Stagg*

Ingeniero Náutico y B.S. (E) Computer Science and Mathematics. Se ha desempeñado en la Empresa Privada como Industrial, Ingeniero, Administrador, Gerente y Director. Perteneció a las Asociaciones APEDE, SIP, Cámara de Comercio, CAPAC, ISACA, APTIC y Club Unión. Entre otras actividades y cargos: Comisionado (Director) de INAFORT 1990-2006, Director de INADEH 2006 a la fecha y miembro de la Comisión Presidencial para Asuntos del Canal 1994. Fue testigo presencial de las partes del proceso negociador y sus discusiones fuera del proceso, desde 1964, por sus relaciones familiares.

## *Víctor Vega Reyes*

Estudió Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Panamá. De 1975 a 1981 realizó estudios de Maestría y Doctorado en Derecho del Desarrollo en la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de Niza, Francia. El título de su tesis doctoral es: El Régimen Jurídico de los Canales de Suez y Panamá. De 1982 a 1993 trabajó como Asesor Jurídico en la Dirección Ejecutiva para Asuntos del Tratado, del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. Actualmente, es profesor regular titular de la cátedra de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá.

## *Omar Jaén Suárez*

Omar Jaén Suárez es un académico y diplomático panameño, con doctorado en Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de París I, Panteón-Sorbona, y doctorado en Geografía de la Universidad de Aix-Marsella. Se integró al Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá desde 1970 y fue miembro del equipo negociador de los Tratados Torrijos-Carter de 1977. También fue delegado de su país a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Mar y negociador del Tratado de Fronteras Marítimas entre Panamá y Colombia. Ha sido asesor para asuntos diplomáticos y culturales de los Presidentes de Panamá entre 1978 y 1989 y fue Viceministro y Ministro Encargado de Relaciones Exteriores de Panamá de 1994 a 1996. Es autor de importantes obras sobre la historia social y la geohistoria de Panamá. Es Comendador de la Legión de Honor, de la Orden de Mérito y de las Palmas Académicas de la República Francesa, y ostenta las insignias de las Órdenes de Águila Azteca de México y de Francisco de Miranda de Venezuela. En la actualidad es Embajador de la República de Panamá en la República Francesa, en Suiza, Argelia y Andorra y delegado permanente en la UNESCO.

## *Carlos Alfredo López Guevara*

El Doctor Carlos Alfredo López Guevara, fue Ministro de Relaciones Exteriores en 1968 y se ha desempeñado con especial distinción como Negociador de los Tratados Torrijos-Carter y actualmente es Miembro Principal de Consejo Nacional de Relaciones Exteriores. Realizó estudios en la Universidad de Harvard, Boston, Estados Unidos de América. Es un distinguido abogado y figura prestante del Foro Nacional.

