

**c. Balance de los Tratados Torrijos-Carter y sus consecuencias inmediatas.**

Tras largas y complicadas negociaciones en la que participaron por parte de Panamá, Rómulo Escobar Bethancourt, Carlos A. López Guevara, Aristides Royo, Diógenes de la Rosa, Jorge Illueca, Edwin Fábrega, Adolfo Ahumada, Nicolás Ardito Barletta y Gabriel Lewis Galindo, principalmente, y por Estados Unidos Ellsworth Bunker y Sol Linowitz, el 7 de septiembre, como ya indicamos, se firmaron en la sede de la OEA en Washington, el Tratado del Canal de Panamá y el Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá.

Dada la extensión y complejidad de los Tratados Torrijos-Carter, nos limitamos a señalar los puntos que consideramos esenciales de su contenido. De este modo, en el Tratado del Canal de Panamá, se estipuló que quedaban abrogados y sustituidos todos los tratados, convenios, acuerdos y canjes de notas entre la República de Panamá y Estados Unidos vigentes con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo documento contractual concerniente al Canal de Panamá. Asimismo, se estableció una nueva relación en la cual la República de Panamá, en su condición de soberano territorial, otorgaba a Estados Unidos los derechos necesarios para el tránsito de barcos por la vía interoceánica, al igual que para “manejar, operar, mantener mejorar, proteger y defender el Canal”. La República tendría una participación creciente en la administración, protección y defensa del Canal y ambos países se comprometían a asegurar el funcionamiento ininterrumpido y eficiente de la ruta interoceánica,

El Tratado del Canal de Panamá estaba sujeto a procedimientos de ratificación por ambas partes y entraría en vigor simultáneamente con el Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente y Funcionamiento del Canal de Panamá, seis meses después de las ratificaciones. El Tratado del Canal tenía una fecha fija de terminación, al mediodía del 31 de diciembre de 1999.

Por otra parte, la administración de la ruta interoceánica estaría a cargo de una agencia gubernamental estadounidense denominada la Comisión del Canal de Panamá, cuya Junta Directiva estaría compuesta por nueve miembros, cinco de los cuales serían estadounidenses y cuatro panameños, todos nombrados por Estados Unidos. Hasta el 31 de diciembre de 1989, el Administrador sería un ciudadano norteamericano y el Subadministrador de nacionalidad panameña. A partir del 1 de enero de 1990, el cargo principal lo ejercería un panameño.

Ambas partes se comprometían a proteger y defender el Canal de Panamá y tomarían las medidas pertinentes de acuerdo a sus respectivos procedimientos constitucionales para hacerle frente a la amenaza de ataques armados u otras acciones contra la seguridad del Canal o los barcos que transitaran por él. No obstante, se estipuló que durante la vigencia del Tratado, Estados Unidos tendría la responsabilidad primaria de "proteger y defender el Canal". Para los objetivos de protección y defensa se establecía una "Junta combinada" compuesta por un número igual de representantes militares de alto rango de ambos países. Se consignó, igualmente, que los empleados estadounidenses de la Comisión del Canal de Panamá respetarían las leyes de la República de Panamá. Se tomaban medidas para la protección del ambiente natural de la República y para tal fin, se establecería una comisión mixta con igual representación de ambas partes.

Se reconocía la soberanía de la República de Panamá en el área canalera mediante la aplicación de la legislación de la República en materias civiles, penales, laborales, administrativas, marítimas, fiscales y otras. Se dispuso, del mismo modo, la participación creciente de recursos humanos panameños en la Comisión del Canal de Panamá y se eliminó la discriminación salarial. Se indicó que durante la vigencia del Tratado, las partes se comprometían a estudiar conjuntamente la viabilidad de un Canal a Nivel o la construcción de un tercer juego de esclusas para el Canal vigente.

Entre los logros administrativos y económicos consignados en el Tratado del Canal de Panamá, cabe mencionar la reversión de tierras, aguas, edificios e infraestructura que comprendían un 60% del territorio de la zona del Canal. De este modo, pasaban a la República: el ferrocarril, los bienes situados en la antigua Zona del Canal en el momento en que Estados Unidos cesara en el uso de las mismas, las unidades de vivienda destinadas para uso de los militares de Panamá, los puertos de Balboa y Cristóbal, prestación de servicios públicos en el área canalera y se permitían las actividades comerciales por parte de los panameños en el área del Canal; igualmente revertiría a Panamá el Fuerte Gulick, donde funcionaba la Escuela de las Américas. En cuanto a los beneficios económicos, Panamá percibiría diez millones de dólares por parte de la Comisión del Canal por razón de los servicios públicos que prestaría en las áreas revertidas. Igualmente, recibiría una suma anual pagadera de las entradas por el funcionamiento del Canal, calculada a la tasa de 0.30 de dólar por cada tonelada neta que se cobraría a cada nave que transitara por el Canal después de la entrada en vigor del Tratado. Dicha suma se ajustaría periódicamente tomando en cuenta los cambios en los índices de precios al por mayor de las manufacturas totales de los Estados Unidos. También recibiría una anualidad fija de 10 millones de dólares pagadera a las entradas por el funcionamiento del Canal y otra suma anual de hasta 10 millones de dólares por año que también se pagaría de las entradas del funcionamiento del Canal por los excedentes de los gastos de la Comisión del Canal.

A este documento contractual se unieron una serie de anexos que desarrollaban el articulado del pacto. Respecto al Tratado concerniente a la Neutralidad del Canal y su Funcionamiento, Panamá declaraba la neutralidad permanente del mismo y ambas partes se comprometían a mantener dicho régimen. No obstante, se estipuló que las naves de guerra y auxiliares de ambas naciones tendrían derecho a transitar el Canal “de modo expedito”, ello “independientemente de su funcionamiento interno, medio de propulsión,

origen, destino, armamento o carga". Del mismo modo, se estipuló que mientras Estados Unidos tuviese la responsabilidad por el funcionamiento del Canal, podría continuar otorgando a la República de Colombia, libre de peajes, el tránsito por dicha vía de sus tropas, naves y materiales de guerra. Posteriormente, la República de Panamá podría otorgar a Colombia y Costa Rica el derecho de tránsito libre de peajes. Por último, se consigné que las partes contractuales copatrocinarian en la OEA una Resolución para la adhesión de todos los Estados del mundo al protocolo de Tratado de Neutralidad Permanente para el cual no se establecía una fecha fija de terminación. (910)

Importa destacar, por otra parte, que en el Canje de Notas anexas a los Tratados Torrijos-Carter, el Secretario de Estado Cyrus Vance le comunicó al Embajador de Panamá en Washington Gabriel Lewis Galindo la disponibilidad del Gobierno estadounidense de considerar las solicitudes de garantías de inversiones en viviendas que hiciese la República de Panamá para proyectos específicos, hasta por un monto de US\$75 millones, durante un período de cinco años. Asimismo, la Corporación de Inversiones Privadas en Ultramar garantizaría empréstitos de capital privado de Estados Unidos a la Corporación Financiera Nacional de Panamá (COFINA) que no excedieran los US\$20 millones y que se utilizarían "para el financiamiento de proyectos productivos en el sector privado de Panamá". A su vez, el Banco para la Exportación-Importación de Estados Unidos estaba dispuesto a ofrecer "una carta de intención sobre el suministro de empréstitos, garantías de empréstitos y seguro cuyo total no excediera los US\$20 millones, por un período de cinco años que comenzaría el 1º de octubre de 1977 y terminaría el 30 de septiembre de 1982, "con el propósito de financiar el valor estadounidense de exportación de las ventas a Panamá". Por último, Vance anunció una medida que tendría profundas repercusiones al fomentar el fortalecimiento del instituto armado en nuestro país, indicando que el Gobierno estadounidense expediría "garantías de pago conforme a su programa de ventas militares en el extranjero

para facilitar el otorgamiento de préstamos al gobierno de Panamá por prestamistas elegibles con el propósito de financiar la compra de artículos de defensa y servicios de defensa por parte del gobierno de Panamá". De este modo, el monto total de los préstamos ascendía a US\$50 millones durante un período de diez años.

Aunque a raíz de su firma, los Tratados Torrijos-Carter fueron objeto de duras críticas por parte de algunos sectores de la ciudadanía panameña, entre los que cabe destacar al Movimiento de Abogados Independientes que calificó a la firma del documento como "un acto que rubricó la legalización de la intervención norteamericana en el continente", el régimen decidió abrir un compás para que el pueblo opinara sobre el trascendental documento, antes de someterlo a un plebiscito que se realizó el 23 de octubre de 1977 y que recibió la aprobación, según cifras oficiales, de 506,805 votos afirmativos contra 245,117 en contra. No obstante, el Senado de Estados Unidos no le dio la ratificación al Tratado de Neutralidad, sino hasta el 16 de marzo de 1978, y lo mismo hizo con el Tratado del Canal, el 18 de abril, pero añadiéndole una serie de enmiendas, condiciones, reservas y entendimientos que desfiguraron, con mucho, los pactos originales. Basta recordar, en este sentido, la conocida Reserva de Concini que estableció que si el Canal fuese cerrado o si interfiriera en su funcionamiento, cada parte contractual tendría independientemente el derecho de tomar las medidas que cada uno considerara necesarias "de conformidad con sus procedimientos constitucionales, incluyendo el uso de la fuerza militar en la República de Panamá, para reabrir el Canal o reanudar las operaciones del Canal, según fuere el caso".

De no menor trascendencia es la Condición Dos o Reserva Nunn que establecía que nada en el Tratado de Neutralidad impediría a la República de Panamá ni a los Estados Unidos "de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, concertar cualquier acuerdo o arreglo entre los dos países para facilitar, en cualquier

momento posterior al 31 de diciembre de 1999, el cumplimiento de sus responsabilidades para mantener el régimen de neutralidad establecido en el Tratado, incluyendo acuerdo o arreglos para el establecimiento de cualesquiera fuerzas militares estadounidenses o el mantenimiento en la República de Panamá de sitios de defensa con posterioridad a dicha fecha, que la República de Panamá y los Estados Unidos puedan considerar necesarios o apropiados”.

Desafortunadamente, estas sustanciales modificaciones los Tratados Torrijos-Carter no fueron sometidas a un referéndum en Panamá, aunque la Cancillería emitió un comunicado el 28 de abril de 1978, expresando la posición del gobierno jefaturado por Omar Torrijos con respecto a las mismas, indicando que no mancillaban la dignidad nacional y que no habían “cambiado o tergiversado los objetivos del tratado” y que nada impedía a Panamá “el efectivo ejercicio de su soberanía sobre todo su territorio”. (911)

Finalmente, entre las consecuencias inmediatas de la firma y ratificación de los Tratados Torrijos-Carter estuvo, como dijimos, la decisión del gobierno militar de abrir las puertas a los exiliados para que pudieran retornar al país, sin distingos ni precondiciones. Al mismo tiempo, Torrijos anunció mayores garantías y libertades a la ciudadanía. El 5 de octubre de 1978, se expidió la Ley 18 reglamentando los partidos políticos. Mientras tanto, acorde con la política exterior del gobierno de James Carter, por invitación del Jefe de gobierno de Panamá, extendida el 13 de septiembre de 1977, una Comisión Especial, designada a su vez por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la OEA, realizó una visita a nuestro país, entre el 29 de noviembre al 7 de diciembre de ese año. El informe rendido por la Comisión Especial, del que ya nos ocupamos, abarcó, sin embargo, hasta el 1 de junio de 1978 y de acuerdo con la información que logró reunir, demostró que el régimen militar había cometido graves violaciones a los derechos fundamentales. Llamó la atención, asimismo, sobre “la preminencia jurídica y política del Jefe de gobierno, la falta

de control político por parte del órgano representativo por no tener atribuciones efectivas a ese fin, y la presencia de factores que interfieren en la independencia estructural y operativa del poder judicial". Igualmente, conviene recordar, entre los efectos inmediatos de los Tratados Torrijos-Carter la firma del Tratado de Montería y la Declaración de San José, ya analizados con anterioridad.

### **M- Nuevos Planteamientos de la política exterior del régimen militar.**

#### **1. Los "principios generales" enunciados por Carlos Ozores**

Con motivo de la presentación de la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores correspondiente al bienio de 1978-79 ante la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, el canciller Carlos Ozores T. enunció una serie de "principios generales de la política exterior de Panamá", que consideramos merecen destacarse en forma resumida. Indicó, primer lugar, que la República de Panamá contemplaba en su programa de gobierno "la más absoluta dedicación al proceso de restauración de su integridad territorial y de su soberanía nacional reconocidas en los Tratados del Canal de 1977". De esta forma, "la efectividad de los derechos territoriales del Estado panameño" debería alcanzar conforme al derecho internacional "toda la extensión de su territorio, incluyendo el subsuelo, las aguas nacionales, entre las cuales se encuentran los lagos interiores, canales, ríos y demás corrientes de agua, así como sus golfos y bahías históricas; sus aguas territoriales en armonía con el derecho del mar contemporáneo y los acuerdos fronterizos de delimitación de áreas marinas y submarinas, la plataforma continental submarina y su subsuelo, el espacio aéreo superestante al territorio y aguas marginales y la parte correspondiente de los cursos de aguas y ríos limítrofes a otros países".

A continuación Ozores señaló que el Estado panameño, de conformidad con lo establecido en el Tratado de Neutralidad Permanente del Canal, declaraba la neutralidad de la vía acuática para que, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, la misma permaneciera segura y abierta para el tránsito pacífico de las naves de todas las naciones. Sostuvo, asimismo, que los postulados en que se fundamentaba la política internacional panameña tenían “entre sus fuentes originales el Congreso Anfictiónico de 1826”, sobre todo en lo concerniente “a la libre determinación de los pueblos, el repudio del colonialismo en todas sus formas y manifestaciones, la no intervención y la solución pacífica de las controversias”. Igualmente, apuntó que el ideal de unidad e integración de América Latina derivado del cónclave impulsado por Bolívar, se había puesto de manifiesto con la creación en Panamá del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y del Banco Latinoamericano de Exportaciones.

Ozores, por otra parte, afirmó que: “El Gobierno de la República de Panamá, inspirado en los objetivos del proceso nacionalista revolucionario, definidos bajo el liderazgo del General Omar Torrijos H., y cuyos logros fundamentales son los Tratados Torrijos-Carter, se propone mantener una constante revisión de la política exterior del país que responda a las necesidades y realidades contemporáneas”.

A decir de Ozores, en sus relaciones internacionales, la República de Panamá pondría de manifiesto su adhesión a los principios de Derecho Internacional formulados en la Vigésima Quinta Asamblea General de la O.N.U., entre éstos: El principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrían de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado; el principio de la solución pacífica de las controversias internacionales de los Estados; la obligación de los Estados de cooperar entre sí; el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos; el principio de la igualdad soberana de los Estados y aquel que estipulaba que los Estados cumplirían de buena



voluntad las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta de la O.N.U.

Puntualizó el Ministro de Relaciones Exteriores que Panamá tenía “como puntos de referencia fundamentales de su política nacional e internacional” las siguientes declaraciones de la O.N.U.: Sobre descolonización, sobre la Soberanía Permanente de los Pueblos y Naciones, al igual que sobre sus Riquezas y Recursos Naturales, así como también lo referente al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Recalcó Ozores la importancia de la “Cuestión del fortalecimiento de la Seguridad Internacional” proclamado en otra Declaración de la O.N.U. y en las resoluciones tituladas: “No injerencia en los asuntos internos” y “Fortalecimiento de la Seguridad Internacional”. Añadió que la cancillería panameña promovería la adopción de una Declaración sobre “No injerencia en los Asuntos Internos de los Estados”. Así, en defensa de este principio el gobierno de Panamá declaró “como posición fundamental de su política exterior, su rechazo a la presencia de fuerzas militares extranjeras en cualquier país o nación del mundo”. En palabras del canciller Ozores tal presencia no solo era “un serio peligro para la paz y la seguridad internacionales, por las acciones de represalias que puedan desencadenar, sino que también puede colocar en manos de fuerzas externas la definición de hechos estrictamente internos”. De allí que el gobierno panameño era partidario de que el principio de no intervención fuera motivo “de más precisas especificaciones; con el fin de promover un curso de acción coherente entre los países no alineados”.

Según Ozores Panamá le concedía especial relevancia a los procedimientos de consultas que se desarrollaban a la sazón a través del Grupo Latinoamericano, en el contexto de las Naciones Unidas, así como también en el Grupo de los 77 y a su condición de Miembro del Movimiento de los países No Alineados. Al mismo tiempo, Panamá reafirmaba los com-

promisos adquiridos como Miembro de la O.E.A, reconocía la validez del sistema interamericano y reiteraba su preocupación porque se produjese “una pronta reforma a su Carta orgánica que la haga más operante y funcional”. Afirmó Ozores que Panamá apoyaba la nueva negociación con Estados Unidos con el propósito de resolver los problemas que afectaban las relaciones económicas de este país con la América Latina, en particular lo referente al “intercambio comercial, el funcionamiento y la cooperación para el desarrollo”.

En otro orden de cosas y en concordancia con los resultados inmediatos de la firma de los Tratados Torrijos-Carter descrita en páginas atrás, no resulta extraño que el canciller Ozores afirmara que el régimen militar de Panamá compartía “la posición de los Estados que reconocen el valor universal de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales y atribuye importancia prioritaria al respeto, vigencia y efectividad de los derechos humanos de carácter económico y social, ya que a nuestro juicio el hambre, la miseria, el desempleo y el desamparo económico, constituyen factores negativos para la existencia de la dignidad del ser humano”. En consecuencia, la República de Panamá confirmaría dichos compromisos adquiridos como signataria del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la vez que apoyaba la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la creación del Alto Comisionado de los Derechos Humanos. Igualmente Panamá condenaba “la política de **Apartheid** y la discriminación racial porque constituyen negativas de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la justicia; son delitos contra la dignidad humana y se convierten en un serio impedimento para el desarrollo económico y social y en obstáculos para la cooperación y la paz internacionales”.

Resulta igualmente irónico que el régimen militar panameño proclamara que la República de Panamá, basándose

se en los principios de no alineación tenía como su objetivo irrevocable y a largo plazo "el desarme general total bajo un riguroso control internacional". Así, en el plano regional, Panamá como parte del Tratado de Tlatelolco cooperaría "por todo los medios a su alcance a la efectividad de la proscripción de las armas nucleares en América Latina y a la concertación de un entendimiento para la limitación de las armas convencionales en los países latinoamericanos, a fin de que cada uno de ellos cuente con mayores recursos para dedicación al desarrollo económico y social".

Por último Ozores expresó que Panamá reconocía que "el desarrollo económico y social equilibrado de los pueblos "contribuía a favorecer el mantenimiento de la Paz y Seguridad Mundial". Por ello apoyaba "decididamente todos los esfuerzos internacionales tendientes a establecer instrumentos eficaces para crear un Nuevo Orden Económico Internacional, basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, sin distinción de sistemas económicos y sociales". Asimismo, en el campo de las relaciones económicas internacionales, la política exterior panameña tendría como objetivo, según Ozores, "lograr la ejecución de la Declaración para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (...) el Programa de acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas". (912)

***Este libro se terminó de imprimir  
en los talleres de la imprenta  
de la Universidad de Panamá  
en el mes de agosto de  
1994***



