

las autoridades de la Zona del Canal interpretaban los compromisos estipulados en el Tratado Remón-Eisenhower. Dulles manifestó que no estaba familiarizado con este tema y prometió impartir las instrucciones pertinentes para que se atendieran satisfactoriamente las reclamaciones de Panamá.

A mediados de 1959, con motivo de la Quinta Reunión Consultiva de los Ministros de Relaciones Exteriores del Continente americano, que se celebró en Santiago de Chile, nuevamente el Canciller de Panamá, Miguel J. Moreno Jr., al entrevistarse con el entonces Secretario de Estado norteamericano Christian A. Herder, le hizo entrega de un memorándum de quejas que dividió en dos grandes áreas a saber: laborales y económicas. De estas últimas ya nos ocupamos en páginas anteriores, pero conviene recordarlas someramente: importación de mercaderías desde terceros países a la Zona del Canal; compra de licores en este territorio con el descuento del 75% concedido por la República, fomentándose además, con ello, el contrabando; introducción de artículos suntuarios en el área canalera; la no eliminación del llamado **Government and bussiness** y el retiro de la **Panama Railroad Company** de las estaciones de Panamá y Colón. Y, en cuanto a las primeras demandas, Moreno recordó que desde hacía más de 22 años su país y los Estados Unidos habían pactado la igualdad de oportunidad y trato para panameños y norteamericanos en la Zona del Canal. No obstante, allí imperaba la discriminación en diversos órdenes, pese la reglamentación de la ley laboral de fecha reciente.

Conforme a lo ya expuesto por el Presidente Ernesto De La Guardia Jr., el Canciller Moreno criticó la denominada "escala única" e indicó que la misma, en realidad, era dual porque se hacía por áreas geográficas. De este modo, se evadía disimuladamente el Tratado de 1955. A su juicio, lo que ahora se hacía era repetir, con otras palabras, la vieja discriminación contra los panameños, unas veces llamadas en el pasado **Gold Roll** y **Silver Roll** o **U.S. Rates** y **Local**

Rates. Advirtió que el Comité del Congreso norteamericano que investigó el asunto señaló que éste era de “vastas proporciones y ha producido serio deterioro en las relaciones entre los dos países y la moral de los trabajadores”. Por último, se refirió al criterio ilimitado establecido en la nueva reglamentación en la clasificación de los “empleos de seguridad”. En definitiva, todo lo anterior violaba no sólo las actas de las negociaciones del Tratado de 1955, sino también las normas interpretativas de la Corte Suprema de los Estados Unidos. (872)

El 19 de abril de 1960, el Presidente Eisenhower anunció la aprobación de un programa de nueve puntos que estaba destinado a “mejorar las relaciones de los Estados Unidos y Panamá en relación con las actividades en la Zona del Canal”. Dicho documento preveía un aumento del 10% en la escala de salarios de los trabajadores no especializados y semiespecializados. Comprendía, asimismo, la ampliación del programa de aprendizaje de la Compañía del Canal de Panamá a fin de que anualmente 25 panameños tuvieran la oportunidad de iniciar cursos de cuatro años que los capacitaran como operarios especializados en diversos oficios. Otros puntos se referían a construcción de viviendas modernas que sustituirían a las “inferiores” entonces ocupadas por panameños en la Zona del Canal; mayores oportunidades de empleos de éstos, en “posiciones especializadas y de inspección”, aumento de las pensiones por incapacidad física y reducción en el costo del agua que abastecía a las ciudades de Panamá y Colón. (873)

Obviamente, el Programa de los Nueve Puntos no podía ser la solución para el espinoso problema dimanado de la discriminación contra los trabajadores panameños en el área canalera. Es verdad que hubo pequeños aumentos de salarios en algunas categorías, pero subsistió el punto fundamental que violaba los compromisos estipulados en el Tratado de 1955, esto es: la existencia de una doble escala de salarios y, además de ello, la exagerada designación de los llamados “empleos de seguridad” reservados exclusivamente

para los ciudadanos estadounidenses. En septiembre de 1960, la Comisión de Política Internacional en su informe rendido al Presidente electo Roberto F. Chiari, presentaba como una de las pruebas más evidentes de la discriminación en la Zona del Canal, el hecho de que alrededor de 5,000 empleados norteamericanos devengaban en su totalidad salarios mayores que los de aproximadamente 14,000 empleados panameños. (874)

Cuando a mediados de 1962, se celebró en Washington la entrevista de Roberto F. Chiari con John F. Kennedy, el mandatario panameño destacó, entre otros puntos de fricción que entorpecían las relaciones entre los dos países, los asuntos de carácter laboral, especialmente la discriminación, la igualdad de oportunidades, salarios y prestaciones de seguridad social en la Zona del Canal. (875) Ya tuvimos la oportunidad de señalar, que la Comisión binacional que posteriormente se formó para estudiar y encontrarle soluciones a los motivos de conflicto, en un principio, no arribó a ningún arreglo en asuntos económico-fiscales, tras largas discusiones. Por otro lado, mientras los representantes panameños sostuvieron que el trato discriminatorio iba contra lo establecido en los Tratados de 1936 y 1955, los comisionados norteamericanos abundaron en explicaciones sobre las medidas que se habían adoptado y otras que más adelante se pondrían en práctica para satisfacer las aspiraciones de los trabajadores de la República en la Zona del Canal. (876)

A fin de cuentas, las tan mencionadas medidas por los miembros de la Comisión estadounidense se pusieron en ejecución lenta y parcialmente. Más bien se concentraron en retribuciones económicas. Así, en 1962, el salario mínimo de los trabajadores panameños en la Zona del Canal era de U.S.\$0.60 por hora y el 1 de octubre de 1963, aumentó a \$0.70. Otro incremento salarial de U.S.\$0.10 sobre esta última cifra se previó para el 1 de julio de 1964. No obstante, esto no era equitativo si lo comparamos con el salario mínimo de los trabajadores norteamericanos que, hacia 1963, había

aumentado hasta U.S.\$1.25 por hora . (877) Peor aún, existía otro agravante: tales incrementos eran decisiones unilaterales tomadas por el Gobierno norteamericano y no procedían de arreglos bilaterales de las partes contratantes del pacto canalero de 1955, a pesar de que el 23 de julio de 1963, los representantes designados por los Presidentes Chiari y Kennedy emitieron un Comunicado Conjunto mediante el cual se acordó la creación de un "Comité Laboral Binacional". (878)

Pese al humillante sistema discriminatorio, aun después de la Segunda Guerra Mundial, no dejó de ser significativo el número de trabajadores panameños que se desempeñaban en diversas actividades en el área canalera, tanto en la propia Compañía del Canal de Panamá como en otras empresas particulares. En el año fiscal de 1961, se emplearon en aquel territorio, unos 30,700 panameños, pero muchos tenían ingresos totales menores que el límite mínimo de exención del impuesto sobre la renta, dado que sólo estaban empleados a tiempo parcial. (879) Mas para la República esto redundó en beneficios tributarios. Se calculó que a mediados de ese año, de 10,115 empleados con capacidad contributiva en el sector Pacífico, sólo 1,450 estaban al día en los pagos del impuesto sobre la renta, en tanto que en Colón, de 6,859 empleados únicamente el reducido número de 589 había cumplido con aquel requisito. Esto arrojaba un total aproximado del 12% de ciudadanos panameños empleados en la Zona del Canal, que estaban al día con sus obligaciones fiscales. Es más, en 1961, sólo se recaudó de dichos empleados U.S.\$131,000 de un gran total de U.S.\$1,000,000 que alcanzaba la tributación. (880)

A la luz de lo anterior, se comprende entonces porqué la administración de Roberto F. Chiari mostró sumo interés en arribar a acuerdos con el Gobierno de John F. Kennedy para ponerle coto a la discriminación existente en la Zona del Canal en asuntos laborales. Al mismo tiempo, como ya apuntamos, el Gobierno panameño logró que se estableciera el método adecuado para deducir en su fuente el impuesto

sobre la renta proveniente de aquel territorio. En verdad, los pactos canaleros suscritos posteriormente por ambos países representaron importantes logros a favor de los panameños que, en una u otra forma, prestaban sus servicios en la ruta interoceánica.

3. Reivindicaciones planteadas por el movimiento estudiantil y el respaldo gubernamental.

A las demandas económico-fiscales y de carácter social antes descritas, se sumaron las protestas encabezadas por el movimiento estudiantil y otros grupos de presión, particularmente durante el segundo lustro de los años cincuenta. Su objetivo básico era que se reconocieran los derechos soberanos de Panamá en la Zona del Canal. Desde entonces y hasta los aciagos sucesos de enero de 1964, las relaciones de los gobiernos de turno con los Estados Unidos adquirieron otro tono, de acuerdo con la fuerza de las circunstancias imperantes. A la postre y tras el rompimiento diplomático con la Potencia del Norte, en la Declaración Moreno-Bunker del 3 de abril de 1964, se enunciaron los principios fundamentales para la concertación de un nuevo Tratado del Canal más justo y equitativo para nuestro país, al tiempo que serían abrogados los pactos contractuales anteriores, como ya apuntamos.

De esta suerte, los fallidos proyectos de Tratado Robles-Johnson de 1967 y los Tratados Torrijos-Carter de una década más tarde, es preciso analizarlos dentro de aquel contexto histórico precedente y sopesarlos a la luz de las reivindicaciones impulsadas por el movimiento estudiantil y otros sectores de la opinión pública que, en una u otra forma, buscaban modificar en esencia a la Convención del Canal Istmico de 1903.

Aunque, como apuntamos en el apartado correspondiente, durante las negociaciones del Tratado de 1955 los representantes de Panamá sugirieron que la bandera panameña

fuese izada por los barcos que transitaran por el Canal, la propuesta fue rechazada por sus homólogos norteamericanos. Lo mismo ocurrió con la petición para que el español fuese declarado idioma oficial en la Zona del Canal junto con el inglés. Al año siguiente, la crisis del Canal de Suez contribuyó a impulsar el nacionalismo en diversos sectores de nuestro país. Un primer brote de ese fenómeno social se suscitó el 2 de mayo de 1958, cuando un numeroso grupo de estudiantes de la UEU, encabezados por Carlos Arellano Lennox, Ricardo Ríos y otros dirigentes, llevaron a cabo la denominada "operación soberanía" que consistió en sembrar 75 banderas panameñas en la Zona del Canal, incluyendo el **Administration Building**. En esta ocasión, la policía zoneíta rápidamente retiró el emblema nacional de Panamá.

Así las cosas, en diversos sectores de la opinión pública se suscitó el interés de que el emblema panameño ondeara en el territorio canalero. De allí que el llamado a la ciudadanía por parte del entonces diputado Aquilino Boyd, encontró un amplio respaldo el 3 de noviembre de 1959. Fue así como ese día se llevó a cabo la "siembra de banderas" en la Zona del Canal. Al principio, el Mayor Darden, Jefe de la policía zoneíta, dio su consentimiento a ese acto pacífico, pero una contraorden repentina dejó sin efecto aquella disposición. Se dieron instrucciones para que ningún panameño cruzara el límite, lo cual, como era lógico, creó resistencia, especialmente cuando en ningún momento se había tratado de hacer presión para entrar en la Zona. Esta situación se agravó ante el vejamen del cual fue objeto la bandera panameña por parte de un policía norteamericano. Más aún, el panameño que portaba el emblema nacional fue agredido por otros miembros de la policía zoneíta. Esto, a decir del Ministro de Relaciones Exteriores Miguel J. Moreno, "enardeció los ánimos de los panameños que con razón se sintieron ofendidos por el ultraje que habían hecho en la bandera de la Patria. Los ánimos se caldearon aún más cuando las fuerzas policiales de la Zona respondieron a las manifestaciones de indignación de los panameños con el empleo de bombas lacrimógenas, de mangueras de agua y de armas de fuego. A esto

vino a agregarse, para hacer todavía más crítica la situación, la entrada en escena de destacamentos de las fuerzas armadas de los Estados Unidos haciendo un despliegue exagerado y por demás innecesario, de su poderío militar y su disposición de apostarse en el límite con bayoneta calada en actitud de impedir la entrada a la Zona del Canal. Sobrevino así la refriega en la cual resultaron heridos -algunos de bala y de bayoneta- más de cuarenta ciudadanos panameños. De ahí en adelante los acontecimientos se desarrollaron con una rapidez que hizo imposible toda acción para contenerlos, hasta culminar en los actos ejecutados frente a la Embajada de los Estados Unidos cuando un grupo de panameños arrió la bandera norteamericana que flamaba en el edificio de dicha Representación Diplomática”. (881)

Calificando este último acto como una “injusta profanación” de la bandera de los Estados Unidos, el mismo 3 de noviembre el Embajador Julián F. Harrington elevó una nota de protesta al canciller Moreno. Denunció, igualmente, los daños causados en las oficinas del Servicio Informativo de los Estados Unidos situadas en la Avenida Central. Harrington señaló que en el caso de la Embajada, unas 150 personas no sólo arriaron la bandera norteamericana e izaron la panameña, sino que “despedazaron” la primera, al tiempo que “lanzaron piedras a la Cancillería de la Embajada rompiendo un número considerable de ventanas. Inmediatamente después se marcharon en grupos llevándose los retazos de la bandera americana”. Lo mismo hicieron en las oficinas del Servicio Informativo, donde irónicamente en sus vidrieras había en despliegue “fotos y literatura alusivas a la independencia de Panamá”. Según el Embajador estadounidense, tales actos ponían “en serio peligro las buenas relaciones existentes” entre Panamá y los Estados Unidos. Recordó que todo ello había ocurrido a pesar de un **Aide Memoire** del 21 de octubre de aquel año, dirigido al Ministro de Relaciones Exteriores.

Ese mismo día, al contestar a Harrington, el Canciller Moreno le recordó que los actos acaecidos frente a la Canci-

lería de la Embajada habían sido precedidos por hechos análogos ejecutados con la bandera panameña en la Zona del Canal. En consecuencia, el Gobierno de Panamá lamentaba los acontecimientos denunciados por el Embajador de los Estados Unidos y sostenía que de ninguna manera podía prohiar ni aprobar actos como los que motivaron la notificación. Pero al mismo tiempo, protestaba formalmente por los hechos injustificables perpetrados por la policía y las fuerzas armadas estadounidenses contra los panameños en el límite de la Zona del Canal. A la vez, confiaba en que las autoridades civiles y militares de los Estados Unidos en aquel territorio habrían “de actuar en el futuro con mayor ponderación y cordura a fin de evitar la repetición de los sucesos que hoy todos lamentamos.” (882)

Cuando el 4 de noviembre Harrington se dirigió nuevamente al Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, fue mucho más explícito en su denuncia. En esta ocasión protestó “por la falta de medidas justas y eficaces por parte del Gobierno de Panamá, a través de la Guardia Nacional, para evitar los desafortunados sucesos del 3 de noviembre en que estuvieron afectados la Zona del Canal, la Embajada Americana, el Servicio Informativo de los Estados Unidos e instituciones particulares de los Estados Unidos en la ciudad de Panamá”. En su opinión, la Guardia Nacional, “por medio de una acción policiva ordinaria tomada con prontitud” hubiera podido evitar “los actos inamistosos de grupos de panameños que causaron la violencia, incluso la profanación de la bandera americana en la Cancillería de la Embajada, lesiones personales a ciudadanos americanos en la Zona del Canal y la destrucción de la propiedad americana en Panamá y la Zona del Canal”.

Harrington nuevamente trajo a colación su **Aide Memoire** del 21 de octubre en el que expresaba la confianza de su Gobierno en el sentido de que el de Panamá “tomaría cualesquier medidas que podrían ser necesarias para asegurar la paz y el orden y para desalentar cualquier manifestación en la Zona del Canal”. Por consiguiente, los sucesos posteriores

al 3 de noviembre de 1959, habrían podido evitarse, máxime cuando en la mañana de ese día, al tornarse la situación crítica, la Embajada de los Estados Unidos reiteró al Ministerio de Relaciones Exteriores “su esperanza de que se tomarían medidas eficaces inmediatamente para asegurar la paz y el orden”.

Por todo lo anteriormente descrito, Harrington solicitaba “una satisfacción por escrito de parte del Gobierno de Panamá por la profanación de la bandera americana”. Pedía, además: “el castigo debido para todas las personas que tomaron parte en los daños causados a la propiedad pública y privada de los Estados Unidos durante los incidentes del 3 de noviembre”. Todavía más, el Gobierno norteamericano solicitaba al de Panamá que le diera “una explicación oficial por la falta de suficiente protección que debió brindar la Guardia Nacional de la República de Panamá en relación con los incidentes arriba mencionados”.

Punto por punto, el Canciller Moreno contestó a esta nada diplomática nota del Embajador Harrington. Respecto a la “profanación de la bandera americana”, observó que era evidente que dicha nota había sido preparada y suscrita antes de recibir la del Ministerio de Relaciones Exteriores lamentando los sucesos del 3 de noviembre de 1959 y desaprobando los actos denunciados por la Embajada norteamericana. Recordó los planteamientos hechos entonces por el Gobierno de Panamá protestando por las medidas de fuerza adoptadas por la policía y el ejército estadounidense contra ciudadanos panameños en los límites de la Zona del Canal. Y en cuanto a la solicitud para que se impusiera el “castigo debido” a los que tomaron parte en los daños causados a las propiedades norteamericanas, Moreno manifestó que en el mismo día 3 de noviembre, las autoridades competentes del Ministerio Público, a solicitud del Gobierno Nacional, habían iniciado la investigación pertinente con el propósito de determinar las responsabilidades que cabían en los sucesos. A su vez, expresó que la Cancillería panameña no dudaba “de que las autoridades competentes en la Zona

del Canal están haciendo otro tanto para establecer las responsabilidades que resultaren y aplicar el castigo correspondiente por razón de los actos ocurridos en esa jurisdicción durante los mencionados sucesos del 3 de noviembre, y a cuyas consecuencias resultaron heridos numerosos ciudadanos panameños”. Reiteró la protesta por el despliegue exagerado e innecesario de las fuerzas militares norteamericanas que no sólo dispararon perdigones sino también balas contra los panameños desarmados. Por último, el Canciller Moreno se refirió a las razones que dificultaron la tarea de la Guardia Nacional durante los sucesos del 3 de noviembre, entre éstas, el hecho de que los manifestantes participaron en forma individual y, por ello mismo, las autoridades de la Zona del Canal inicialmente habían dado su consentimiento al acto pacífico de los panameños para luego cambiar de actitud y reprimirlos. Esto era difícil de prever, aunque al desencadenarse los acontecimientos, la Guardia Nacional entró en acción y pudo establecer el orden, en horas avanzadas de la noche, logrando así impedir mayores daños a las propiedades. (883)

Pocos días después, es decir, el 20 de noviembre, el Gobierno de Washington envió a Panamá, como enviado especial, a Livingston T. Merchant, Subsecretario de Estado, quien se entrevistó inicialmente con el Presidente de la República Ernesto De La Guardia Jr. y después con el canciller Miguel J. Moreno y el Viceministro de Relaciones Exteriores, Octavio Fábrega. Acompañado por el Embajador Harrington, Merchant reiteró la queja de su Gobierno por lo que él llamó “profanación a la bandera de su país” y si bien escuchó las reclamaciones panameñas expresando que los Estados Unidos estaban dispuestos a buscar soluciones a las diferencias existentes, manifestó, a la vez, que no se podía tomar ninguna decisión “mientras existiera un ambiente que consideraba de presión”. El Canciller Moreno replicó que el descontento y las protestas panameñas “mal podían ser calificadas de amenazas a la nación más poderosa del mundo”.

Tras su breve visita a Panamá, Merchant declaró que las conversaciones con el Presidente Ernesto De La Guardia Jr., el Ministro de Relaciones Exteriores Miguel J. Moreno Jr. y sus asesores habían reflejado "el común deseo de ver establecida la cálida y estrecha asociación que tradicionalmente ha existido entre los dos países". Indicó que hubo la oportunidad de "hacer una revisión amplia de los problemas pendientes" para los cuales se dio "la expresión del propósito y el

do, afirmó que había recibido "nuevas seguridades de parte del Gobierno panameño, expresadas firmemente de su propósito de extender a la vida y hacienda de los americanos en Panamá la protección que un Estado amigo acostumbra dar a los nacionales de otro". Por otra parte, Merchant sostuvo que se habían discutido "ciertas medidas que el Gobierno de los Estados Unidos contemplaba inaugurar al restablecerse las condiciones normales". Observó que tales medidas ya habían sido acordadas hacía más de un mes y respondían a algunas quejas hechas en el pasado por el gobierno panameño. En esencia, se referían a "beneficios adicionales" que redundarían "en el bienestar económico de Panamá". Por último, Merchant señaló que ante una pregunta del Presidente Ernesto De La Guardia Jr. sobre el **status** de la Zona del Canal, su respuesta fue que en la misma los Estados

Con razón, el Canciller Moreno pudo decir que la declaración de Merchant no podía satisfacer las justas reclamaciones del gobierno de Panamá, particularmente porque no se logró la orden de izar la bandera panameña en la Zona del Canal. No obstante, consideró que se había dado “un paso firme en el largo y difícil camino que ha de elevarnos a la plena satisfacción de nuestras reivindicaciones nacionales”. (885)

El 25 de noviembre, el Embajador de Panamá en Washington, Ricardo M. Arias E., elevó una nota al Secretario de Estado Christian A. Herder, en la que le dio a conocer el propósito del Gobierno de Panamá de que la bandera panameña fuese izada regularmente en la Zona del Canal y, para este efecto, era conveniente que las autoridades locales se pusieran de acuerdo sobre los detalles de orden práctico. Recordó que ello obedecía a la tradicional posición de Panamá en el sentido de que nunca había transferido ni cedido su soberanía en la Zona del Canal, sino únicamente le otorgó al Gobierno de los Estados Unidos los derechos, poder y autoridad requeridos para los fines de mantenimiento, saneamiento y protección de la vía interoceánica. Consideró innecesario entrar a discutir sobre las tesis opuestas de Panamá y los Estados Unidos sobre este asunto, pero observó que bastaba el reconocimiento del título de soberanía para que tuviese natural y lógica realización el objetivo del Gobierno panameño, máxime cuando la bandera constituía uno de los símbolos de la nación. Desde otro ángulo, Arias estimaba “conveniente y oportuno llamar la atención sobre el saludable efecto que una acción de esta naturaleza habría de tener en el sentimiento del pueblo panameño y en el de las demás naciones amantes del derecho y de la convivencia pacífica y justiciera de las naciones, especialmente las de América Latina”. (886)

Más de un mes tardó el Gobierno norteamericano en dar respuesta a la nota de Ricardo M. Arias E. y cuando lo hizo, fue a través de la Embajada de los Estados Unidos en Panamá. En esta oportunidad, se señaló al Encargado de Negocios **ad interim** Arturo Morgan Morales, que respecto al

propósito del Gobierno de Panamá para que la bandera panameña fuese izada regularmente en la Zona del Canal, "las dependencias apropiadas" del Gobierno de los Estados Unidos habían tomado este asunto en estudio y que cuando se llegara a una decisión sobre el mismo, nuevamente se cursaría la comunicación pertinente.

Así las cosas, tanto en el ámbito interno como foros internacionales, el Gobierno de Ernesto De La Guardia prosiguió su tarea para que se hiciera justicia a Panamá. En este empeño, la Cancillería recibió numerosas muestras de apoyo de todos los sectores de la opinión pública y en todos los puntos del país. Así se demostró en ocasión del 138o. Aniversario del Grito de la Villa de Los Santos, donde el Ministro de Relaciones Exteriores Miguel J. Moreno Jr. fue invitado a pronunciar el discurso de fondo y lo mismo ocurrió en la concentración frente a la Cancillería denominada "Cita con la Patria" que se llevó a cabo el 28 de noviembre de 1959 y cuya organización estuvo a cargo del Consejo General Universitario. El propio Canciller Moreno, con motivo de la Séptima Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebrada en San José Costa Rica, el 24 de agosto de 1960, presentó "ante la conciencia de América (...) el sentimiento que hiera a la República de Panamá, sin distinción de clases, ante la demora por parte de los Estados Unidos en atender la expresa voluntad del gobierno y el pueblo de Panamá, de lograr que la bandera panameña sea izada con regularidad en la Zona del Canal, como símbolo vivo de nuestra soberanía en esa faja de territorio de la Patria panameña". Añadió que su nación "tuvo un día la impresión de que había llegado la hora de la justicia" cuando las agencias internacionales de noticias transmitieron que el Presidente Dwight Eisenhower había expresado que estimaba como natural y lógico que la bandera panameña fuese izada en la Zona del Canal como manifestación visible de la soberanía de Panamá. Pero la demora en dar satisfacción a esta justa reclamación de los panameños constituía "un foco de tensión en las relaciones panameño-norteamericanas que

es absolutamente necesario extirpar, en beneficio de la tranquilidad en el Caribe, y para bien de la paz en el Continente Americano". (887)

Durante la celebración de la Séptima Reunión de Consulta de los Cancilleres de la OEA, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá también se entrevistó con el Secretario de Estado Christian Herder. A decir del Canciller Moreno, en el curso de la conversación, hizo "especial énfasis en la ansiedad que siente el pueblo panameño por ver ondear su bandera en la Zona del Canal, y en la conveniencia de que esa medida se tomara cuanto antes, dado que hacía más de ocho meses que el Gobierno de Panamá había presentado una nota formal sobre el asunto y también porque tal medida repercutiría en bien de las relaciones de ambos países". Esto, además, causaría buena impresión en los otros países americanos. Moreno, asimismo, abordó el punto de la escala única de salarios de la Zona del Canal, como vimos en páginas atrás, y entregó Herder un memorándum en el que no sólo se incluía el tema de la bandera panameña en la Zona del Canal, sino también el interés del Gobierno de Ernesto De La Guardia Jr. para que en el nuevo plan económico que Washington contemplaba establecer para la América Latina, la República recibiera un aporte sustancial a fin de superar el malestar social y el subdesarrollo industrial y económico dimanados, en gran parte, de la denominada "economía canalera". En el documento también se insertó otro memorándum explicativo de los motivos de desacuerdos entre los dos países que había sido entregado en agosto de 1959. Del mismo modo, se insistió en el problema creado por la discriminación salarial en la Zona del Canal y por los artículos de lujo que se seguían importando a este territorio en violación a los tratados. (888)

Por otra parte, el 4 de febrero de 1960, Arturo Morgan Morales, Encargado de Negocios a.i. de Panamá en Washington, presentó formal protesta por la Resolución de la Cámara de Representantes en la que se expresaba "el sentir del Congreso de los Tratados de 1903, 1936 y 1955 entre los

Estados Unidos y la República de Panamá, con especial referencia a las materias que encuentren disposiciones de dichos tratados referentes a soberanía territorial, sólo podían efectuarse por medio de un Tratado". Aunque esta Resolución era de carácter "concurrente" y por tanto, debía someterse al Senado para su aprobación, Morgan Morales dejó consignada su enérgica inconformidad. Afirmó, además, que de ser aprobada, significaría "la intromisión, en las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América, de un factor inusitado de entorpecimiento y obstaculización en la condición de las relaciones entre los dos países". Advirtió que la interpretación de los tratados tenía necesariamente que ser una función ejecutiva y así lo era en las relaciones normales entre todos los Estados. En consecuencia, el Organo Legislativo no tenía nada que hacer en esta materia; al contrario, entorpecería, dilataría y vulneraría la efectividad de los tratados entre Panamá y los Estados Unidos. Y, a más de "injusta, injurídica y altamente perjudicial" dicha medida venía a ser "singularmente odiosa y llamada a provocar la indignación del Gobierno y del pueblo de Panamá cuando se considera el carácter singular y discriminatorio de la misma, ya que ella va dirigida únicamente a los Tratados entre Panamá y los Estados Unidos de América". Sostuvo que era difícil predecir el grado de deterioro a que podían llegar las relaciones entre los dos países, si a las injusticias denunciadas anteriormente por Panamá, se sumaba ahora un nuevo motivo de agravio. (889)

Al parecer, la tan temida "Resolución concurrente" no se sometió a la consideración del Senado y, por fin, el 17 de septiembre de 1960, el Embajador de los Estados Unidos en Panamá Joseph S. Farland comunicó al Viceministro Encargado del Ministerio de Relaciones Exteriores Rodrigo Miró G., que había sido instruido por su Gobierno para informarle que "como un reflejo más de la genuina amistad que existe entre nuestros dos gobiernos y los pueblos", a más de "un acto voluntario por parte de los Estados Unidos y en reconocimiento de la soberanía titular que reside en la República de Panamá con respecto a la Zona del Canal", la bandera

panameña, en lo sucesivo, se izaría diariamente junto con la norteamericana en el área conocida como Triángulo Shaler en el territorio canalero. Se hizo la observación que esta determinación no habría de considerarse, en manera alguna, “como modificación de los Tratados y Acuerdos vigentes entre los Estados Unidos y Panamá”. (890)

Al efecto, la Casa Blanca, ese mismo día 17 de septiembre de 1960, emitió declaración sobre el enarbolamiento de la bandera panameña en el Triángulo Shaler y se respondió oficialmente en Washington a la nota del Embajador Ricardo M. Arias E., del 25 de noviembre antes citada. Por su parte, el Presidente de Panamá, Ernesto De La Guardia Jr., afirmó que tal determinación del Gobierno de los Estados Unidos era un acto que le halagaba y debía llenar de satisfacción a todos los panameños. Consideró que al atender así las demandas de Panamá, el Presidente Eisenhower había “introducido en nuestras relaciones un nuevo elemento de cordialidad y (...) franqueado el paso para una obra más importante que la actual vía interoceánica: el canal a nivel”. (891)

Sobre este último punto, nos ocuparemos más adelante. De momento, podemos decir que, pese a las manifestaciones de satisfacción inmediatas por la decisión de los Estados Unidos de izar la bandera panameña en el Triángulo Shaler, se señaló en las altas esferas gubernamentales que dicha medida no satisfacía plenamente la reclamación panameña. Se esperaba que prontamente las autoridades de Washington dictarían las providencias para que el pabellón nacional de Panamá flameara junto al de los Estados Unidos, en todos los lugares públicos de la Zona del Canal, tanto en el Pacífico como en el Atlántico, así como en los barcos que atravesaran por el Canal interoceánico. Sólo así se daría cabal reconocimiento, sin limitaciones de ninguna clase, a la soberanía de Panamá sobre la Zona del Canal. (892) Ni que decir tiene que para el movimiento estudiantil y otros sectores de la opinión pública, el enarbolamiento del pabellón panameño en el Triángulo Shaler era apenas un pálido reflejo de sus objetivos nacionalistas. Dado lo anterior, cuando el Presidente de

Panamá Roberto F. Chiari, por invitación de su homólogo de los Estados Unidos John F. Kennedy, visitó Washington del 12 al 16 de junio de 1962, entre los puntos que presentó para la revisión integral de las relaciones bilaterales destacó, en primer lugar, la restricción de todos los derechos otorgados a los Estados Unidos en la Zona del Canal, a los fines específicamente estipulados de mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección de la vía interoceánica. En segundo término, solicitó el respeto de la soberanía de Panamá sobre el territorio canalero y el reconocimiento de la misma por medio de "manifestaciones objetivas" como el enarbolamiento de la bandera panameña en los puestos civiles y militares y en las naves que cruzaran por el Canal. Además, incluyó otros aspectos ya tratados anteriormente en este estudio como el reconocimiento en la Zona del Canal del los **exequátur** extendido por el Gobierno panameño a los cónsules extranjeros; el uso de estampillas postales de Panamá en aquel territorio; el reconocimiento del español como idioma oficial en dicha Zona, y que los panameños fuesen juzgados por tribunales nacionales en la misma Zona. (893)

Aunque la Declaración Conjunta Chiari-Kennedy, del 13 de junio de 1962, convino que sus representantes harían "los arreglos para el enarbolamiento de banderas panameñas de manera apropiada en la Zona del Canal", lo cierto es que la Comisión binacional designada al efecto y para llegar a acuerdos sobre otros puntos de diferencias entre las dos naciones, sólo logró un entendimiento parcial. En el comunicado conjunto, dado a conocer el 10 de enero de 1963, se trasluce que los representantes norteamericanos accedieron únicamente al enarbolamiento de la bandera de Panamá en aquellos sitios en que la bandera de los Estados Unidos fuese izada por las autoridades civiles. No prosperó la propuesta de los comisionados de Panamá para que el pabellón nacional de este país se enarbolara en los puestos militares de la Zona del Canal y en los buques que pasaran por la ruta interoceánica. Se indicó, además, que los habitantes de la mencionada Zona se encontraban "en libertad de desplegar

las banderas que deseen en las relaciones o lugares de negocios". Y dándole largas al asunto se dijo, por último, que "otros aspectos de la cuestión de la bandera serán discutidos posteriormente". (894)

Aproximadamente un año después de este comunicado, los trágicos sucesos de enero de 1964 demostraron fehacientemente que el movimiento estudiantil y el pueblo panameño en general no descansaban en su empeño por lograr el pleno reconocimiento de la soberanía de Panamá en un territorio que siempre le ha pertenecido a nuestro país. A partir de entonces, las alevosas cláusulas del Tratado Hay-Bunau Varilla y las revisiones posteriores de 1936 y 1955 fueron superadas por la fuerza de las nuevas circunstancias. Urgía el establecimiento de una nueva relación entre los Estados Unidos y la República de Panamá. En este contexto debemos resaltar el significado de la Declaración Conjunta del 3 de abril de 1964, que en la sede de la OEA suscribieron los representantes de los gobiernos de Panamá y los Estados Unidos, Miguel J. Moreno Jr. y Ellsworth Bunker, respectivamente. En la misma, cuyo texto nuevamente consideramos necesario volver a citar, no sólo se restablecieron las relaciones diplomáticas entre las dos naciones, rotas desde el 9 de enero, sino que se acordó designar sin demora Embajadores Especiales con suficientes poderes a fin de procurar "la pronta eliminación de las causas de conflicto entre los dos países sin limitaciones ni precondiciones de ninguna clase". A más de ello, dichos Embajadores Designados iniciarían de inmediato "los procedimientos necesarios con el objeto de llegar a un convenio justo y equitativo" que estaría sujeto a los procedimientos constitucionales de cada país.

Podemos decir, en consecuencia, que la Declaración Moreno-Bunker marca un hito en las relaciones de Panamá con los Estados Unidos. Este histórico documento, a la vez que cerraba una etapa caracterizada por la concertación de pactos revisionistas respecto al Tratado del Canal de 1903, inauguraba un nuevo período en el que el objetivo fundamen-

tal habría de ser la abrogación definitiva de la Convención suscrita por Philippe Bunau Varilla y John Hay, así como los tratados posteriores que no habían logrado eliminar “las causas de conflicto entre los dos países”. No debemos olvidarnos, asimismo, el otro objetivo básico consignado en la Declaración del 3 de abril de 1964, a saber: la concertación de un “Convenio justo y equitativo”. En la páginas siguientes veremos, a grandes rasgos, si los proyectos de Tratado de 1967 y los Tratados Torrijos-Carter de 1977 se ciñeron o no a estos propósitos fundamentales. Tales objetivos, por lo demás, se identificaban con los sentimientos nacionalistas del pueblo panameño que, encabezado por el movimiento estudiantil, sobre todo en noviembre de 1959 y enero de 1964, había luchado por la eliminación del enclave colonial representado por la Zona del Canal.

4. Análisis de los Proyectos de Tratado Robles-Johnson de 1967.

A. Antecedentes.

Aproximadamente dos meses después de la Declaración Moreno-Bunker, es decir, a finales de junio de 1964, los representantes de Panamá en Washington dieron a conocer los puntos de vista del Gobierno de Roberto F. Chiari sobre nuevas negociaciones para la concertación de otro Tratado del Canal. En un principio, los norteamericanos sólo aceptaron, parcialmente, abordar temas específicos y, sólo en febrero de 1965, comenzó en firme el proceso de entendimiento. El 25 de septiembre de ese año, el ahora Presidente de Panamá Marcos A. Robles, y el Presidente de los Estados Unidos, Lyndon B. Johnson, suscribieron una Declaración Conjunta “con el fin de satisfacer (las) necesidades presentes y futuras de los dos países”.

A la sazón, se anunció que los acuerdos generales alcanzados harían referencia a la abrogación del Tratado de 1903. Del mismo modo, el nuevo Tratado reconocería “de manera efectiva” la soberanía de Panamá sobre el territorio de la Zona del Canal. Este instrumento diplomático, a su vez, expiraría

en una fecha determinada o cuando se diera la apertura del Canal a Nivel "cualquiera que sea lo que ocurra antes". Se indicó, además, que el objetivo primordial del nuevo Tratado era el de "proveer a una apropiada integración política, económica y social del territorio que se usa para el funcionamiento del Canal con el resto de la República de Panamá". Ambos países reconocían que era "necesario una transición ordenada que evite dislocaciones abruptas y posiblemente perjudicables". Por ello, debían hacerse "ciertos cambios a lo largo de un periodo de tiempo". De esto se encargaría la nueva administración del Canal conforme a pautas estipuladas en el nuevo Tratado. También los dos países reconocían "la importante responsabilidad de ser justos "con y dar ayuda a los empleados de toda nacionalidad que sirvan tan bien y eficientemente en el funcionamiento del Canal". Para tal propósito se harían "los arreglos apropiados para garantizar la protección de los derechos e intereses de esos empleados".

Otro de los puntos contemplados en la Declaración Robles-Johnson, se refería a la defensa del Canal. En tal sentido, se estipuló que las fuerzas e instalaciones militares de los Estados Unidos se mantendrían conforme "a un acuerdo sobre bases militares y status de fuerzas armadas". Y respecto al Canal a Nivel, se señaló que los Estados Unidos harían "estudios y exploraciones sobre el terreno de posibles rutas a Panamá". Por eso continuaban las negociaciones sobre los métodos y condiciones de funcionamiento, construcción y administración de un Canal a Nivel, "a la luz de la importancia de dicho Canal para la República de Panamá, los Estados Unidos de América, el comercio mundial y el progreso de la humanidad". Se acotó que ambos países buscarían las soluciones necesarias a los problemas económicos ocasionados por la construcción del Canal a Nivel. Por último, se indicó que tanto el Canal de Esclusas como cualquier otro que se construyera en el futuro estarían abiertos, en todo tiempo, "a las naves de todas las nacionalidades sin discriminación, y con peajes razonables, a la luz de la contribución de la República de Panamá y los Estados Unidos de América y el interés del comercio mundial". (895)

Como se ve, en la Declaración Robles-Johnson ya estaban consignados los fundamentos básicos para la concertación de tres tipos de instrumentos diplomáticos que regirían en el futuro de las relaciones de Panamá y los Estados Unidos en torno al Canal interoceánico, a saber: un nuevo y moderno Tratado que reemplazaría a la Convención del Canal Istmico de 1903 y sus posteriores revisiones; un Acuerdo sobre las bases militares y el status de las fuerzas armadas y un Tratado conforme al cual podría construirse en Panamá un

Estados Unidos Charles W. Adair Jr., nuevamente obtuvo autorización del Gobierno de Marcos A. Robles, mediante canje de notas con el Ministro de Relaciones Exteriores Fernando Eleta, "para el propósito exclusivo de determinar la factibilidad de construir un canal a nivel por la ruta Sasardi-Mortí". En un comunicado del Ministro de Relaciones Exteriores, dado a conocer el 26 de marzo de 1966, se indicó que el canje de notas firmado el 15 de febrero de ese año, se había establecido las condiciones en que habrían de efectuarse los estudios. De este modo, no sólo los funcionarios panameños acompañarían en las exploraciones y los grupos de estudios, sino también participarían en los mismos. Todas las informaciones recogidas y las conclusiones serían presentadas al Gobierno panameño, tan pronto como se obtuvieran.

Se indicó, además, en el comunicado aludido que el Gobierno de los Estados Unidos se había comprometido a sufragar, a través del Gobierno de Panamá, los gastos que ocasionaría el uso de la propiedad privada. Los costos serían aprobados por una Comisión Conjunta. Al término de las actividades programadas, pasarían a la República, todos los edificios o cualquier otra clase de estructura permanente. Y en cuanto a los bienes muebles y equipos, se indicó que la República de Panamá tendría "un derecho preferencial para adquirirlos posteriormente" y los mismos sólo se podrían enajenar dentro del territorio panameño "bajo condiciones aceptables al Gobierno Nacional".

Por último, en el comunicado que comentamos, se señalaba que el Gobierno de Panamá, junto con el de los Estados Unidos, designaría su respectivo representante en la Comisión Conjunta la cual tendría bajo su responsabilidad "todos los asuntos relacionados con el apropiado cumplimiento de sus propósitos y la adopción de aquellas medidas de seguridad que sean necesarias". Esta Comisión también estaba facultada para tratar las reclamaciones que se presentaran por los ciudadanos panameños, aunque tales demandas, asimismo, se podrían plantear en negociaciones directas

entre ambos gobiernos. Igualmente, a través de la Comisión Conjunta, el Gobierno panameño daría su consentimiento para contratar personal y llevar al Darién el equipo, abastecimiento y otros materiales indispensables. Lo mismo ocurriría respecto a las informaciones y las muestras que tomaran en el lugar de las exploraciones. Se señaló que la Comisión Conjunta acordaría el procedimiento que debía seguirse respecto al movimiento de personal, abastos, equipos y otros que entraran o salieran de la República de Panamá. El Dr. Simón Quirós Guardia fue designado como representante de Panamá en dicha Comisión.

Tratando de atenuar las críticas, el comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores afirmó que no había considerado necesario formular en un tratado internacional los términos del acuerdo sobre los estudios y exploraciones en el Darién “por estimar que el objeto del mismo no es materia de tratado que revista tal solemnidad”. Se aclaró que la Cancillería, “siguiendo el precedente sentado por el anterior Ministro, procedió a precisar por medio de canje de notas, los acuerdos iniciados en 1963”. A su juicio, en tales acuerdos no se comprometía “ni la soberanía ni la jurisdicción de la República”. Tampoco se afectaban “adversamente derechos de ciudadanos panameños”. Del mismo modo, no se causarían erogaciones adicionales al fisco y se había convenido en que los estudios e investigaciones fuesen desarrollados “bajo la protección de las leyes y autoridades panameñas y con la intervención de técnicos y funcionarios designados por el Gobierno de Panamá”. Aclaró que la lista de los Acuerdos en base al canje de notas era tan extensa que no era posible transcribirlos entonces y, por otra parte, no era cierto que las exploraciones se estuviesen realizando sin el conocimiento y la autorización del Gobierno Nacional. (897)

No se hicieron esperar las reacciones en contra del canje de notas Eleta-Adair. Entre el 4 al 9 de mayo de 1966, **El Panamá América** dedicó su sección editorial al tema. Criticó la actitud del Ministerio de Relaciones Exteriores de dar a conocer los textos de las notas panameñas en su idioma

original y las traducciones al español de las norteamericanas, lo cual calificó como una “laguna técnica que oscurece el sentido del convenio”. Sostuvo que según las reglas de interpretación de los acuerdos internacionales tenían igual validez ambos textos y, por lo mismo, debían estudiarse en su forma original para determinar sus equivalencias. Era obvio que las traducciones tenían un valor secundario.

Añadía el diario en mención que, a primera vista, el Convenio revelaba “una manifiesta liberalidad de parte de Panamá en su política negociadora”, toda vez que se permitía al Gobierno de los Estados Unidos, sin que el Estado panameño recibiera nada a cambio, el uso y ocupación de tierras nacionales hasta el 30 de junio de 1969, para los propósitos de la exploración, investigación y estudios de factibilidad de un Canal a Nivel por el Darién. Demandó un “estudio sereno y reflexivo” sobre las consecuencias de dicho Convenio, tanto en el aspecto constitucional como en el logro de “soluciones decorosas que no pueden encontrarse en Convenios desiguales carentes de concesiones mutuas...”

A juicio de **El Panamá América**, las concesiones otorgadas, para su ejercicio directo, a los Estados Unidos daban a la República de Panamá el carácter de un “puerto franco”, a fin de que aquel país pudiera adelantar, “libremente y como fuese necesario”, todos los movimientos de personal y equipo en relación con los trabajos del Darién. Más aún, al asegurar a la Nación del Norte la ocupación de las propiedades públicas y privadas que el personal norteamericano juzgara necesarias, el Convenio estaba delegando en favor de los Estados Unidos el derecho de dominio eminente, “que es el atributo de la soberanía nacional que hace posible decidir acerca de la expropiación de ocupación de la propiedad privada cuando la Constitución y la Ley así lo autorizan”.

Por otra parte, afirmaba **El Panamá América** que las facultades que el Gobierno panameño delegaba a la Comisión Conjunta no armonizaban con la Constitución Nacional, que en su Artículo 3 rechazaba toda limitación jurisdiccional.

Peor aún, tales poderes estaban en contraposición con el Artículo 7 del Proyecto de Declaración sobre Derechos y Deberes de los Estados presentado por Panamá en la Asamblea General de la ONU. A decir del diario, la Comisión Conjunta instituida por el canje de notas Eleta-Adair traía a los panameños "memorias poco gratas" de la Comisión Mixta creada por el Artículo VI del Tratado de 1903, al igual que semblanzas de las jurisdicciones mixtas propias del régimen de capitulaciones vigentes en algunos países de Asia y África hasta la tercera década del siglo XX, cuando se aceleró la caída del colonialismo.

Respecto al procedimiento judicial para atender los reclamos de los ciudadanos panameños, **El Panamá América** fustigó la actitud del Ministro de Relaciones Exteriores de proponer para su solución las negociaciones directas o lo que determinara la Comisión Conjunta formada por representantes de ambos países. Aseveró que esta posición era difícil de comprender porque entrañaba "un criterio comprometedor que no se concilia con la tesis panameña que lucha por reivindicar para nuestro país el ejercicio exclusivo de la administración de justicia por jueces panameños en la Zona del Canal". Este defecto era tanto más criticable por cuanto no sólo las reclamaciones podían ser de naturaleza laboral o penal, sino también de carácter civil.

Según **El Panamá América**, menos favorable para Panamá era la fórmula Eleta-Adair que la aún contemplada en el Tratado Hay-Bunau Varilla, en cuanto a la indemnización a los dueños de las propiedades particulares. Así, en 1966, se prescindía del arbitraje en caso de discordancia consagrando, en cambio, el derecho del veto que podría ejercer Estados Unidos en perjuicio de los presuntos reclamantes. Por lo tanto, el método adoptado por la Cancillería panameña situaba a la República al margen del movimiento latinoamericano de dignificación de los tribunales nacionales conforme a la Doctrina Calvo, que obligaba a las partes extranjeras a someter todas sus reclamaciones a las leyes y autoridades judiciales y administrativas del Estado en cuyo territorio

estuviesen contratando. Por todo lo anterior, la fórmula jurisdiccional del Convenio del Darién era "lesiva para el prestigio y dignidad del Organó Judicial panameño".

Por último, **El Panamá América** señaló otras infracciones constitucionales del Convenio Eleta-Adair, particularmente por el papel que habría de desempeñar la Comisión Conjunta y llamó la atención en el sentido de que carecía de eficacia jurídica por no haber sido objeto de ratificación legislativa. Ello, pese a que la Cancillería se empeñaba en sostener que las materias del acuerdo contenido en el canje de notas no correspondían a un Tratado internacional. Al respecto, el diario recordó el canje de notas complementarias del Tratado de 1936 que fue sometido a la ratificación del Organó Legislativo y lo mismo había ocurrido en los Estados Unidos con el canje de notas del 12 de octubre de 1949, que modificó la Convención Consular suscrita en el Reino Unido en febrero de ese año. Lo más grave era que en el Acuerdo Eleta-Adair, Panamá no obtenía ninguna concesión sustancial, a cambio de lo que daba. No se sabían los motivos que habían inclinado a la Cancillería a sustraer del proceso negociador las materias contempladas en el Convenio del Darién. Todo hacía suponer que el Ministro de Relaciones Exteriores había asumido directamente la responsabilidad histórica de firmar el Convenio y los documentos demostraban haber sido preparados por el Departamento de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, sin la participación aparente de la Oficina de la Misión Negociadora en Panamá. Como quiera que fuese, lo cierto era que la República se encontraba con una situación de hecho en el Darién, producto de la ejecución de un Convenio que no había sido sometido al procedimiento constitucional.

A la luz de las anteriores observaciones, **El Panamá América** abogaba porque se abriera un debate nacional en torno al Convenio del Darién, con el propósito de que todos los sectores del país dieran sus puntos de vista. Era indispensable esclarecer todos los aspectos relacionados con el Convenio Eleta-Adair para determinar si el mismo debía

prevalecer o si, por el contrario, era conveniente revocarlo o desaprobalo tomando en consideración los medios constitucionales y las "razones de legalidad, de oportunidad y de mérito". (898)

Ya a mediados de enero de 1966, el Colegio de Abogados había declarado inconstitucional el Convenio del Darién y, a finales de marzo, pidió que su contenido fuese dado a conocer públicamente. Similar solicitud hizo el Magisterio Panameño Unido . (899) Una reconocida autoridad en el Derecho Internacional como Ricardo J. Alfaro, opinó que "las exploraciones y estudios sobre la ruta del Darién son cosa de carácter provisional y temporal, por una parte, y urgente, por la otra, y no implican para la República compromiso alguno que exiga la celebración de un Tratado solemne". (900) Pero no por ello se acallaron las voces de disconformidad con el canje de notas Eleta-Adair. Para Julio Yau, este documento equivalía a un Tratado y su contenido debía ser sometido a la consideración de la Asamblea Legislativa, máxime cuando representaba la introducción a una serie de acuerdos destinados a la concertación de otros tratados con fines conocidos. En consecuencia, no podía aceptarse la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores en el sentido de que el Convenio del Darién envolvía materias provisionales, temporales y urgentes, catalogándolo como un "acuerdo simplificado" que no requería ratificación alguna. En todo caso, el Canje de Notas en cuestión no era un hecho aislado, en la política exterior de Panamá, sino que constituía un preámbulo o "acto vinculado a una orientación general encaminada a cambiar por completo el espíritu y las bases de las negociaciones". (901) Evidentemente, esto contradecía lo establecido en la Declaración Conjunta del 3 de abril de 1964. En efecto, el Convenio Eleta-Adair era apenas el reflejo de lo que habrían de ser los procedimientos requeridos para la concertación de los proyectos de tratados.

B. Balance del Contenido de los Proyectos de Tratados Robles-Johnson.

Después de tres años de negociaciones irregulares, en junio de 1967, los representantes de Panamá Ricardo Manuel Arias E., Roberto Alemán y Diógenes de la Rosa, y de los Estados Unidos Robert A. Anderson, Robert S. Woodward y John N. Irving II, culminaron su labor suscribiendo un acta en la que declararon haberse puesto de acuerdo en tres Proyectos de Tratados, a saber: Tratado concerniente al Canal de Panamá; Tratado concerniente a la defensa del Canal de Panamá y su neutralidad; Tratado concerniente a un Canal a Nivel del mar que una los Océanos Atlántico y Pacífico. Estos instrumentos, para su aprobación, debían ser sometidos a la consideración de los respectivos gobiernos.

En cuanto a la duración de estos tres documentos, cabe anotar que el Proyecto de Tratado concerniente al Canal de Panamá entraría en vigencia al efectuarse el canje de ratificaciones y permanecería hasta el 31 de diciembre de 1999. No obstante, si se abría al tránsito, un Canal a Nivel del Mar, conforme a lo a lo estipulado en el pacto contractual respectivo, el Tratado Concerniente al Canal de Panamá finalizaría o bien al cumplirse un año de la apertura de la referida vía acuática o el 31 de diciembre del año 2009. Respecto al Tratado Concerniente a defensa del Canal de Panamá y su Neutralidad, el mismo entraría en vigencia simultáneamente con el Tratado Concerniente al Canal de Panamá y terminaría, o bien después de cinco años contados a partir de la fecha de la expiración de este último pacto, o en su defecto cuando finalizara el tratado Concerniente a la construcción de un Canal a Nivel del Mar. Este, a su vez, entraría en vigencia con el canje de ratificaciones y continuaría durante un período de 60 años que se contaría desde la fecha en que el Canal a Nivel fuese abierto al tránsito. Quedaba entendido que dicho período no se extendería más allá del 31 de diciembre del año 2067. Asimismo, importa resaltar que en el Tratado Concerniente al Canal de Panamá

se estipula que quedaban abrogados la Convención del Canal Istmico del 18 de noviembre de 1903, el Tratado General de Amistad y Cooperación del 2 de marzo de 1936, el Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación y el Memorándum de Entendimientos Acordados del 25 de enero de 1955, así como también cualquier otro Tratado o Acuerdo celebrado entre la República de Panamá y los Estados Unidos o cualquier parte de los mismos que fuesen contrarios al Tratado Concerniente al Canal de Panamá.

En vez de analizar cláusula por cláusula los Proyectos de Tratados, optamos por sintetizar los planteamientos incluidos en el informe observado por la Comisión designada por la Universidad de Panamá para el estudio de los mismos con algunas acotaciones nuestras. Como se recordará, dicha Comisión estuvo integrada por Dulio Arroyo, quien la presidió; César A. Quintero, Julio E. Linares, Alberto de Saint Malo, Emilio Clare y Secundino Torres Gudiño. (902)

Por lo que se refiere a los beneficios que recibiría la República de Panamá dimanados de los Proyectos de Tratados, la mencionada Comisión resaltaba el hecho de que aquellos sólo estaban claramente contemplados en el instrumento concerniente al Canal de Esclusas, dado que los otros dos se caracterizaban por su imprecisión. Desde otra perspectiva, la anualidad antaño acordada en los Tratados de 1903, de 1936 y 1955 se le sustituía por un sistema de participación de \$0.17 por tonelada de carga comercial de 2,240 libras ("long ton") que transitara por la vía interoceánica durante el primer año. En este punto, eran evidentes los mayores ingresos que tendrían la República, pero como la tarifa de participación de esta se mantenía estacionaria a los cinco años, al llegar a los 0.22 centésimos por tonelada de carga, la Comisión recomendaba el establecimiento de un mecanismo para evitar tal paralización, tomando en cuenta la economía de más de mil millones anuales que obtenían los usuarios del Canal.

Desde otro ángulo, a la aludida Comisión le preocupaba el hecho de que la participación de Panamá podía verse afectada por la inflación en los precios o la devaluación del dólar norteamericano, máxime cuando en ninguna cláusula se

Canal. No obstante, en este último punto, la Comisión sugería "el estudio y el alcance de esta disposición" porque pese a tener aspectos positivos también podrían "producir efectos negativos por razón de la competencia que puede

del territorio nacional".

En otro orden de cosas, la Comisión observó que en el numeral 2, literal D, del Artículo XIII del Tratado sobre el Canal de Esclusas, se renovaban los privilegios de compra en el área canalera a los ciudadanos norteamericanos empleados del Gobierno de los Estados Unidos que trabajaran o residieran en Panamá. Consideraba que esta cláusula debía eliminarse porque "disposiciones de este tipo han sido causa de malestar del comercio panameño y fuente de contrabando". Recomendaba que estas relaciones debían "sujetarse a las normas que amparan el servicio diplomático y consular". Esta sugerencia tiene su asidero si tomamos en consideración las actividades de los comisariatos y de las Compañías del Ferrocarril y del Canal de Panamá que habían operado en abierta violación a las leyes de la República.

Por otra parte, la Comisión ponderó el hecho de que en el Proyecto del Canal se reservaba en **Diablo Heights** un área utilizada para empresas industriales privadas, toda vez que la misma podía "tener ramificaciones de mucho interés económico tanto para el Area del Canal como para el futuro de la llamada Zona del Canal cuando esta revierta a Panamá". Esto era aplicable tanto para el Canal de Esclusas como para el Canal a Nivel. Por eso señalaba la necesidad de

República de Panamá en los Tratados de 1903, 1936 y 1955. Como ya señalamos, los principales ingresos se derivarían de la participación panameña, según el tránsito de carga comercial "long ton" por el Canal. Mas también se contemplaban recaudaciones en el impuesto de importación, impuesto sobre la renta y otros pagos de interés fiscal cuando se ampliara la jurisdicción de esta naturaleza de Panamá en el área canalera. En este sentido, la Comisión recomendaba que el numeral 3 del Artículo III del Proyecto de Tratado sobre el Canal fuese modificado, de modo que el mismo no implicara "un reconocimiento por parte de Panamá, de suma supuestamente no recobrada por los Estados Unidos, ya que el sistema de contabilidad seguido por dicho país ha obedecido a sus objetivos exclusivamente, sin intervención alguna de Panamá".

Donde los Proyectos de Tratados eran sumamente lesivos para nuestro país era en el aspecto constitucional. De acuerdo con la Comisión universitaria, los mismos contenían "evidentes limitaciones jurisdiccionales dentro del territorio nacional en detrimento del Estado panameño". Comenzó por señalar la creación de una entidad jurídica internacional bajo el dominio de los Estados Unidos y con poderes extraordinarios para gobernar en el área del Canal, es decir, la denominada Administración Conjunta que tendría amplias facultades legislativas, ejecutivas y judiciales. Así, dicha administración, por medio de su órgano directivo, se encargaría de mantener y manejar la vía interoceánica, además de administrar el área de la misma. Asimismo, fijaría y cobraría peajes, establecería tasas y pagaría y haría desembolsos, celebraría contratos y daría empleo a personal, al tiempo que podría otorgar permisos para residir dentro del área del Canal. También tendría a su cargo los servicios postales y el suministro de los buques, al igual que el mantenimiento y manejo del ferrocarril. Estaría en capacidad de autorizar, además, el establecimiento de empresas comerciales en la Zona del Canal, como dijimos, y, de ser necesario, adoptaría las medidas convenientes para proteger a las personas y mantener el orden público. Incluso, la administración

tendría bajo su responsabilidad los servicios educativos y de salud en la Zona. Más aún, establecería un tribunal para tratar los casos pertinentes que surgiesen en dicho territorio. Para peor, esta entidad jurídica internacional tenía potestades propias de un Estado soberano, inclusive en aspectos que no guardaban relación con la vía interoceánica. Por eso, la administración conjunta sería sólo de nombre.

Otros puntos que resultaban lesivos para nuestro país en el orden constitucional, hacían referencia a la autorización que se le daba a los Estados Unidos, en el Proyecto de Tratado de Defensa, para usar el espacio aéreo nacional en todo el territorio de la República de Panamá. Del mismo modo, se le facultaba a tomar tierras fuera del área del Canal sin el consentimiento de Panamá y para que sus autoridades militares ejercieran “dentro del territorio de la República de Panamá, en forma concurrente con la autoridad ejercida por las autoridades panameñas, la jurisdicción armonial y disciplinaria conferida a dichas autoridades militares por las leyes de los Estados Unidos de América sobre miembros de las Fuerzas Armadas, miembros del Cuerpo Civil y dependientes”.

Desde otro ángulo, la Comisión universitaria advertía que el Proyecto de Tratado sobre el Canal a Nivel repetía **mutatis mutandis**, “casi todas las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en el Proyecto concerniente al Canal de Esclusas y, entre ellas, la de legislar (...) la de pactar con las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos (...) y de que los Estados Unidos puedan ocupar tierras adicionales, aun contra la oposición de Panamá, si un tribunal arbitral así lo decide”. Peor aún, llamaba la atención sobre el hecho de que el Proyecto de Tratado del Canal a Nivel iba más lejos que el que regiría para el Canal de Esclusas, porque permitía que los Estados Unidos pudieran dar participación a otros estados, empresas o individuos en el funcionamiento de aquella moderna vía interoceánica.

Dentro de este orden de ideas, la Comisión universitaria demostró con lujos de detalles que las autoridades panameñas constitucionalmente no estaban autorizadas para conceder las limitaciones jurisdiccionales antedichas. Por ejemplo, de conformidad con el Artículo 3 de la Carta de 1946, la misma sólo reconocía dichas limitaciones con anterioridad a la vigencia de la citada Constitución. Más aún, puso en relieve otros artículos de la Carta Constitucional que eran violados, particularmente los referentes al uso del idioma inglés en el área canalera, la privación a los órganos del gobierno de la República para que ejercieran el ejercicio pleno del poder público en una parte del territorio nacional y el mantenimiento del enclave colonial, toda vez que se concedían prerrogativas a ciertos grupos étnicos e individuos nacidos en la Zona del Canal, especialmente en el sistema escolar. Del mismo modo, se contravenía otros artículos de la Constitución que se referían a la extradición de nacionales y extranjeros por delitos políticos y a las relaciones laborales en el área del Canal. Igualmente, se coartaban funciones legislativas propias de la Asamblea Nacional y se daba facultad al Poder Ejecutivo para nombrar por sí solo a cuatro de los nueve miembros de la junta Directiva del Canal de Esclusas y de la Comisión del Canal a Nivel. No menos perjudicados resultaban el Órgano Judicial, el Ministerio Público y el régimen municipal, además del servicio de Policía.

Por lo que se refiere a la abrogación del Tratado Hay-Bunau Varilla y los otros convenios que lo modificaban como estipulaba el Artículo I del Proyecto de Tratado del Canal de Esclusas, esto, a decir de la Comisión universitaria, era más aparente que real. En verdad, en ese mismo Proyecto de Tratado y en el concerniente a la Defensa y Neutralidad del Canal, se encontraban “un número plural de disposiciones que en el fondo no hacen otra cosa que mantener—y hasta en forma más perjudicial aún—no en pocos casos, los mismos principios y situaciones que han venido rigiendo y operando en la Zona del Canal”.

Según la Comisión universitaria, aunque en los Proyectos de Tratados de la República de Panamá se reivindicaba ciertas áreas hasta entonces bajo el uso, ocupación y control de los Estados Unidos, al mismo tiempo contraía obligaciones que afectaban de manera directa a todo el territorio nacional, pese a lo establecido en el Artículo II del Tratado General de 1936. Ello, no obstante, que se pretendía restarle fuerza compulsiva a la concesión de tierras y aguas establecidas en el Artículo XXXII del Proyecto de Tratado sobre el Canal de Esclusas, bajo la fórmula de "Agreement to Agree" (Acuerdo para acordar). Bastaba recordar que la Administración Conjunta haría uso de tales aguas sin previo acuerdo del Gobierno panameño.

Todavía más peligroso para la República era lo estipulado en el numeral 2 del Artículo II del Proyecto de Tratado concerniente a la Defensa del Canal de Panamá y su Neutralidad. En el mismo se permitía al Gobierno norteamericano convertir, a su voluntad, todo el territorio nacional en una gran base militar. Ello, en caso de "conflagración internacional" o de "existencia de cualquier amenaza de agresión o de cualquier "conflicto armado" o emergencia" que hiciera peligrar la defensa del Canal o afectara al territorio de la República de Panamá fuera de las áreas de defensa y la propia área del Canal, cuyas medidas se tomarían previa consulta de un Comité Conjunto integrado por un panameño y un norteamericano. Todo esto iba más allá de las disposiciones establecidas en el Artículo X del Tratado de 1936. Peor aún, en el ordinal 4 del Artículo del Tratado concerniente a la defensa del Canal de Panamá y su Neutralidad, se estipulaba que desde las Areas de Defensa podrían iniciarse y dirigirse misiones de búsqueda, rescate, auxilio y socorro en los casos de desastre "que ocurrieran en América Latina". Para tales motivos humanitarios, la República de Panamá permitiría que se volara sobre su territorio, así como para otras actividades relacionadas con dicho Tratado. Con esto, evidentemente, se restringirían algunas facultades que debían emanar de la soberanía panameña, toda vez que equivalía a establecer "una servidumbre positiva sobre la

totalidad de un espacio aéreo, sumamente amplia, en beneficio de los Estados Unidos de América.

En relación con las posibles reversiones a la República de Panamá, a juicio de la Comisión universitaria, éstas también eran más aparentes que reales. Así, pasarían a la Nación ciertos globos de terreno hasta entonces bajo el uso, ocupación y control de los Estados Unidos, no incluidos en la Zona del Canal, así como los bienes raíces que no fuesen de propiedad particular. Además de ello, al terminar la vigencia del Tratado concerniente al Canal, revertiría a la República todos los derechos de los Estados Unidos y de la administración sobre bienes inmuebles situados dentro del área del Canal. Incluso, la propia vía interoceánica y todas sus obras y servicios para su explotación, a más de todos los bienes de la Administración Conjunta, e igualmente los derechos que se le otorgaran a esta entidad sobre bienes, de conformidad con las estipulaciones del Proyecto de Tratado del Canal. Pero como el numeral 1, del Artículo XVIII de dicho pacto facultaba a la Administración Conjunta para “disponer mediante venta, reemplazo, permuta, arrendamiento o en cualquier otra forma de los bienes que posea o administre, excepto en el caso de la tierra”, cabría la posibilidad de que dichos bienes fuesen vendidos antes del término del Tratado. Más grave era el hecho de que la Zona del Canal se escogiera para la construcción del Canal a Nivel. En este último caso, nada revertiría a Panamá. Por lo tanto, según la Comisión universitaria, “las posibles reversiones al terminar la vigencia del Tratado concerniente al Canal a Nivel pueden ser (...) totalmente ilusorias”.

Fue objeto de fuertes críticas por parte de la mencionada Comisión, la legislación aplicable en el área del Canal conforme a los Proyectos de Tratados. Así, aunque el artículo xxvi del Proyecto de Tratado del Canal establecía que las leyes de Panamá tendrían aplicación en dicha área a partir de la fecha en que la Administración Conjunta asumiera las responsabilidades y funciones señaladas en los nuevos pactos, ello se haría con limitaciones que desvirtuaban la potestad de las

leyes de la República. Así, éstas no se aplicarían a ningún asunto ocurrido antes de la fecha en que la Administración Conjunta asumiera la totalidad de sus responsabilidades y funciones. Del mismo modo, la República de Panamá no expediría ninguna ley que, de manera alguna, discriminara contra la Administración Conjunta o contra las personas o bienes que se encontraran dentro del área del Canal. Por si ello fuese poco, a la Administración Conjunta se le otorgaba la facultad de adoptar, mediante el voto de la mayoría absoluta de la Junta Directiva, la reglamentación que tendría aplicación en el área del Canal, con exclusión de cualquier otra ley, particularmente en asuntos relacionados con: almirantazgo, transporte marítimo y navegación; cuasidelitos y contratos de administración y aquellos celebrados con contratistas y subcontratistas de ésta; al igual que las relaciones entre la administración y los miembros de la Junta Directiva, jueces de los tribunales del área del Canal, funcionarios o empleados, incluyendo términos y condiciones laborales y otros aspectos concernientes a las relaciones obrero patronales. También abarcaba los servicios prestados a la administración.

A todo lo anterior se sumaba el hecho de que las empresas que se establecieran en el área del Canal "estarían en posición privilegiada con respecto a las que (se) hallen en el resto de la República, por cuanto la legislación panameña no les será aplicable en la medida en que se afectaba los privilegios que los Proyectos de Tratados otorgarían a dichas empresas". Asimismo, se desvirtuaba el derecho que, según el artículo 21 de la Constitución Nacional, tenían las autoridades de la República de Panamá de subordinar a condiciones especiales a los extranjeros. Tampoco la República tendría participación en la regulación del transporte, en la organización de los tribunales del área, ni en las instalaciones de los servicios manejados por la Administración del Canal. Peor aún, los Proyectos de Tratados no establecían quien habría de tener la representación en el área del Canal en el caso de reclamaciones diplomáticas y concedes facultad a la Administración Conjunta de reglamentar los delitos contra la paz y el orden público.

No menos afectada resultaba la legislación penal panameña tanto en el proyecto concerniente al Canal de esclusas como en el relativo a la Defensa y Neutralidad del mismo. Más aún, en algunos casos las leyes estadounidenses no solo tendrían vigencia en el área del Canal, si no también en todo el territorio de la República. En este sentido, la Comisión universitaria observó que en los nuevos pactos se establecían “una serie de prácticas y medidas del todo contrarias al decoro nacional y a nuestro ordenamiento legal”.

A la Comisión universitaria tampoco se le escaparon las desventajas -económicas y los perjuicios a la soberanía de Panamá que traería consigo la construcción de una autopista desde la entrada oeste del Puente de las Américas hasta la Chorrera, particularmente porque los mayores gastos recaían sobre la República. Objetó, igualmente, que dicha carretera se destinara “primordialmente al tránsito militar”. Además, indicó que el gobierno norteamericano debía comprometerse al mantenimiento tanto de la nueva autopista desde el Puente de las Américas a Arraiján como de la antigua carretera en los sectores que atravesaran la Zona del Canal. Sugirió que en los Proyectos de Tratados se previeran las carreteras que unirían las ciudades de Panamá y Colón con los nuevos terminales del Canal a nivel, al igual que el cruce de esta vía interoceánica por medio de puentes y túneles.

Por otra parte, la Comisión universitaria se refirió a los problemas que surgirían con la elevación del nivel de los lagos Gatún y Madden y el suministro de agua a la ciudad de Panamá, así como también mencionó la situación de los muelles y el aeropuerto. Igualmente, criticó con dureza el Proyecto de Tratado de Defensa del Canal de Panamá y su Neutralidad e indicó que “la mejor defensa del Canal, hasta donde ésta es posible, consiste en su efectiva neutralización” y llamó la atención sobre el peligro que representaba para la República de Panamá el intervencionismo del gobierno estadounidense “para sofocar cualquier conflicto armado u otra emergencia que, a su juicio, pusiera en peligro la defensa del Canal”.

No menos cáustica se mostró la Comisión universitaria en su análisis del Proyecto de Tratado concerniente a la construcción de un Canal a nivel del mar por territorio panameño y recomendó, entre otras cosas, que la República suspendiera la consideración de dicho documento hasta tanto se llegara a una conclusión definitiva a este respecto, sin perjuicio de que continuaran las negociaciones para la abrogación de los tratados vigentes. Era conveniente, en consecuencia, que se iniciara "un estudio a fondo del problema para fijar la política que (se) ha de seguir acerca de este delicado asunto, antes de obligarse a convenio alguno".

C. Otras reacciones contra los Proyectos de Tratados y la actitud de la Asamblea legislativa.

Aunque el informe de la Comisión universitaria se dio a conocer poco después que los controversiales documentos fueran encarpetados por la Asamblea Nacional, en verdad los denominados "tres en uno" recibieron severas críticas por parte de diversos sectores del país. Se destacaron los editoriales y artículos publicados en el **Panamá América**, particularmente de Julio Yau, Domingo H. Turner, Humberto Calamari y Gerson Yalowitz. Asimismo, el Partido Demócrata Cristiano fustigó los proyectados pactos canale-ros que se convirtieron en la bandera política de los partidos de la oposición contra el gobierno de Marcos Robles. Incluso un extenso informe del Colegio Nacional de Abogados publicado a principios de enero de 1968, concluyó, entre otros puntos, que: "Los proyectos de Tratados utilizan un lenguaje confuso e innecesariamente complicado. Contienen numerosos artículos que permiten diversas interpretaciones lo que significa un grave riesgo para la República de Panamá porque en las relaciones con los Estados Unidos se tiene sobrada experiencia acerca de las interpretaciones favorables a sus intereses a que suele recurrir este país como el más fuerte". Advirtió, a renglón seguido, que en estos documentos existían estipulaciones incompatibles con las normas de la Constitución Nacional. Sostuvo, asimismo, que los órganos

de gobierno panameños carecían de competencia para transferir, a cualquier otra autoridad, el ejercicio del poder público que les confiaba la Constitución Nacional, tal como se pretendía hacer en el Proyecto de Tratado concerniente al Canal a nivel. Denunció que la abrogación de los tratados vigentes era simplemente formal, que la entidad jurídica internacional que se creaba para la Zona del Canal impedía la reafirmación de nuestros derechos soberanos en dicho territorio, en tanto que la entidad jurídica internacional establecida para el futuro Canal a nivel y el área correspondiente al mismo pugnaba con los derechos de la República sobre su territorio y con la Constitución Nacional. Igualmente, el Proyecto de Defensa del Canal y su neutralidad consagraba la ocupación militar de cualquier parte del territorio de la República por las fuerzas armadas norteamericanas y mientras que la fecha de terminación del proyecto aludido era indefinida y sujeta virtualmente a la voluntad de Estados Unidos por lo que podría prolongarse a perpetuidad. Más aún, el mencionado documento vendría a legalizar la presencia del ejército norteamericano en la Zona del Canal y el resto del país en el futuro, en abierta oposición a una de las aspiraciones básicas de la República. Indicó que el proyecto de Tratado del Canal a nivel creaba un área nueva de conflicto entre Panamá y Estados Unidos, imponía a la República obligaciones claras y precisas sin determinar ni la compensación que recibiría ni la forma de resolver los trastornos que dicho Canal acarrearía al país en los aspectos económicos, sociales y políticos. Finalmente, la Comisión del Colegio Nacional de Abogados denunció: "Los proyectos de tratados conducen a la perpetuidad del colonialismo existente en la Zona del Canal y otorgan nuevas concesiones a los Estados Unidos, en detrimento de la soberanía y de la integridad territorial de la nación panameña". (903)

Por último, el 14 de diciembre de 1967, la Cámara legislativa aprobó, por unanimidad, una resolución propuesta por el diputado Carlos Iván Zúñiga, indicando que: "La Asamblea Nacional, con motivo del vigésimo aniversario del rechazo del Convenio Filós-Hines, reitera sus propósitos

históricos de lograr la abrogación cierta y total de los tratados existentes entre Panamá Y Estados Unidos y formula sus deseos de que el gobierno próximo logre negociar un nuevo tratado fundado en los principios y aspiraciones del pueblo panameño, expresados en enero de 1964". A partir de entonces, aunque los polémicos Proyectos de tratados continuaron como blanco de críticas adversas, era evidente que su destino estaba sellado.

4. Antecedentes, balance y consecuencias de los Tratados Torrijos-Carter

a. Los pasos iniciales en las negociaciones canaleras

A comienzos de 1970, la cancillería panameña en un análisis sobre los Proyectos de Tratados Robles-Johnson llegó a la conclusión que los mismos no eran "utilizables ni siquiera como base de futuras negociaciones". En su respuesta el ex-canciller Fernando Eleta A. y los ex-negociadores Diógenes de la Rosa, Ricardo M. Arias, Roberto R. Alemán y Guillermo Chapman, sostuvieron entre otros puntos, "que las críticas que se les hacen a tales proyectos (...) no encuentran fundamento en el texto de los proyectos y, por lo tanto, tales críticas no son objetivas, ni serias, ni constructivas". (904)

Así las cosas, el gobierno militar decidió abrir un nuevo proceso de entendimiento con el gobierno estadounidense y, para tal efecto, el Presidente Demetrio B. Lakas visitó la Casa Blanca en octubre de 1970. A principios del año siguiente, se celebraron reuniones con los Embajadores de Panamá José De la Ossa y de Estados Unidos Robert Anderson, en presencia de Brandon Grove, Encargado de asuntos panameños y John Scheffey, Secretario Ejecutivo de la Comisión del Estudio del Canal interoceánico, proponiéndose temarios para el tratado relativo al funcionamiento y defensa del Canal de Panamá y de la construcción, funcionamiento y defensa de un Canal a nivel del mar. Asimismo, se habló

de un nuevo tratado sobre el Canal de esclusas, pero las negociaciones se estancaron porque el Embajador De la Ossa señaló que la posición norteamericana hacia caso omiso de las aspiraciones básicas panameñas y propuso seis puntos sustanciales para la negociación entre los dos países. (905) Ante la actitud asumida por el gobierno estadounidense, Panamá, como vimos en detalle en páginas atrás, tuvo que recurrir a los foros internacionales, sobre todo en la OEA, la ONU y en los países del Tercer Mundo, particularmente en el Movimiento de los No Alineados. Ya nos ocupamos de lo acontecido en la reunión del Consejo de Seguridad de la ONU celebrada en la capital panameña en marzo de 1973, en el que el gobierno jefaturado por Omar Torrijos logró un gran apoyo al plantear el tema de la Zona del Canal y las relaciones con Estados Unidos en torno a la concertación de nuevo tratado sobre la vía interoceánica. Poco después de la reunión del Consejo de Seguridad en nuestro país, el Ministro de Relaciones Exteriores Juan A. Tack, en nota que elevó al Secretario de Estado William Rogers, se refirió al proceso de las negociaciones para la concertación de un nuevo Tratado del Canal haciendo un balance de las mismas desde julio de 1970. Afirmó que para que estas llegaran a su culminación era preciso eliminar las causas de conflicto que tan seriamente habían afectado las relaciones de los dos países a lo largo de poco más de siete décadas.

Trajo a colación los principios básicos consignados en la Declaración Conjunta Moreno-Bunker del 3 de abril de 1964, y que la República de Panamá los concebía así: la abrogación del Tratado Hay Bunau-varilla de 1903, toda vez que los dos países estaban dispuestos a concertar un Tratado del Canal "enteramente nuevo"; se rechazaba el concepto de perpetuidad, de allí que el nuevo pacto contractual relativo al Canal de esclusas tendría "una fecha fija de terminación"; al finalizar el periodo de transición que se acordara, desaparecería rápidamente el ejercicio de todo tipo de jurisdicción por parte de Estados Unidos; la denominada Zona del Canal sería "integrada a la plena jurisdicción panameña", la República de Panamá tendría "una participación justa y equitativa en

los beneficios económicos, proporcionalmente a todos los beneficios económicos que reciben los Estados Unidos y el comercio mundial de la posición geográfica panameña”; la actividad del Gobierno estadounidense se concretaría “a la administración del tránsito por la vía acuática”; igualmente, ejercería su autoridad en las instalaciones para la protección de las actividades que expresamente se estipularan en el Tratado, y por el tiempo que éste durara. Por último, Tack señaló que la República de Panamá estaba dispuesta a incluir en el mismo Tratado “las estipulaciones que autoricen al Gobierno de los Estados Unidos para construir un Canal a Nivel por la llamada Ruta 14. R. Ello se haría sobre las siguientes bases:

a) Estados Unidos notificaría a Panamá “su decisión de construir un Canal a nivel por la Ruta 14 dentro de un plazo prudencial a negociarse, a partir de la entrada en vigencia del nuevo Tratado, y de no hacerlo así, su derecho a ese respecto, caducaría”;

b) “Panamá conservaría la plena jurisdicción en el área que vendría a ser ocupada por el Canal a nivel”, y

c) la vigencia del Tratado, en lo que se refería a Canal a nivel, tendría también “una duración limitada, con fecha expresa”. (906)

A principios de 1974, al conmemorarse el décimo aniversario de los históricos acontecimientos de enero de 1964, un número plural de profesionales panameños “de variada filiación ideológica”, encabezados por Alberto Quiroz Guardia, Julio E. Linares, Carlos Iván Zúñiga, Ricaurte Soler, Rogelio Sinán, Ricardo J. Bermúdez y Diógenes Arosemena, entre otros, dio a conocer una “Declaración sobre el Canal de Panamá y las actuales negociaciones”. De este extenso documento cabe resaltar algunos puntos, a saber: Dichas negociaciones tenían su origen formal en la Declaración Conjunta del 3 de abril de 1964 y material en el proceso de agudización de las contradicciones entre Estados Unidos y la República de Panamá por razón del mencionado Canal, cuya expresión más dramática y explosiva habían sido los sucesos de enero de aquel año. Por las dos razones aludidas,

las negociaciones nacieron para resolver las causas de conflicto generadas por el Canal vigente y su régimen jurídico concertado en el Tratado de 1903. De allí que las citadas negociaciones “deben limitarse al actual Canal y no deben extenderse a un nuevo Canal, como no sea para reconocer el derecho de la República de Panamá a construirlo, administrarlo y usufructuarlo”.

A decir de los firmantes de la “Declaración sobre el Canal”, la estrategia de Estados Unidos en las negociaciones de entonces no era con el propósito de resolver las causas de conflicto, sino para “legalizar su presencia militar en la República de Panamá a título de la supuesta defensa del Canal”, así como “prorrogar o extender cronológicamente su control sobre el Canal interoceánico”, a sabiendas de que tenían derecho a perpetuidad, además de “asegurarse la construcción, control y usufructo del nuevo Canal”. Llamaron la atención en el sentido de que “Panamá no necesita un Tratado simplemente nuevo, sino un Tratado bueno. Panamá ya tiene Tratado malo: el de 1903. Y no necesita otro de la misma índole”. (907)

b. El Anuncio conjunto Tack-Kissinger: contenido y las reacciones en su contra

Debemos tener presente los puntos de vista de la Declaración sobre el Canal de Panamá”, ante el Anuncio Conjunto o Declaración de los Ocho Puntos, que pocos días después, es decir, el 7 de febrero de 1974, firmaron en la ciudad de Panamá, el Ministro de Relaciones Exteriores Juan A. Tack y el Secretario de Estado de Estados Unidos Henry A. Kissinger. En el preámbulo de este histórico documento, se indicó que la República de Panamá y los Estados Unidos habían estado “abocados a negociaciones para concertar un Tratado enteramente nuevo respecto al Canal de Panamá”, las cuales fueron hechas posibles por la Declaración Conjunta entre los dos países, el 3 de abril de 1964, suscrito bajo los auspicios de la OEA, actuando provisionalmente como órgano de consulta. Se expresó que: “El nuevo Tratado

abrogaría el Tratado existente desde 1903 y sus enmiendas posteriores, estableciendo los requisitos para una relación moderna entre los dos estados basados en el más profundo respeto mutuo". A continuación, se dijo que a raíz de las conversaciones entre los representantes autorizados de los dos gobiernos se había llegado "a un acuerdo sobre un conjunto de principios fundamentales, los cuales servirían de guía a los negociadores en el esfuerzo por concertar un tratado justo y equitativo, que elimine, de una vez por todas, las causas de conflicto entre los dos países". Estos principios eran los siguientes:

1. "El Tratado de 1903 y sus enmiendas serán abrogados 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 en relación con esos 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, convendrá bilateralmente en provisiones sobre obras nuevas que amplíen la capacidad del canal. Esas provisiones se incorporarán en el nuevo tratado de acuerdo con los conceptos establecidos en el Principio 2". (908)

Respecto a las negociaciones sobre el Canal de Panamá y la Declaración de los Ocho Puntos o Anuncio Conjunto Tack-Kissinger, se pronunciaron los conocidos juristas Carlos Bolívar Pedreschi, Mario J. Galindo, Miguel J. Moreno, Carlos Iván Zúñiga y Julio E. Linares. Sobre éste último documento, afirmaron que el mismo por sus características constituía: "una pieza exótica y extraña al carácter positivo que tienen los actos oficiales que le han precedido (...) y, obviamente, era pieza aún más exótica y extraña al sentido nacionalista que ha guiado la acción y el pensamiento del pueblo panameño en su lucha por la recuperación del Canal". A continuación, observaron que una lectura atenta

del mencionado documento convenía que el mismo no aportaba conquistas, sino que se limitaba “a reiterar principios que ya se habían de distinto modo incorporado al proceso negociador y, a cambio de tal reiteración, se reconocen las pretensiones básicas de los Estados Unidos en las actuales negociaciones, negadas por el nacionalismo panameño, como son la de legalizar su presencia militar en Panamá y la de asegurarse la construcción de un nuevo canal o de modernizar el actual”.

Tras realizar algunas consideraciones históricas que demostraban que la Declaración de los Ocho Puntos constituía una “pieza exótica y extraña al carácter que, en general, han tenido los actos del Gobierno Nacional en materia canalera”, desde 1964 hasta la reciente celebración del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde ya se había dado una primera versión de dicho documento con la declaración de John Scali, los juristas concluyeron indicando, entre otras cosas, que el Gobierno panameño debía perseverar en el desarrollo de una política canalera nacionalista que proclamara y luchara claramente en aras de los siguientes objetivos: “a) Por la recuperación del actual Canal; b) Por el derecho del Estado panameño a construir, administrar y usufructuar cualquier nuevo Canal; c) Por la emancipación de su territorio de bases extranjeras; ch) Por la neutralidad del actual Canal y de cualquier nuevo Canal; d) Por la total y única jurisdicción del Estado panameño sobre su territorio conocido como Zona del Canal”.

Finalmente, advirtieron: “Si lo que sigue de negociaciones se continúa bajo auspicios del espíritu neocolonialista concertado en el Anuncio Conjunto del 7 de febrero de 1974, espíritu éste que ha venido rechazando el pueblo panameño y también el actual Gobierno en sus posiciones oficiales anteriores a dicho documento, no cabe duda de que estaremos abocados a otra gran frustración, ésta sin las atenuantes históricas de 1903”. (909)