

CARLOS BOLIVAR PEDRESCHI

Doctor en Derecho

CANAL PROPIO

VS.

CANAL AJENO

(Elementos para una Nueva  
Política Canalera)

## INDICE

	<b>Página</b>
I — Introducción .....	109
II — Origen de las Actuales Negociaciones .....	111
III — Sentido de las Actuales Negociaciones .....	115
IV — Devaluación y Prórroga de la Perpetuidad ....	126
V — La Defensa del Canal .....	132
VI — Sentido Histórico vs. Sentido Práctico .....	137
VII — Canal Propio vs. Canal Ajeno .....	142
VIII — Elementos de una Nueva Política Canalera ....	148
IX — Conclusiones .....	153

## INTRODUCCION

La nación panameña vive un proceso de redefinición de su política canalera. Factores tanto de índole interna como de índole internacional, auspician, explican y precipitan este fenómeno. Tal proceso se expresa, de un lado, en un esfuerzo por sustraer a la República de las tesis concepciones y estrategias canaleras tradicionales y, de otro, en un esfuerzo por oficializar y concretar las tesis, concepciones y estrategias que, en punto a la cuestión canalera, corresponde a la tradición nacionalista del pueblo panameño.

Lo dicho supone que la República de Panamá sí ha contado con una política canalera y que, además, la nación siente que esa política canalera no satisface las legítimas aspiraciones del país y que, por ello, necesita dotarse de una nueva concepción y estrategia canaleras que expresen el grado de desarrollo de las intereses y sentimientos nacionalistas del pueblo panameño y las perspectivas que abre la solidaridad de los pueblos latinoamericanos y del mundo que, como el panameño, luchan igualmente por la defensa y explotación de sus recursos naturales.

Hay quienes, patrióticamente preocupados por la causa panameña en relación con el canal, han considerado que los gobiernos panameños han carecido de una política canalera y, dentro de tal preocupación, se han dolido de que ello fuera así por razón de las consecuencias negativas que tal situación habría significado para el país. Con todo, nosotros partimos de la base de que nuestros Gobiernos sí han contado con una política canalera y, más aún, lamentablemente con una política canalera desacorde con el grado de evolución del nacionalismo panameño y latinoamericano. Lo que ocurre, a nuestro juicio, es que tal política no hay que buscarla precisamente donde no se encuentra. En otras palabras, no hay que buscarla en declaraciones formales redactadas deliberadamente con la pretensión de resumir la posición de esos gobiernos y la estrategia de esos gobiernos en relación con el Canal de Panamá y con la llamada Zona del Canal de Panamá. La política canalera de los gobiernos anteriores, como la política de cualquier gobierno, hay que buscarla más en lo que los gobiernos **hacen** que en lo que los gobiernos **dicen**, porque política, de cualquiera índole, no es tanto lo que un gobierno **dice** como lo que un gobierno **hace**. Por ello, la política canalera de los gobiernos panameños hay que buscarla en las formas concretas y objetivas en que se han expresado las relaciones de Panamá y los Estados Unidos de América por razón del canal: tratados, acuerdos, cruces de notas, memoranda de entendimientos y memorias de la Cancillería. En consecuencia, no es que careciéramos de una política canalera. De lo que carecíamos, en todo caso, era de una sistematización de tal política, de un documento o documentos en que formalmente se

resumiera la posición oficial de los gobiernos panameños en materia del Canal de Panamá y de la Zona del Canal de Panamá. Todavía más: no sólo existía una política canalera, sino que ésta era la expresión de las realidades y potencialidades de nuestra situación política interna y de nuestra situación política a nivel internacional. Por ello, igualmente, no resulta casual que el proceso de redefinición de la política canalera panameña coincida, precisamente, con cambios en la realidad política interior del país y con cambios en la realidad política internacional.

De lo que se trata, ahora, es de captar el sentido de los cambios en materia de política canalera y en dotar a la nueva política canalera de las características que le dictan los intereses auténticamente nacionales, la tradición nacionalista del pueblo panameño, sus luchas en relación con el canal y las potencialidades que históricamente se abren a los pueblos del mundo que luchan por la recuperación, explotación y usufructo de sus riquezas naturales.

Conforme con nuestras arraigadas convicciones sobre el problema, la nueva política canalera ha de ser una política de carácter nacionalista y ha de significar una cancelación de las tesis, concepciones y estrategia propias de la política canalera tradicional.

Habida cuenta de que las políticas van surgiendo y configurándose en su confrontación con los problemas concretos que se plantean, y principalmente a partir de ellos, nuestro interés por contribuir a emanciparnos de la política canalera tradicional y de optar por una nueva política canalera, se podrá apreciar en el examen de aspectos concretos de las actuales negociaciones, tales como la cuestión de la perpetuidad, la defensa del Canal, el origen de las negociaciones y el sentido de éstas, entre otros.

Una aclaración final tal vez no sea inoportuna a propósito de nuestra posición sobre el problema. Ella es la de que, en efecto, no consideramos que los objetivos de la nueva política canalera que suscribimos en este ensayo se puedan lograr fácil y prontamente. Por el contrario, somos conscientes de que se trata de objetivos difíciles que, por lo demás, no podemos esperar lograrlos a corto plazo. Más aún: dada la índole de las legítimas aspiraciones de la nación panameña y dada la mentalidad que frente a las mismas los Gobiernos de los Estados Unidos se empeñan en mantener, de hecho estamos enfrentados a la dura realidad de que el Gobierno de los Estados Unidos de América no está preparado para un tratado justo con la República de Panamá y, de nuestra parte, nada debemos hacer para preparar a la nación para otro tratado injusto. Después de todo, Panamá no necesita el tratado que le sea posible o viable conseguir del Gobierno de los Estados Unidos. A esta hora de su historia, el tratado que Panamá

necesita es el que satisfaga sus demandas fundamentales, ahogadas por más de setenta años de inconsecuencia. Ese o ninguno. Panamá ya tiene tratado malo: el de 1903. Y de esa clase no necesita más.

Pero no sólo no ignoramos que los objetivos que se señalan en el presente ensayo no se lograrán ni **fácil ni prontamente**. Somos igualmente conscientes de que, por algún tiempo, el único derecho eficaz que la República de Panamá tiene en sus manos es el de rehusar la firma de un tratado que no satisfaga sus demandas fundamentales y aun el ejercicio de ese derecho no dejará de comprometer la estabilidad política del gobierno que patrióticamente intente ejercerlo. En esto tampoco nos llamamos a engaño. Pero somos asimismo conscientes de que los objetivos a los cuales nos adherimos en el presente ensayo representan las auténticas aspiraciones de la nación panameña a las cuales ésta no puede abdicar sin atentar contra su propio destino y contra su propia legitimidad.

## II — ORIGEN DE LAS ACTUALES NEGOCIACIONES:

No podemos menos que empezar por el comienzo: el origen de las actuales negociaciones. Un repaso a la documentación generada por las actuales negociaciones, ubican el inicio **formal** de éstas en la declaración conjunta de 3 de abril de 1964, firmada por los representantes de los Gobiernos de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América, cuyo contenido veremos más adelante. Sin embargo, el origen **material e histórico** de tales negociaciones hay que ubicarlo en el proceso de agudización de las contradicciones entre Panamá y los Estados Unidos por razón del Canal, proceso éste que tuvo su expresión más dramática en los históricos acontecimientos de enero de 1964.

Esta agudización de las contradicciones se ha visto auspiciada por el hecho de que mientras la **mentalidad colonialista** de Estados Unidos respecto del Canal se ha mantenido virtualmente igual desde 1903 a nuestros días, el **sentimiento nacionalista** del pueblo panameño y su conciencia del derecho que tiene a explotar y usufructuar sus recursos naturales ha venido radicalizándose, produciéndose así, de hecho, un distanciamiento cada vez mayor entre la posición de Estados Unidos, virtualmente estática, y la posición panameña, ya concretada, históricamente, en su determinación de luchar por la recuperación del Canal y de la Zona del Canal. Ambas tendencias, esto es, el estatismo colonialista norteamericano, y la radicalización del nacionalismo panameño, constituyen, pues, los signos que están a la base de las actuales negociaciones y lo que, en definitiva, explica el estado de éstas.

Por otra parte, nada hace suponer un cambio inmediato en la posición tradicional del Gobierno norteamericano en relación con el canal y las

demandas panameñas. Por lo que hace a la República de Panamá, todo confirma que la nación panameña, fiel a su tradición nacionalista y fiel al contexto de intereses de los pueblos subdesarrollados que luchan por la defensa de sus recursos naturales, está definiendo cada vez con mayor precisión su determinación de luchar por la recuperación del Canal y de la Zona del Canal, como único medio de sanear su soberanía política, de proveer a su seguridad física y de explotar la riqueza natural que representa su privilegiada posición geográfica.

Para los que, ausentes de nuestras realidades históricas, pudieran asombrarse de nuestra afirmación de que la mentalidad colonialista de Estados Unidos no ha variado mucho de 1903 a nuestros días, bastará recordarles lo que le costó al Gobierno panameño conseguir en **1936** que a propósito de la desvalorización del dólar, la ridícula anualidad de US\$250,000.00 fuera convertida en una anualidad, igualmente ridícula, de US\$430,000.00, que era la que resultaba de la desvalorización del dólar; bastará recordarles que en **1940** el Gobierno de los Estados Unidos propuso al Gobierno panameño un convenio de bases militares por un término de **novecientos noventa y nueve (999) años**; bastará recordarles que la ridícula anualidad de US\$430,000.00 subsistió hasta **1955**, fecha en que fue aumentada a la suma igualmente risible de US\$1,930,000.00, bastará recordarles que la ridícula anualidad de US\$1,930,000.00 se consiguió paralelamente con concesiones fiscales otorgadas a los Estados Unidos que le representaba a ese gobierno una economía por más de B/.1,000,000.00, con lo cual el aumento de US\$1,930,000.00 no fue tal aumento; bastará recordarles el tiempo que se tomó el Gobierno de los Estados Unidos para cumplir con la obligación que en **1942** contrajo con la República de Panamá de construir un puente sobre el Canal; bastará recordarles que, no obstante el control que tiene sobre nuestro territorio de la Zona del Canal, en **1948** propuso que le cedieramos control sobre nuestro espacio aéreo; bastará recordarles la agresión de que fue objeto en enero de **1964** la República de Panamá cuando panameños inermes fueron agredidos por el ejército norteamericano por el delito de pretender que en la Zona del Canal se respetara la bandera panameña, conforme lo determinaban los acuerdos al respecto; y bastará recordarles los proyectos de tratados de **1967** mediante los cuales el Gobierno de los Estados Unidos, a espaldas de los hechos que dieron lugar a tales negociaciones, se proponía legalizar aquellas prácticas mantenidas en la Zona del Canal denunciadas por los gobiernos panameños como violatorias del propio Tratado de **1903**; y bastará recordar la reticencia de **70 años** por reconocerle a la República de Panamá sus derechos y demandas, al punto de que a estas alturas, por obra y gracia del Gobierno norteamericano, todavía el Canal se rige por el Tratado de 1903 y por las prácticas norteamericanas violatorias del propio Tratado

de 1903. Y como resumen y símbolo de la mentalidad colonialista del Gobierno de Estados Unidos de América, no es inoportuno reproducir la descarnada y cruda respuesta que el señor Dean Rusk, Secretario de Estado de los Estados Unidos de las Administraciones demócratas de John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, dió en Río de Janeiro en 1965 al Canciller panameño, al argumentarle éste que los Estados Unidos pagaban 25 veces más por dos bases militares en España que lo que pagaban a Panamá por 500 millas cuadradas de la Zona del Canal y por las muchas bases militares en ellas establecidas. A decir del señor Jack Vaughn, ex-Embajador de Estados Unidos en Panamá, la respuesta del señor Dean Rusk al canciller panameño fue tan despiadada y brutal como la siguiente:

"Existe una crucial diferencia que debe tenerse en mente en su comparación: si el gobierno español insiste en que nosotros abandonemos nuestras bases, nosotros no podríamos tener otra salida que abandonarlas. Si el gobierno panameño, sin embargo, nos solicita abandonar la Zona, nuestra respuesta tendría que ser: nosotros nos quedaremos." ¿Se quiere prueba más elocuente y humillante de que la mentalidad del Departamento de Estado de los Estados Unidos no ha cambiado mucho de 1903 a nuestros días?

Y para los que, ausentes de la propia realidad nacional, reciban con incredulidad la afirmación de que el **sentimiento nacionalista** del pueblo panameño se ha venido radicalizando, bastará remitirlos a los pronunciamientos de instituciones docentes, de organizaciones políticas, sindicales y estudiantiles, de figuras prestantes de nuestro mundo intelectual y profesional, a los acontecimientos de enero de 1964 y a las posiciones del actual Gobierno, las cuales empiezan a concretar y a oficializar las posiciones nacionalistas del pueblo panameño. Algunos de estos pronunciamientos serán apreciados más detenidamente en el capítulo siguientes de este ensayo. Por lo pronto, basta recordar que una buena cantidad de ellos solicitan la nacionalización del canal, la desmilitarización del canal, la neutralización del canal y el derecho de la República de Panamá a construir y explotar el nuevo canal. Por lo que hace a la posición del gobierno actual, una apreciación objetiva de su política canalera y exterior permite identificarle las siguientes contribuciones a la causa nacionalista del país: la terminación del Convenio de Bases de Río Hato, al no consentir una prórroga del mismo; el rechazo de los proyectos de tratados negociados en 1967; la liberalización de sus relaciones con países del campo comunista; el rechazo de las nuevas bases de negociación presentadas por el Gobierno norteamericano; el virtual enjuiciamiento del gobierno de los Estados Unidos ante la opinión pública mundial con ocasión de la reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas celebrada en la ciudad de Panamá en marzo del presente año;

el rechazo, por parte de la Asamblea de Representaciones, de la anualidad que por el Canal paga el Gobierno norteamericano al Gobierno panameño; las declaraciones de personeros de la actual administración afirmando que la República de Panamá se reserva el derecho a construir el nuevo canal y que las bases militares emplazadas en la Zona del Canal apuntan directamente contra la República de Panamá; y el acercamiento a los países del tercer mundo.

Como expresión dramática del proceso de agudización de las contradicciones entre Estados Unidos y Panamá en relación con el canal, se produjeron los históricos acontecimientos de enero de 1964, cuya gravedad no dio otra alternativa al Gobierno panameño que romper sus relaciones diplomáticas con el gobierno de los Estados Unidos de América, no obstante la identidad de intereses económicos e ideológicos de que eran representativos ambos gobiernos. Confirmación de la identidad de intereses que unían a los Gobiernos panameño y norteamericano de esos días se podrá apreciar en la siguiente parte de la declaración de 21 de marzo de 1964 del Presidente Lyndon Johnson: "Sé que el Presidente Chiari comparte esta esperanza; pues a pesar de los desacuerdos actuales, los valores e intereses comunes que nos unen son mucho más fuertes y más duraderos que las diferencias que nos dividen."

Los acontecimientos de enero de 1964 lesionaron a tal extremo el sentimiento nacionalista del país, que la opinión pública panameña fue virtualmente unánime en exigir al Gobierno panameño que no reanudara relaciones diplomáticas con el gobierno de los Estados Unidos mientras éste no conviniera en negociar nuevos tratados que derogaran el de 1903 y los siguientes en materia canalera. Y esta exigencia se hizo tan reiterada y la opinión pública se mostró tan celosa en el cumplimiento de esta exigencia que la Cancillería hubo de emitir un comunicado el 15 de enero de 1964 aclarando expresamente que el Gobierno panameño no reanudaría relaciones diplomáticas con el de los Estados Unidos "mientras el Gobierno de los Estados Unidos no le dé las seguridades al Gobierno de Panamá de que se iniciarán negociaciones para celebrar un nuevo tratado que sustituya a los existentes." De su parte, habida cuenta de la resonancia negativa que para los Estados Unidos habían tenido los sucesos de enero de 1964 y la necesidad de poner fin a las exterioridades de la crisis que se habían producido en las relaciones de los Estados Unidos con Panamá, el Gobierno de los Estados Unidos pagó el precio que las circunstancias del momento le exigían y convino en negociar sus diferencias con el Gobierno panameño por razón del canal, a cuyo efecto suscribió la declaración conjunta de 3 de abril de 1964. Esta declaración conjunta es del tenor siguiente:



"De conformidad con las amistosas declaraciones anexas de los Presidentes de los Estados Unidos de América y de Panamá del 21 y 24 de marzo de 1964 respectivamente, que coinciden en un sincero deseo de resolver favorablemente todas las diferencias entre los dos países.

Reunidos bajo la presidencia del señor Presidente del Consejo y luego de reconocer la valiosa cooperación prestada por la Organización de los Estados Americanos a través de la Comisión Interamericana de Paz y de la Delegación de la Comisión General del Organó de Consulta, los representantes de ambos gobiernos han acordado:

1.—Restablecer Relaciones Diplomáticas.

2.—Designar sin demora embajadores especiales con poderes suficientes para procurar la pronta eliminación de las causas de conflicto entre los dos países, sin limitaciones ni precondiciones de ninguna clase.

3.—En consecuencia, los embajadores designados iniciarán 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." (\*)

### III — SENTIDO DE LAS ACTUALES NEGOCIACIONES

Las actuales negociaciones, nacidas dentro del marco y realidad que se relata, surgieron **históricamente** como un intento por controlar las contradicciones entre los Estados Unidos y Panamá por razón del canal. **Formalmente** este intento se expresó en el compromiso de los dos gobiernos de "procurar la pronta eliminación de las causas de conflictos entre los dos países."

Apreciadas en su doble dimensión, esto es, tanto **histórica** como **formal**, las actuales negociaciones sólo deben referirse al Tratado de 1903 y al actual Canal y a las causas de conflictos generadas por **ese** tratado y **ese** Canal y por las prácticas del Gobierno de los Estados Unidos en la Zona del Canal violatorias del propio Tratado de 1903.

No obstante la realidad expuesta, y como una demostración adicional de la prepotencia de los Estados Unidos y de la dependencia del Gobierno panameño, el Gobierno panameño aceptó **negociar** en 1964 un tratado sobre el **actual canal**, un tratado sobre **otro canal** (éste a nivel del mar), y un tratado de **bases militares**, llamado Tratado sobre Defensa y Neutralidad del Canal.

---

(\*) En representación del Gobierno de Estados Unidos de América firmó esta declaración el señor Ellsworth Bunker, y por la República de Panamá el Licdo. Miguel J. Moreno Jr., distinguido compatriota vinculado a las luchas nacionalistas del país.

Lo dicho implica que la diplomacia norteamericana, fiel a su espíritu colonialista, y los gobiernos panameños, fiel a nuestro subdesarrollo político, distorsionaron completamente tanto el sentido **histórico** como el sentido **formal** de las negociaciones, al desbordar el marco **histórico y formal** de ellas, limitado al **actual canal** y al Tratado de 1903 y a sus **causas de conflictos**, incorporando al campo de dichas negociaciones materias que nada tenían que ver con el **actual canal**, ni con el **Tratado de 1903** ni con las **causas de conflictos** que éste genera, como es el caso del **Canal a Nivel**.

Pero esta distorsión original del sentido de las negociaciones no ocurrió por casualidad. Con **deliberación** la diplomacia norteamericana y con **obsecuencia** o "sentido práctico y realista" la diplomacia panameña, dieron en consentir en que lo que fuera motivo para resolver un problema **nuestro**, como lo es el actual Canal y su Tratado de 1903, fuera usado más bien para asegurar los objetivos básicos de **ellos**, entre éstos su interés en obtener la concesión para la construcción y explotación de un canal a nivel y su interés en legalizar su presencia militar en el istmo. Así, las actuales negociaciones, que nacieron para eliminar los problemas confrontados por la República de Panamá por razón del actual canal y del Tratado de 1903, se pretenden tomarlas por el Gobierno de Estados Unidos de América para cambiarnos un **canal viejo** por **uno nuevo** y, como si fuera poco, para hacernos entrega del **canal viejo** precisamente cuando éste deje de ser tal en virtud de su obsolescencia y de haber empezado a operar el canal nuevo. Y como el Gobierno de los Estados Unidos todo lo tiene bien calculado, la fecha de entrega o reversión del actual Canal coincidirá virtualmente con la fecha de expiración natural de éste, con lo cual sólo nos quedaría a los panameños, para decirlo con humor, el derecho a exigir que se nos entregara el viejo canal con su correspondiente certificado de defunción. Ciertamente, el Gobierno de los Estados Unidos de América, por los estudios realizados a propósito, sabe perfectamente que el actual canal es un canal **añoso**, cuasi obsoleto y con una vida funcional próxima a expirar y sabe que **dicho canal** no le tiene cuenta cuando puede cambiarlo por uno nuevo y **moderno**.

Lo expuesto, por lo que concierne al actual en tanto **funcionalidad**, vale decir, en tanto canal. En tanto área geográfica sustraída de los atributos jurisdiccionales de la República, el Gobierno de los Estados Unidos de América pretende revertir esta área a la jurisdicción panameña sólo a cambio de que le aseguremos el dominio o control de otra, esto es, la que demandaría el nuevo Canal, área ésta que, de paso, puede comprender parte de la actual faja canalera.

En efecto, nuestro problema, el problema panameño, el que dio origen a las negociaciones de 1964, es el actual canal, el Tratado de 1903 que

lo regula y las prácticas de hecho mantenidas por los Estados Unidos de América en la Zona del Canal violatorias del propio Tratado de 1903. El problema del gobierno norteamericano, por el contrario, está en cómo se asegura la concesión para un nuevo canal y cómo legitima y proroga su presencia militar en la República de Panamá. En otras palabras, "las causas de conflictos entre los dos países" por razón del canal, que dieron lugar a las presentes negociaciones, no consistían, ni mucho menos, en que la República de Panamá deseaba que el Gobierno de los Estados Unidos de América se comprometiera a construir y explotar un canal a nivel por territorio panameño y a mantener su presencia militar en la República de Panamá a título de la defensa del Canal. Muy por el contrario, "las causas de conflictos entre los dos países" tienen que ver con el derecho, la aspiración y la determinación de la nación panameña de recuperar y explotar la riqueza natural que representa su posición geográfica explotada por el Gobierno de los Estados Unidos a través del Canal y sus muelles; en su derecho a su seguridad, comprometida con la presencia militar de los Estados Unidos en la Zona del Canal; y en su derecho a incorporar la Zona del Canal de Panamá al resto del territorio nacional no sujeto a limitaciones jurisdiccionales.

Pero el Gobierno de los Estados Unidos no sólo pretende aprovecharse de nuestro problema y de las causas de conflictos que genera el actual canal, para asegurarse el interés de ellos de construir y explotar el nuevo canal. También pretende servirse de nuestro problema y de las causas de conflictos para solucionar otro problema de ellos: el de la legalización y prórroga de su presencia militar en la República de Panamá. En los proyectos de tratados de 1967 el Gobierno de los Estados Unidos logró que uno de esos proyectos contemplara y satisficiera su interés de legalizar y prorrogar su presencia militar en Panamá y aun cuando tales proyectos de tratados fueron rechazados por el pueblo y por el actual Gobierno, es evidente que el Gobierno de Estados Unidos se empeña en satisfacer ese interés.

Respecto del sentido de las actuales negociaciones consideramos que la República de Panamá tiene títulos suficientes y muy justificados para pretender que tales negociaciones se limiten al Canal actual, a su régimen jurídico concretado en el Tratado de 1903 y a las causas de conflictos que su texto y las prácticas del Gobierno de Estados Unidos han generado y por ningún concepto una nueva regulación canalera debe lograrse a expensas de concesiones para un canal a nivel. En esto la posición panameña debe ser irreductible, pues ningún Gobierno tiene derecho a vender la progenitura que históricamente significa para las nuevas generaciones el canal a nivel. Tampoco una nueva regulación canalera debe lograrse a expensas de comprometer la seguridad física y política del Estado pana-

meño, legalizando y prorrogando la presencia militar de los Estados Unidos de América en territorio panameño. Naturalmente, si las actuales negociaciones se refirieran al nuevo canal deberían ser sólo para reconocer el derecho de la República de Panamá a construirlo y usufructuarlo.

A propósito del sentido de las actuales negociaciones, también conviene llamar la atención al hecho de que "las causas de conflictos" entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América en relación con el Canal nada tienen que ver con demandas o aspiraciones norteamericanas frustradas por la República de Panamá, sino, por lo contrario, con derechos, demandas y aspiraciones panameñas sistemáticamente negadas por todos los gobiernos de los Estados Unidos de América. Este aspecto, por aparentemente obvio, aparentemente intrascendente, no debe perderse de vista en ningún momento, pues él constituye una referencia sumamente útil para determinar cuándo estamos dentro de las coordenadas lógicas y políticas de nuestros derechos, demandas y aspiraciones, y cuándo estamos fuera de esas coordenadas.

A efecto de precisar el sentido que para la nación panameña tienen las actuales negociaciones, es indispensable remitirse a los pronunciamientos de organismos de distinta índole y de panameños de la más variada filiación ideológica que se produjeron antes de que se iniciaran las actuales negociaciones y las que se han producido luego de iniciadas éstas. Entre tales pronunciamientos, mencionaremos los siguientes:

1.—La resolución de 10 de enero de 1964 del Consejo General Universitario de la Universidad de Panamá, firmada por el Rector Narciso E. Garay y el Secretario General Diógenes A. Arosemena G. en nombre de dicho Consejo, mediante la cual este importante organismo demanda clara y expresamente **"la nacionalización del Canal de Panamá como aspiración de la República de Panamá que debe ser planteada sin pérdida de tiempo."** Cabe recordar, que el Consejo General Universitario fue el más alto órgano de Gobierno de la Universidad de Panamá para dicha fecha y estaba integrado por todos los profesores regulares de esa institución docente y por representantes estudiantiles. (\*)

2.—El comunicado del Colegio Nacional de Abogados de Panamá, de enero de 1964, el cual señala clara y terminantemente que la presencia de los Estados Unidos de América en la Zona del Canal es **incompatible con nuestra soberanía, con la tranquilidad del país y con la paz hemisférica y exigía la desmilitarización de la Zona del Canal.** Este comunicado

(\*) Esta y las demás citas que en el presente capítulo no indiquen expresamente sus fuentes pueden apreciarse en los ejemplares del diario "La Estrella de Panamá" del mes de enero de 1964.

lleva la firma de los abogados Jorge Illueca, Manuel García Almengor, Carlos Del Cid, Ascanio Mulford, Mario Galindo, Carlos Bolívar Pedreschi, Ricardo Rodríguez y Rodrigo Molina.

3.—El comunicado del Capítulo de Chiriquí del Colegio Nacional de Abogados de enero de 1964, reclama expresamente un nuevo tratado con un término fijo no mayor de diez años; la nacionalización, la desmilitarización y la neutralización del Canal. Este comunicado lleva la firma, entre otros, de las siguientes figuras del foro nacional: Gonzalo Rodríguez Márquez, Raúl Trujillo Miranda, Basilio Duff, Julio Miranda, Rubén de la Guardia, Alvaro Candanedo, Olmedo Miranda, José A. de Obaldía, Guillermo Zurita, Rodrigo Anguizola, Abel Gómez, Guillermo Morrison, Rodrigo Miranda, Gonzalo Salazar y Elías Sanjur.

4.—La Comisión designada por la Rectoría de la Universidad de Panamá para el estudio de los proyectos de tratados negociados en 1967, integrada por los profesores Dr. Dulio Arroyo, Ing. Alberto de Saint Maló, Dr. Emilio Clare, Dr. César A. Quintero, Dr. Julio Linares y Dr. Secundino Torres Gudiño, manifestó en la parte de su informe concerniente a la defensa del canal lo siguiente:

"No se justifica, desde el punto de vista de los intereses vitales de Panamá, la concertación de un Tratado de Defensa con los Estados Unidos de América. La mejor defensa del Canal, hasta donde ésta es posible, consiste en su efectiva neutralización."

Y en cuanto al nuevo canal, dicha importante Comisión agregaba: "Panamá tiene que considerar y estudiar todas las posibilidades que se presentan para arribar finalmente a una decisión. Por ejemplo: ¿le conviene y puede Panamá construir por su cuenta dicho canal, de manera que sea propietaria del mismo? ¿Debe darle a otro país la concesión para la construcción de dicho canal? En caso afirmativo tendría que determinar qué país le ofrecería las mayores ventajas."

5.—La Comisión designada por el Colegio Nacional de Abogados para el estudio de los proyectos de tratados negociados en 1967, integrada por los abogados Erasmo de la Guardia, César A. Quintero, Rómulo Escobar Bethancourt, Jorge Fábrega, Rodrigo Arosemena, Mario Galindo, Julio E. Linares, Guillermo Endara y José Antonio Molino, manifestó expresamente, a propósito de la presencia militar de Estados Unidos de América en la Zona del Canal, que "el proyecto en cuestión vendría a legalizar la presencia del ejército norteamericano en la actual Zona del Canal y en el resto del país en el futuro, en abierta oposición a una de las aspiraciones básicas de la República." (\*)

---

(\*) Ver "Tareas"; números 20-21; junio de 1971.

6.—La Asociación de Profesores de Panamá, en comunicado de enero de 1964, declara expresamente que **"es necesario el retiro de todas las tropas norteamericanas que se encuentran en la Zona del Canal, en virtud de que se ha utilizado esa fuerza para fines ajenos a la defensa del Canal."**

7.—En carta de 10 de agosto de 1967, dirigida al Presidente del Consejo de Relaciones Exteriores, la cual nos cupo el honor de redactar, un grupo de importantes intelectuales y profesionales panameños, formula las siguientes preguntas: (\*)

**"¿Hasta dónde conviene ceder, bien a los Estados Unidos de América o bien a cualquier otro estado, el derecho a construir un canal a nivel?"**

**"¿Hasta dónde conviene renunciar a la posibilidad de construir un canal auténticamente panameño, apelando a las fuentes de crédito internacional?"**

"Desde el punto de vista de la funcionalidad del actual canal y de su valor económico como tal, ¿qué ventaja existe en aceptar como plazo para la reversión del canal uno que coincide precisamente con la muerte natural de éste?"

La importante carta, de la que forman parte las tres interrogantes mencionadas, lleva las firmas, entre otras, de los siguientes panameños: Dr. Ricardo A. Morales, Dr. César A. Quintero, Ing. Alberto de Saint Mulo, Dr. Antonio González Revilla, Arq. Ricardo J. Bermúdez, Dr. Julio Pinilla Ch., Dr. Dulio Arroyo, Dr. Diego Domínguez Caballero, Prof. Juan A. Monterrey, Licdo. Arturo Sucre P., Licdo. Jorge Fábrega, Dr. Carlos Iván Zúñiga, Dr. Julio Linares, Dr. Carlos Bolívar Pedreschi, Dr. Emilio Clare, Dr. Manuel Ferrer Valdés, Prof. Braulio Vásquez, Dr. Carlos Manuel Gasteazoro, Dr. Fabián Echevers, Prof. Alberto Quirós Guardia, Dr. Lino Rodríguez Arias, Dr. Rubén Arosemena Guardia, Dr. Ricaurte Soler, Licdo. Antonio De León, Licdo. Erasmo Escobar, Dr. Edgardo Molino Mola, Dr. Iván García, Dr. Pedro I. Fonseca, Ing. Víctor Yanis, Ing. Víctor N. Julio, Licda. Ana María Jaén, Licda. Carmen de Herrera, Prof. Brunilda Sierra, Licdo. Luis Carlos Abrahams, Licdo. José Salgueiro, Prof. Carlos Calzadilla, Licdo. Mario Cal Hernández, Diputado Ramón Pereira P., Licdo. Carlos Enrique Adames, Ing. Leonidas Quintero, Arq. Adolfo Villalaz, Dr. Ariosto Ardila, Licdo. Rodrigo Molina, Arq. Raúl R. Rodríguez P., Prof. Luis A. Melo, Arq. Julio Rovi, Jr., Arq. Ascanio Villalaz, Ing. Gilberto Carles, Ing. Rogelio B. Delgado, Prof. Ricardo A. Ríos T., Dr. Luis E. Tenorio, Dr. Rafael Batista, Dr. Luis E. Vergara, Dr. Milcíades Díaz, Dr. Jorge Barranco, Dr. Moisés

(\*) Ver "El Panamá América" del 23 de agosto de 1967.

V. Ríos Espino, Dr. Auberto Naar, Dr. Horacio A. Vásquez, Dr. Bolívar Dávalos, Ing. Nicolás Rafael Real, Ing. Amador Hassel, Prof. Egberto Agard W., Prof. Zobeida E. de López, Dra. Sydia C. de Zúñiga, Licdo. Iván Tejeira, Prof. Alfeo A. Castro, Prof. Alcides González, Prof. N. de Abrego, Prof. Arsenio Cárdenas B., Prof. César González, Prof. Emma de Vera, Prof. Vilma D. de Ramos, Dr. Daniel Bravo, Dr. Juan Kravcio, Dr. Aurelio Jaén, Dr. Gladston Holder, Dr. Carlos Cazabón, Dr. Roberto Pérez, Dr. José A. Hernández, Licdo. Roy Carlos Durling, Licdo. Roberto E. Díaz, Dr. Jorge E. Montalván, Dr. Ezequiel Jethemal, Dr. César A. Castillo, Dr. Ildemaro Correa Icaza, Ing. Miguel A. Ulloa, Ing. Saturnino Cerrud C.

8.—La Asociación Federada del Colegio Abel Bravo, en comunicado de enero de 1964, pide la **nacionalización del Canal, la evacuación de tropas norteamericanas de la Zona del Canal y la neutralización del Canal.**

9.—La Unión de Estudiantes Universitarios, en Asamblea General del 15 de enero de 1964, planteó la **desmilitarización, neutralización y nacionalización del Canal.**

10.—La posición tradicional de la Federación de Estudiantes de Panamá siempre se ha orientado hacia la **nacionalización, desmilitarización y neutralización** del Canal de Panamá.

11.—El Frente Cívico Universitario, en comunicado de enero de 1964, exige expresamente "Plantear la inmediata **nacionalización** del Canal de Panamá."

12.—La Asociación Panameña de Inspectores de Saneamiento, en comunicado de 10 de enero de 1964, declara expresamente que "cualquier nuevo tratado que se negocie debe tener un límite en el tiempo y deberá dejar las puertas abiertas para la futura **nacionalización** del Canal."

13.—El Partido Demócrata Cristiano, en comunicado de 11 de enero de 1964, exigía expresamente "que las nuevas negociaciones con los Estados Unidos se hagan a base de la **nacionalización del Canal de Panamá.**"

14.—El Partido Socialista de Panamá, en manifiesto de 1º de octubre de 1961, manifestaba lo siguiente: "Frente a esta realidad, el Partido Socialista considera que nuestra riqueza geográfica, capitalizada por el Canal y los grandes puertos de Balboa y Cristóbal, no será plena y efectiva para los panameños, mientras no sea plena y efectivamente nacionalizada. Mientras a Panamá no le llegue esa oportunidad, mientras Panamá no siga el camino de Egipto y de todo pueblo que aspire a su liberación económica, nuestra riqueza geográfica continuará básicamente hipotecada y usufructuada injusta y unilateralmente por los Estados Unidos de América."\*

(\*) Ver "El Socialista", Órgano del Partido Socialista de Panamá; 9 de octubre de 1961.

15.—El Partido Movimiento de Liberación Nacional, en comunicado de enero de 1964, expresamente declaró "que no habrá más paz ni tranquilidad en el corazón y la mente de los panameños hasta que se logre un nuevo instrumento regulador de las relaciones entre Estados Unidos y la República de Panamá **que ponga la faja canalera bajo el imperio de la jurisdicción panameña.**" ESTE COMUNICADO lleva la firma de los señores Temístocles Díaz Q., Jorge Rubén Rosas, Carlos Calzadilla, Ignacio Molino Jr., René A. Crespo, Aníbal Vallarino y Ramón Jiménez Q.

16.—La Unión de Profesores de Enseñanza de Panamá, en comunicado de enero de 1964, pide al Organismo Ejecutivo que denuncie el Tratado de 1903 "como uno de los documentos más monstruosos de la piratería internacional."

17.—Los Estudiantes Panameños en Salamanca, España, manifestaron "Luchar hasta morir por nuestra soberanía absoluta y nacionalización del Canal."

18.—La Federación de Estudiantes Cunas, en comunicado publicado el 28 de enero de 1964 en La Estrella de Panamá, pidieron la anulación total de los tratados canaleros, la desmilitarización, neutralización y nacionalización del Canal.

19.—Los profesores, alumnos y exalumnos de la Escuela de Diplomacia de la Universidad de Panamá, en comunicado publicado el 16 de enero de 1964 en La Estrella de Panamá, exigieron la denuncia del Tratado de 1903.

20.—La Agrupación Radical en Marcha, en Resolución de 14 de enero de 1964, resolvió "solicitar al Gobierno Nacional la Nacionalización del Canal."

21.—El Comité Distritorial de Penonomé en Defensa de la Soberanía Panameña, en comunicado de enero de 1964, expresa que "el 9 de enero se inicia nuestra verdadera y total independencia. **El canal es nuestro.**" Este comunicado lleva la firma, entre otros, del Prof. Ricardo A. Ríos T., del Licdo. Marcelino Jaén, del Dr. Aníbal Grimaldo, del Prof. Eriberto Torres y del señor Miguel Lombardo.

22.—En enero de 1964 el Arq. Rodrigo Mejía Andrión escribe un artículo en donde aboga por la nacionalización del Canal de Panamá y defiende la capacidad de los panameños para administrarlo.

23.—El Ing. Juan Alberto Morales, en escrito de enero de 1964, abogaba porque desde la firma del nuevo tratado "**todas las fuerzas militares y navales de Estados Unidos se retiren de la Zona del Canal**"



y exhorta a "no descansar hasta que la tierra irredenta vuelva a la patria y hasta que el último vestigio de dominación extranjera haya desaparecido."

24.—El Dr. Carlos Iván Zúñiga, en intervención parlamentaria en el año 1965, precisaba el problema de las negociaciones en los términos que siguen: (\*)

"Lo que hay en debate frente al problema de las negociaciones, tal vez de contenido mucho más trascendente que el mero examen de la declaración conjunta, lo que hay en debate, repito, es saber qué es lo que desea el panameño de hoy en relación a su posición geográfica; lo que hay en debate es precisar quién resume el pensamiento nacional, quién interpreta el pensamiento nacional. Si los que desean hacer un canal a nivel irrevocablemente con los Estados Unidos o si lo que interpreta el sentimiento nacional es que un canal a nivel sea hecho por Panamá de conformidad a sus mejores esfuerzos, a sus mejores conveniencias." Y, sobre el particular, agregaba las siguientes frases proféticas:

"Yo tengo la perfecta convicción de que en este país no pasara un Tratado con los Estados Unidos para un canal a nivel; yo tengo la perfecta convicción que el país se movilizará en contra de ese tratado, porque un tratado con los Estados Unidos, es un tratado que viola la historia, que va contra la historia; porque un tratado con los Estados Unidos para un canal a nivel, es un tratado de vergüenza nacional porque basta recoger lo que hay de legado histórico de nuestras luchas para darnos cuenta de que, necesariamente, el sentimiento más puro es el sentimiento que dice que el día que Panamá tenga un canal, ¡que sea panameño ese canal!"

25.—La Junta Directiva de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos, en carta reciente dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores y publicada en El Panamá América el día 9 de agosto de 1973, sinceramente preocupada porque nos precipitemos y firmemos un tratado que no resuelva las demandas fundamentales de la nación panameña, manifestó expresamente "que bajo ningún concepto debería negociarse un tratado con los Estados Unidos, concerniente al Canal de Panamá, si median presiones e intereses simplemente de tipo económico, olvidándose la dignidad nacional. Es preferible creemos, sinceramente, acogerse a la tesis que denominaríamos la "De la Espera" hasta que se produzcan posibilidades

---

(\*) Ver "Tareas"; número 17; agosto de 1966.

más propicias a los intereses nacionales." Por la Junta Directiva firmaron el Ing. César P. Saavedra G. y el Arq. Felipe A. Estribí. (\*)

26.—Este inventario esquemático de los pronunciamientos en relación con el canal y las negociaciones, no puede prescindir de una mención muy especial a la vigorosa y sistemática campaña nacionalista que a través de la radio realiza el Prof. Alberto Quirós Guardia y con él el personal de Radio Impacto. Como es conocido, este medio de expresión cumplió un papel muy importante en la lucha contra los proyectos de tratados de 1967 y es clara su posición por la nacionalización, neutralización y desmilitarización del canal y por un canal a nivel panameño.

27.—Consideramos oportuno cerrar la relación de pronunciamientos representativos del pensamiento nacional en relación con el canal y las negociaciones, con las siguientes declaraciones de personeros del propio gobierno panameño:

a)—Refiriéndose a la militarización de la Zona del Canal, el General Omar Torrijos ha manifestado expresamente que "no podemos admitir que nuestro territorio sea el escaparate bélico de una nación poderosa" y que "las bases militares no tienen sentido, pues el canal es indefendible; ellas sólo apuntan al corazón de los panameños." (\*\*)

b)—Refiriéndose al nuevo canal, el Ministro de Relaciones Exteriores, Licdo. Juan Antonio Tack, ha dicho expresamente que "Panamá tiene derecho a explotar sus recursos naturales. Si nuestro país considera que es conveniente construir un canal al nivel del mar por su territorio, ningún país debe estorbar el logro de este objetivo." (\*\*\*)

Los pronunciamientos mencionados convencen:

a)—De que las actuales negociaciones no nacieron por generación espontánea.

b)—De que hay una relación de causa a efecto entre los acontecimientos de enero de 1964 y las actuales negociaciones.

c)—De que esta relación de causa o efecto tenía como causa mediata o predisponente la diferencia de intereses entre Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América respecto del canal.

---

(\*) Ver "La Estrella de Panamá del 9 de agosto de 1973.

(\*\*) Ver "La Estrella de Panamá" del 8 de abril de 1973 y "El Panamá América" del 18 de abril de 1973.

(\*\*\*) Ver "El Dominical" del 13 de mayo de 1973.

ch)—De que las relaciones entre la República y los Estados Unidos llegaron a tal punto crítico, por razón del canal y de los acontecimientos, de enero de 1964, que al Gobierno panameño no le quedó otra alternativa que exigir negociaciones para un nuevo Tratado sobre el canal como precio para restablecer relaciones diplomáticas con el Gobierno de los Estados Unidos de América.

d)—De que al Gobierno de los Estados Unidos tampoco le quedó alternativa más razonable que pagar el precio de consentir en negociar con la República de Panamá un nuevo tratado sobre el canal.

e)—De que las actuales negociaciones nacieron para enfrentar las demandas panameñas negadas sistemáticamente por los gobiernos norteamericanos y no para satisfacer demandas del Gobierno de los Estados Unidos, el cual no tiene demandas pendientes de satisfacción por el Gobierno panameño. Ciertamente, el Tratado de 1903 y las prácticas de hecho mantenidas por el Gobierno norteamericano en la Zona del Canal no le han dejado demandas que ese tratado o, en su defecto, su aplicación, no hubieren satisfecho.

f)—De que la nación panameña lo que aspiraba o exigía era la subrogación total del régimen jurídico y de hecho que gobierna al actual canal y a la Zona del Canal.

g)—De que la subrogación total del régimen jurídico y de hecho que gobierna el canal, significan básica y concretamente para la nación panameña la lucha por los siguientes objetivos:

- 1.—La perentoria recuperación y aprovechamiento del actual canal.
- 2.—La perentoria incorporación de la Zona del Canal a la jurisdicción de la República de Panamá.
- 3.—La desmilitarización del Canal de Panamá.
- 4.—La neutralización del Canal de Panamá.
- 5.—La construcción y explotación del nuevo canal por la República de Panamá.

Los objetivos enunciados, independientemente de que se puedan o no lograr a corto o mediano plazo, eran los que la nación panameña sentía cuando exigía en 1964 la abrogación de los tratados canaleros y son los objetivos que cada vez con mayor claridad y determinación siente la nación panameña. Por ello, no tiene sentido para la nación panameña un tratado que legalice la presencia militar de los Estados Unidos de América en la Zona del Canal, por ser tal presencia contrario al derecho de la nación

panameña a su seguridad y contraria a sus luchas por la desmilitarización y neutralización del canal; que no implique la devolución del Canal y de la Zona del Canal antes de su expiración natural, por ser ello contrario a la aspiración de la nación panameña de sanear prontamente su soberanía y aprovechar prontamente el recurso natural que a ella le representa su privilegiada posición geográfica; y que otorque a los Estados Unidos de América o a cualquier otro país u organización la concesión para construir y explotar un nuevo canal, por ser ello contrario a la aspiración panameña de que Panamá construya y explote el nuevo canal y a su aspiración de no prorrogar innecesariamente las experiencias canaleras con el Gobierno de los Estados Unidos.

#### IV — DEVALUACION Y PRORROGA DE LA PERPETUIDAD

En su estrategia orientada a convencer a la República de Panamá de la conveniencia y necesidad de concertar en las presentes negociaciones acuerdos que comprendan concesiones a favor de los Estados Unidos de América para la construcción de un **nuevo canal**, la diplomacia norteamericana ha venido usando a su favor, en adición a la prepotencia de hecho de que disfruta, el fantasma de la perpetuidad, esto es, la cláusula del Tratado de 1903 que dispone que las concesiones que en él se acuerdan a favor de los Estados Unidos de América se pactaron a perpetuidad. El corolario de tal estrategia es el de que las **nuevas concesiones** en las que ahora está interesado el Gobierno de los Estados Unidos de América, principalmente la concesión para el nuevo canal y la legalización de bases militares en el país, es el precio que la República de Panamá debe pagar si pretende sacudirse de la cláusula de la perpetuidad.

Lamentablemente para el país, la estrategia expuesta ha encontrado eco entre algunos panameños, unos por inocencia y otros por lo que ellos mismos llaman el sentido práctico y el sentido realista de las cosas.

Aturdidos por la estrategia en examen y por el trauma y complejo que la perpetuidad y la prepotencia de los Estados Unidos de América ha creado en nosotros en tanto país débil y subdesarrollado, la República de Panamá se ha sentado en la mesa de las negociaciones presa de ese complejo, de ese fatalismo y de su propio "sentido práctico y realista de las cosas", virtualmente anuente a aceptar la **inevitabilidad** de concesiones militares y de concesiones para un nuevo canal a favor de los Estados Unidos de América como precio que tendrá que pagar para liberarse del "monstruo de la perpetuidad."

Sobre este importante aspecto de la perpetuidad, deseamos hacer observaciones de tres órdenes distintos: **jurídicos, prácticos e históricos.**

Desde el punto de vista **jurídico**, la perpetuidad no tiene autonomía alguna ni respecto del canal en sí ni respecto del régimen jurídico que lo regula. Como es del conocimiento de los estudiosos del problema canalero, el Tratado de 1903 no es independiente del canal que regula. Por el contrario, es enteramente dependiente de él. Y, de otro lado, la perpetuidad es una de las distintas cláusulas que hacen parte del Tratado de 1903, esto es, es una de las cláusulas que forman el régimen jurídico que regula al canal.

Lo dicho tiene importantes consecuencias en el orden jurídico, y, como se verá, en el propio orden práctico de las cosas. Lo dicho significa que siendo el Tratado de 1903 enteramente dependiente del objeto que regula, vale decir, enteramente dependiente del canal, los Estados Unidos no puede jurídicamente pretender que desaparezca el canal y que le sobreviva el régimen jurídico que lo regula, esto es, que le sobreviva el Tratado de 1903. Extinguido el Canal de Panamá, y ello es esperado para dentro de breve tiempo por el Gobierno de los Estados Unidos de América, (\*) con él se extingue el régimen jurídico que lo regula, esto es, el Tratado de 1903. Y extinguido el Tratado de 1903, con él se extinguen sus cláusulas y, en consecuencia, aquella que consagra la perpetuidad. Esta tesis fue enunciada por nosotros en nuestra obra titulada "Comentarios al Proyecto de Tratado sobre Defensa y Neutralidad del Canal", editada en agosto de 1968. En aquella oportunidad decíamos que la necesidad de un nuevo canal que comunique los océanos Atlántico y Pacífico era cuestión que pocos discutían. Y agregamos que "las limitaciones cada vez mayores del actual canal para satisfacer las necesidades del tráfico marítimo mundial y su deterioro natural cada vez mayor también, determinarán eventualmente la extinción del actual canal como tal, bien físicamente o bien como vía regular para el tráfico marítimo mundial. Cuando ello ocurra, es decir, cuando se llegue al punto en que el actual canal desaparezca físicamente o desaparezca como vía regular de tráfico marítimo mundial, desaparecerá también el régimen jurídico a que dio lugar y, con éste, la perpetuidad, ya que jurídicamente tal régimen nació para y por el canal. Contra este razonamiento jurídico, no es de extrañar una réplica sobre la base de que la apertura de un nuevo canal no necesariamente determina la clausura o desaparición del actual y que los Estados Unidos bien podrían mantener

---

(\*) En efecto, el Informe sobre la República de Panamá rendido por el Comité Republicano designado por el Presidente Ike Eisenhower y presidido por su hermano Milton Eisenhower, decía en 1964 lo siguiente: "Una cosa está clara: cualquier actitud realista para con los problemas panameños debe comenzar con el reconocimiento de que la construcción de un canal a nivel dentro de unos 25 años es imperativo; construirlo antes sería preferible." (Ver "Lotería", números 101 y 102; abril-mayo 1964; Tomo II; Pág. 224).

en operaciones el actual canal a objeto de conservar el presupuesto físico que sirve de base para el mantenimiento de su régimen jurídico. De hecho no se podría descartar tal posibilidad, pero de derecho es evidente que la conservación artificial del actual canal como vía alterna o como simple pretexto para mantener la Zona del Canal bajo el régimen jurídico actual, desborda las causas, los fines y razones que en el Tratado de 1903 se tuvieron en mientes para la construcción del canal. Por ello, la conservación del canal en tales condiciones sería, jurídicamente hablando, violatorio del propio Tratado de 1903. De conformidad con los términos del Tratado de 1903, Panamá no consintió a cualquier precio —si fue que en realidad consintió— la afectación de su territorio. De conformidad con ese tratado, Panamá habría autorizado la afectación de su territorio, para que se construyera un canal que sirviera de vía regular de tránsito de un océano a otro y satisfacer así una gran necesidad del tráfico marítimo mundial y no para que, desaparecido aquél, subsistiera como base militar, ni para que, existiendo otro canal, se le conservara como simple vía alterna ni, en fin, como pretexto más o menos aparente para perpetuar la presencia norteamericana en territorio panameño. En consecuencia, existiendo otra vía a través de la cual se garantice ese tránsito en condiciones de regularidad y aun de superioridad la conservación del régimen que actualmente pesa sobre la Zona del Canal carecería de justificación legal a la luz del derecho y del propio Tratado de 1903 por no ser necesario dicho régimen para satisfacer la necesidad de tránsito marítimo que, de acuerdo con el Tratado de 1903, le dio origen."

Desde el punto de vista práctico, debemos tener presente que el Gobierno de los Estados Unidos de América es consciente de tres cosas: **una**, de que el actual canal tiene históricamente sus días contados; **otra**, de que, en consecuencia, el actual canal tendrá que ser reemplazado por uno nuevo; y **finalmente**, de que desaparecido el actual canal desaparece el tratado que lo regula, esto es, el Tratado de 1903 y, con él, la cláusula de la perpetuidad.

Consciente el Gobierno de los Estados Unidos de América de tal realidad; consciente, por ello, de que la tal perpetuidad no es tal perpetuidad y de que, por el contrario, la galopante, obsolescencia del actual canal le ha producido una devaluación cronológica irreversible, la estrategia y poderío del Gobierno de los Estados Unidos de América se han dirigido claramente a aprovechar los nuevos tratados que está negociando para sacudirse ellos de una perpetuidad que ya no es tal, ni nunca ha sido tal, como perpetua no fue Roma; de una perpetuidad que ya no les tiene cuenta, y de una perpetuidad que para ellos mismos no tiene un valor cronológico superior a treinta años. Vista esa realidad, el gobierno de los Estados Unidos de América desde el inicio de las negociaciones orienta su estra-

tegia y su poderío a reemplazar su devaluada perpetuidad por un término fijo, el cual, de hecho, vendría siendo cronológicamente más extenso que el que le supone la actual "perpetuidad", con lo cual la estrategia y el poderío de los Estados Unidos de América se propone, valga el aparente sin sentido, prorrogar la actual perpetuidad, de suerte que ésta no expire con el actual canal, sino que le sobreviva por algún tiempo más. Para ilustrar con una figura médica la tesis que se expone, diremos que la estrategia y poderío de los Estados Unidos de América pretenden ponerle una venoclisis jurídica a su actual "perpetuidad" y conseguir así que prolongue su duración por algún tiempo más. En efecto, el Gobierno de los Estados Unidos propone, con su estrategia de vincular y unificar la solución de los problemas del actual canal con las concesiones para la construcción de un nuevo canal, un término de virtualmente CIENTO AÑOS para las nuevas relaciones jurídicas que nacerían de las negociaciones, con lo cual de hecho reemplazaría una "perpetuidad" de 30 años, en el mejor de los casos, por un plazo fijo de CIENTO, operación ésta que asegura un saldo cronológico a favor de Estados Unidos de SETENTA años sobre la actual "perpetuidad."

A los cultores del sentido práctico en nuestro medio, los invitamos a que se pregunten por qué el Gobierno de los Estados Unidos de América ha aceptado renunciar a la "perpetuidad"; por qué están de acuerdo en cambiar la "perpetuidad" por la concesión para la construcción de un canal a nivel con un plazo fijo de CIENTO años; por qué los Estados Unidos de América ha considerado que le tiene más cuenta la concesión para un nuevo canal con un término fijo de CIENTO años en vez del actual canal a "perpetuidad." La respuesta a todas estas preguntas no podrá encontrarse en una generosidad que en materia canalera no hemos conocido del Gobierno de los Estados Unidos. Dicha respuesta no es otra que la de que los Estados Unidos sí sabe cuánto vale históricamente el actual canal y su "perpetuidad" y sí sabe también cuánto vale un nuevo canal aun cuando fuere con término fijo y no a "perpetuidad."

Lo expuesto lleva de la mano a la necesidad de que, cuando menos, nosotros sepamos cuánto sabe el Gobierno de los Estados Unidos de América respecto del valor del actual canal, del valor de su malferida "perpetuidad" y del valor que entraña un nuevo canal, para así enfrentarnos con mayor conocimiento y responsabilidad a las alternativas que supone el problema canalero y sus negociaciones. Pero el Gobierno de los Estados Unidos de América no sólo pretende prorrogar la "perpetuidad" del canal sustituyendo ésta por un término fijo que de hecho sea más extenso que el que le supone su "perpetuidad" jurídica. El Gobierno de los Estados Unidos de América pretende prorrogar su "perpetuidad" en la Zona del Canal a fuerza de realizar obras en el canal que, de hecho, prorrogan la vida fun-

cional de éste. Estas prácticas del Gobierno de los Estados Unidos de América en el Canal, protestadas ya por el Gobierno panameño como violatorias de los tratados existentes, son altamente lesivas a los intereses de la República de Panamá, pues con ellas el Gobierno de los Estados Unidos de América está prorrogando el término de expiración real del Tratado de 1903 al prorrogar el término de expiración natural del actual canal, cuya vida funcional es la que sirve de sustentáculo al régimen jurídico que lo regula y del cual hace parte la cláusula de la perpetuidad. Con la oposición a esta práctica del Gobierno norteamericano en la Zona del Canal no se quiere privar a los usuarios del canal de un servicio más moderno y eficiente. Se quiere, sólo, algo que, por lo demás, es enteramente justo y posible: que tales mejoras no se sigan haciendo a expensas de los derechos de la República de Panamá.

Desde el punto de vista de las perspectivas históricas, perceptibles a través del pasado y del presente político de los pueblos latinoamericanos y del mundo, qué duda cabe de que las actuales direcciones de la historia ofrecen justificadas y objetivas razones para afirmar que la historia trabaja contra el colonialismo y que en esa misma medida trabaja a favor de los pueblos que, como el panameño, aun son víctimas de sus efectos; para afirmar que las contradicciones de intereses entre América Latina y los Estados Unidos se acentúa día a día y de que en esa medida madura históricamente la solución panameña; para afirmar que cada día es más creciente la conciencia de cada pueblo latinoamericano y del mundo de su derecho a explotar sus propios recursos naturales y de que en esa misma medida se acerca la solución del problema panameño; para afirmar que las causas nacionales son cada vez menos nacionales por la solidaridad internacional que reciben y de que en esa misma medida se hace más fuerte la causa panameña; para afirmar que la propia sociedad norteamericana vive históricamente una crisis social y una crisis política que resultará interiormente en una sociedad más humana y exteriormente más receptiva a las nobles demandas de los pueblos bajo el coloniaje de su Gobierno y de que en esa misma medida crecerá la causa panameña al hacerse ésta causa propia de la nueva sociedad norteamericana.

Contra lo que puedan pensar los que, dentro y fuera del país, están habituados a extender los criterios crematísticos y pragmáticos a todos los problemas, consideramos que no es lirismo afirmar, frente al problema de las negociaciones, que la República de Panamá no debe negociar a espaldas de consideraciones históricas y, dentro de éstas, a espaldas de las perspectivas históricas. Por ello, el aporte de nuestra generación nunca debe ser el consentir en demandas iguales o parecidas a aquellas que las primeras generaciones republicanas no pudieron evitar. Téngase presente que si la historia ha sido tan dura con aquellos que consintieron en demandas y



situaciones que materialmente no podrían evitar, cómo será con nosotros que estamos negociando en circunstancias tan diferentes a aquellas de 1903. Repárese en que hoy día Panamá no negocia en esa etapa difícil de nuestra historia bien definida por el Dr. Carlos Iván Zúñiga como una en que la nueva República se debatía entre la reconquista colombiana y la conquista yanqui. \* Hoy día Panamá negocia liberada de ambos riesgos y si consentimos en la entrega del nuevo canal a los norteamericanos y en la legalización de la presencia militar de los Estados Unidos en Panamá, punto éste que no consintió siquiera el Tratado de 1903, las generaciones vinculadas —por acción o por omisión— a las actuales negociaciones no tendremos ante la historia y ante las nuevas generaciones ni siquiera el beneficio de los próceres, de quienes al menos la historia podrá decir que negociaron dentro de la dura realidad de la conquista yanqui y la reconquista colombiana. Lejos de ello, las presentes generaciones negocian bajo los auspicios históricos de un pueblo latinoamericano, africano y asiático en lucha por el rescate y disfrute de sus recursos naturales, de organismos internacionales que ya han comprometido su comprensión y solidaridad con la causa panameña y con una sociedad norteamericana en crisis, que, en su lucha por una sociedad más humana y justa, terminará por comprender la justicia de la causa panameña, negada por los mismos gobiernos que niegan las causas y demandas por la que lucha esa misma sociedad norteamericana.

Repárese, así mismo, en que aun en esa etapa difícil en que sobre la República pesaba la dura alternativa de la reconquista colombiana o la conquista yanqui, nuestra historia se honra con posiciones de ilustres panameños, a quienes sobra patriotismo para decir, como es el caso del General Santiago de la Guardia en 1916, a propósito del desarme de la policía panameña exigida por el gobierno norteamericano, lo siguiente: "Opino que el Gobierno panameño de ninguna manera debe convenir en esa humillación. Que acaben con el Gobierno y con el país si quieren, pero que ello no dependa de nuestra propia voluntad." A estas alturas de nuestra realidad histórica y de la realidad histórica de Latinoamérica y del mundo, resulta más inexcusable y menos riesgoso decir, inspirados en el valor y patriotismo de los panameños que han hecho nacionalidad, que el enclave colonial que tanto hemos denunciado, que la presencia militar extranjera que tanto hemos combatido y que la explotación de nuestra posición geográfica por una nación extranjera que tanto hemos resentido, ocurra contra nuestra voluntad, ocurra porque aún no tengamos fuerza para evitarlo, pero nunca porque nos sobre debilidad para consentirlo mediante tratados negociados muy lejos de las limitantes realidades que enmarcaron y determinaron

---

(\*) Zúñiga, Carlos Iván: "El Desarme de la Policía Nacional de 1916"; *Lex*, (Revista del Colegio Nacional de Abogados), número 2, mayo 1973, Pág. 44.

el Tratado de 1903. A propósito de la consideración histórica como factor al que debemos remitirnos para orientarnos frente a los problemas, tal vez sea oportuno recordar que la historia, como el tiempo, se venga de las cosas que se hacen sin su colaboración. Y los acontecimientos y designios históricos se vienen cumpliendo con tanta vertiginosidad que la generación que, con su acción u omisión, haga posible la entrega del nuevo canal a una potencia extranjera, sea cual fuere ésta, vivirá el triste privilegio de ser juzgada en vida por la propia historia.

## V — LA DEFENSA DEL CANAL

La llamada defensa del Canal es otro de los aspectos esenciales en las negociaciones. Su estudio no puede menos que llevarnos a la consideración del tema a la luz de las siguientes perspectivas: a la luz del Tratado de 1903, a la luz de la neutralidad y a la luz de los intereses nacionales.

La historia de nuestras relaciones con los Estados Unidos de América en relación con el canal demuestra claramente que dicho país no se ha conformado con usar su poderío para mantenernos atados a un tratado como el de 1903. Como si ello fuera poco, los Estados Unidos ha violado dicho tratado tantas veces cuantas ha considerado conveniente y ha impuesto las interpretaciones que se le ha ocurrido. Esta realidad ha producido el efecto de que, de un lado, la República de Panamá ha vivido un tratado **formal**, el tratado escrito de 1903, malo como se conoce, y, paralelamente a él, ha vivido un tratado de **hecho**, no escrito, peor que aquél, resultante de las prácticas e interpretaciones que los Estados Unidos de América ha impuesto en la Zona del Canal. Nuestra historia canalera es rica en ejemplos de prácticas norteamericanas en la Zona del Canal violatorias del propio Tratado de 1903. Entre tales prácticas, hace bulto el de las bases militares en la Zona del Canal.

Como es bien conocido, el Tratado de 1903 no nació para darle al Gobierno de los Estados Unidos el derecho a instalar bases militares en la Zona del Canal, como parte del sistema militar de los Estados Unidos de América. El Tratado de 1903 habla de simples fortificaciones para la protección **específica** del Canal, lo cual es muy distinto a **bases militares** para la protección de los Estados Unidos de América y de lo que se ha dado en llamar el mundo occidental, del cual forma parte, como buena muestra, el Tratado de 1903. La protección autorizada en el Tratado de 1903, de una parte, consiste en **fortificaciones**, y, de otra, se previó **específicamente** para la protección del **canal en sí** y no como parte del complejo militar defensivo de los Estados Unidos de América. En lo jurídico, esta aserción, muy clara en sí, se hace más evidente cuando se la asocia al carácter

**neutral** que el propio tratado le reconoce al canal, ya que mal podría ser neutral el Canal de Panamá si su defensa se la compromete y se la hace parte de la defensa de una potencia mundial: los Estados Unidos de América.

Al margen de las consideraciones jurídicas ya enunciadas, cuya pobre significación práctica bien conocemos, conviene ahora referirse a la defensa del canal a la luz de su propia **neutralidad**. Como se sabe, dos cosas básicas unen a todos los Estados del mundo con relación al Canal de Panamá. Ellas son: **su utilidad** y su **neutralidad**. Por lo mismo que todos los Estados del mundo son beneficiarios del canal interoceánico que atraviesa nuestra territorio y son conscientes de la necesidad y ventajas que él importa, los Estados del mundo son conscientes también de la conveniencia y necesidad de que tales ventajas no se interrumpan y de que estén abiertas a todos ellos sin discriminación alguna, para lo cual es necesaria la neutralidad. La neutralidad se hace indispensable tanto como un elemento para el aseguramiento de la **continuidad** en los servicios y beneficios del canal, como un elemento para la seguridad del derecho de los Estados a no verse discriminados en el aprovechamiento de tales servicios y beneficios. Y, evidentemente, las bases militares emplazadas dentro de la Zona del Canal como parte del complejo militar de los Estados Unidos de América, atentan directamente contra el derecho de todos los Estados del mundo a la **continuidad y regularidad** del servicio canalero y contra el derecho a no verse discriminados en el aprovechamiento de tal servicio. Y, como se verá a continuación, las bases militares atentan también directamente contra la seguridad del Estado que generosamente da lecho al canal: el Estado panameño.

Visto el problema desde otra perspectiva, la República de Panamá no puede dejar de apreciar el problema de la defensa del canal a la luz de sus propios intereses. Muy por el contrario, es desde la perspectiva de sus intereses propios que el problema de la defensa del canal cobra su mayor sentido y su mayor significación para el país. Cuando, como ocurre en el presente caso, la defensa del canal es algo que compromete y arriesga la seguridad física de todo el país, el criterio para evaluar este espinoso problema no puede ser el de "**pro-mundi et beneficio**." Cuando está en juego la existencia misma del país, no podemos darnos la generosidad suicida de prescindir de considerar lo que atañe a nuestra propia integridad y seguridad. De allí que el problema de la defensa del canal ha de verse por los panameños a la luz de los intereses propios de la República de Panamá.

Sobre el aspecto de la defensa del canal, estimamos que vienen oportunamente a cuento las siguientes apreciaciones formuladas por nosotros en agosto de 1968, en nuestra obra titulada "**Comentarios al Proyecto de**

Tratado sobre Defensa y Neutralidad del Canal." En aquella oportunidad decíamos: "Sin embargo, para una objetiva apreciación del problema de la defensa del Canal a la luz de los intereses auténticamente nacionales, debemos empezar por tomar conciencia del hecho de que la defensa del Canal de Panamá no significa una misma cosa para los Estados Unidos que para Panamá y de que, en consecuencia, Panamá no debe precisar su posición en cuanto a la defensa del Canal a espaldas de sus intereses propios. Así, mientras para los Estados Unidos de América la defensa del Canal supone más que la defensa de éste la defensa de sus enormes intereses económicos, políticos y militares en el mundo, para Panamá la defensa del Canal no tiene por qué cobrar importancia o significación a la luz de tales factores. Para Panamá, incluso, la hegemonía que los Estados Unidos de América ha logrado a costa, entre otros, del sacrificio del Estado panameño, sólo ha servido, en cierto sentido, para hacer más difícil y desigual la lucha por el reconocimiento de nuestros justos intereses y de nuestra justa participación en la obra del Canal. Tal hegemonía ha servido para que Panamá, de hecho, carezca de fuerzas suficientes con las cuales enfrentar y superar las imposiciones de que ha sido víctima e, incluso, ha sido la responsable de que no haya podido contar con respaldo eficaz de otros Estados por estar éstos, precisamente, bajo la hegemonía de los Estados Unidos de América. Este es el caso, por ejemplo, de los Estados latinoamericanos.

Asimismo, mientras el Canal de Panamá supone para los Estados Unidos de América los más óptimos beneficios económicos, valorados éstos no sólo en función del rendimiento de los peajes sino principalmente en razón del servicio general que ha prestado y presta al desarrollo y a la expansión económica de dicho país, para la República de Panamá, el Canal ha estado muy lejos de representar los óptimos beneficios económicos que debe representarle y por los cuales ha venido luchando infructuosamente hasta el presente. Más aún, el Canal de Panamá, no obstante sus enormes virtualidades económicas, no constituye para Panamá, dada la injusta política norteamericana a este respecto, la importante fuente de intereses con la que Panamá pudiera contar para contribuir a financiar los programas económicos que permitan enfrentar el reto de su subdesarrollo.

Para la República de Panamá, en cambio, la defensa del Canal se vincula de modo **inmediato** a la seguridad del propio país, al riesgo que la actual estructura del Canal entraña para la existencia de la población que compone el Estado panameño y de modo **mediato** a la conservación del Canal como fuente eventual de justos beneficios económicos para la República de Panamá. En otras palabras, mientras para los Estados Unidos el problema de la defensa del Canal se asocia principalmente al problema del mantenimiento de su hegemonía económica, política y militar, y, en conse-

cuencia, el tratado de defensa debe estructurarse para ellos en función de tales intereses, para Panamá la defensa del Canal se vincula principalmente a los intereses que le son propios, cuales son la seguridad del Estado panameño, demográfica, física, política e históricamente considerado y la conservación del Canal como fuente eventual de justos beneficios económicos para el país. En consecuencia, éstos serían los intereses que, en todo caso, la República de Panamá debería tener presente al considerar el problema de la defensa del Canal.

En punto a la necesidad de defender el Canal, debe destacarse, en primer lugar, la circunstancia de que el Canal como tal, vale decir, como simple servicio de tránsito comercial y militar ha perdido mucho de la importancia logística que alguna vez tuvo, dada la naturaleza de los modernos dispositivos bélicos desarrollados por las grandes potencias militares del orbe. Lo que, en realidad, viene a enriquecer el valor militar o estratégico del Canal de Panamá no es éste en sí, no es el conjunto de servicios que éste pone a disposición del transporte marítimo mundial, sino su conversión en un centro de naturaleza militar y el emplazamiento en éste de armas cuya capacidad ofensiva ni siquiera sospechamos y menos controlamos. Es este elemento, conveniente a los Estados Unidos desde el punto de vista de sus intereses económicos, políticos y militares de orden mundial, pero inconveniente para la República de Panamá desde el punto de vista de su propia seguridad, el que, de modo particular, hace del Canal un foco de represalia militar por parte de otras potencias. Es por ello que la tesis central, la tesis histórica de la nación panameña, no es la del otorgamiento de bases militares para la supuesta defensa del Canal y la conversión de éste en un importante emplazamiento militar, sino la efectiva y real neutralización del Canal, de suerte que el mismo se mantenga como un servicio público de orden internacional, igual para todos los usuarios y ajeno a toda significación, provocación o amenaza de orden militar.

En consecuencia, siendo que los peligros que pudieran acechar al Canal se deben más a su conversión en una base militar que a la prestación del servicio ordinario que ofrece al transporte marítimo mundial, los peligros contra el Canal disminuirán en la medida en que disminuya su importancia como base militar. Por ello nuestra tesis es la de que el Canal necesita defenderse abdicando de su condición de base militar y garantizando su efectiva neutralización a través de los instrumentos y medios que sean adecuados. Despojado el Canal de su carácter militar y garantizado su efectiva neutralización el Canal sólo necesitaría de una adecuada fuerza de policía para mantener el orden dentro del mismo y prevenir actos que entorpezcan su normal funcionamiento.

Dada las perspectivas propias desde las cuales Panamá debe enjuiciar el problema de la defensa del Canal, Panamá ha de ver, cuando menos,

con extrema preocupación la existencia dentro del Canal de factores que conviertan a éste en blanco de represalias militares de carácter nuclear, como lo es el hecho de la militarización de la Zona del Canal a título de su supuesta defensa, ya que dichas represalias no sólo afectarían al Canal en sí, sino, lo que es más grave, a toda la República. A diferencia de los Estados Unidos de América, que no tiene comprometida su existencia y seguridad en caso de destrucción del Canal, la República de Panamá se lo juega todo en el evento de que se desate contra el Canal una descarga de tipo nuclear. Es por ello que Panamá debe analizar el problema de la defensa del Canal en función de sus valores e intereses propios, los cuales, como ya se ha visto, envuelven la seguridad y el destino mismo de la especie humana dentro de su territorio.

Consecuencia de la desigualdad de intereses que presentan los Estados Unidos y Panamá en orden a la defensa del Canal lo constituye el hecho de que si bien la militarización del Canal se enmarca dentro de los intereses de los Estados Unidos de América, la desmilitarización y la efectiva neutralización del Canal, es decir, el fenómeno opuesto a la militarización, es lo que consulta los auténticos intereses panameños por ser lo que mejor resguarda la población de la República y la soberanía de nuestro Estado.

De lo dicho se sigue que, en realidad, el otorgamiento de bases militares a gobiernos extranjeros, sean cuales fueren éstos, a título de proveer a la defensa del Canal, lejos de responder a los intereses auténticamente nacionales y lejos probablemente de resolver también el problema de la defensa real y efectiva del Canal, resulta incompatible con el derecho fundamental del Estado panameño a su propia seguridad y a su soberanía.

En realidad, la militarización del Canal y el otorgamiento de bases militares a los Estados Unidos de América sólo se explica, de hecho, en función de la situación de dependencia económica e internacional en que se encuentra el Estado panameño respecto de aquel país. Por ello, la República de Panamá no debe ver en la militarización de su territorio ni una necesidad intrínseca ni mucho menos el cumplimiento de un deber nacional ó internacional. Por el contrario, para la República de Panamá la militarización del Canal supone un enorme riesgo al par que un gran sacrificio que nuestro pueblo no ha consentido y que sólo subsiste por razón de la situación de impotencia en que se encuentra la República para liberarse por sí misma de realidad tan onerosa a su soberanía y seguridad. La realidad de hecho que confrontamos, por razón de la dependencia en que vivimos respecto a los Estados Unidos de América, no debe hacernos perder las perspectivas auténticamente nacionales del problema.

## VI — SENTIDO HISTORICO VS. SENTIDO PRACTICO

Consideramos muy de lugar y muy oportuno referirnos también a dos importantes criterios que subyacen en el subsuelo mismo de las actuales negociaciones. Nos referimos a lo que, en obsequio a la sistematización, podríamos llamar el **criterio histórico** y el **criterio práctico**. Estos criterios, por cierto, no han estado ausentes de la opinión pública panameña a propósito de anteriores negociaciones. Por el contrario, diríamos que, más o menos visibles, los hemos visto militar a lo largo de las distintas negociaciones que el país ha tenido con la poderosa nación del norte por razón del canal. Diríamos más: desde la perspectiva formal de los criterios, la historia de nuestras negociaciones con los Estados Unidos de América en materia canalera no ha sido otra cosa que el triunfo del sentido práctico sobre el sentido histórico.

Naturalmente, como todo, tampoco estos criterios nacen por generación espontánea, esto es, ajenos a toda causa o razón que los explique. Por el contrario, tales criterios son, en general, expresión de intereses y de la influencia cultural a que hemos estado sometidos. Esta aseveración es la que explica por qué el **criterio práctico** ha sido el propio de determinados grupos sociales, representados por lo que vernacularmente conocemos como oligarquía, y por qué el **criterio histórico** ha sido el propio de los sectores antioligárquicos.

Los criterios en examen no son, por lo demás, exclusivos del problema canalero. Ellos han estado presentes también dentro de nuestra política interna. Y también podemos afirmar que la historia de nuestra política interna de las últimas décadas es igualmente la historia del triunfo del sentido práctico sobre el sentido histórico. La realidad expuesta explica la coincidencia de que los que dentro del gobierno y fuera de él usan el criterio práctico para evaluar el problema canalero sean los mismos que en materia de política interior han sido y son de la escuela práctica, del criterio práctico, en contraposición al criterio o sentido histórico. Tal vez lo dicho explique el caos de confusiones y frustraciones que ha vivido el país tanto en política canalera como en política interior.

En materia canalera, el criterio práctico pareciera descansar sobre las siguientes premisas:

### 1.— PREMISAS ECONOMICAS:

a)—La ausencia de tratado con los Estados Unidos en relación con el canal y la tirantez de relaciones que tal realidad impone, afecta sensiblemente la economía del país.

b)—La afectación de la economía del país implica afectación de nuestros propios intereses económicos.

## 2.— PREMISAS POLITICAS:

a)—La República de Panamá está dentro de la incontrastable esfera de influencia de los Estados Unidos de América.

b)—En virtud de ello, la República de Panamá no puede escapar a los dictados de tal realidad y resistirse a concertar un tratado con los Estados Unidos de América.

c)—En consecuencia, la República de Panamá debe celebrar un tratado con los Estados Unidos de América y conseguir a través de él lo más que se pueda conseguir, lo que, de hecho, significa conseguir lo más que los Estados Unidos de América buenamente quiera reconocerle a la República de Panamá.

Derivación del criterio "práctico o realista", ha sido la práctica de presentar como demandas panameñas aquellas que hemos juzgado posible conseguir, produciéndose así una distorsión respecto de los verdaderos objetivos de la nación panameña en materia canalera, al confundir lo que podemos conseguir, lo que los Estados Unidos están dispuestos a concedernos actualmente, con los verdaderos, fundamentales y finales objetivos de la nación panameña.

No obstante ello, hemos llegado a un punto de conciencia y de desarrollo en materia canalera que hace del todo indispensable distinguir lo que podemos conseguir de modo inmediato de los Estados Unidos de América, de lo que son los objetivos históricos de la nación panameña, pues que una cosa no implica la otra, ni mucho menos. Y también se hace indispensable percibir que somos ya una nación históricamente encausada hacia el logro no de lo que se puede conseguir **inmediatamente** de los Estados Unidos de América, sino de lo que es aspiración final y esencial de la nación panameña: la explotación propia de sus recursos naturales, entre los cuales su posición geográfica y su corolario comercial que es el canal y sus puertos, constituye en la actualidad el más importante. A la altura de las realidades internacionales de la hora presente y del grado de evolución de la conciencia nacional en materia canalera, somos una nación en marcha hacia el cumplimiento de sus objetivos propios y finales y esta realidad no puede dejarse de lado a la hora de evaluar situaciones y de fijar objetivos en la cuestión del canal.

Consecuencia también del sentido práctico lo es la disposición de negociar con los Estados Unidos de América un tratado sobre el canal actual que deja en manos de los Estados Unidos, a cambio de concesiones secundarias, la soberanía efectiva sobre la actual Zona del Canal; un tratado sobre defensa del canal que convalidaría la ilegal presencia militar de Estados Unidos en la República de Panamá; y un tratado sobre un nuevo



canal que dejaría en manos del gobierno de los Estados Unidos de América la construcción, administración y aprovechamiento del nuevo canal y que, por ello, privaría a la República de Panamá de su derecho a construir el nuevo canal y a constituirse en su usufructuario. Este criterio "práctico", este sentido "realista" de las cosas, ya encontró concreción en los proyectos de tratados de 1967, en las bases generales de negociación reiteradas por el Gobierno norteamericano y en el respaldo inicial que esas nuevas bases de negociación empezó a ganar en algunos panameños. Afortunadamente para el país, el gobierno nacional rechazó oficialmente los proyectos de tratados de 1967 y afortunadamente también el Gobierno nacional rechazó oficialmente las posteriores bases de negociación propuestas por el Gobierno norteamericano, según informe oficial del 12 de diciembre de 1972. (\*) Lo importante ahora es que éste o cualquier otro gobierno a quien corresponda la responsabilidad de decidir sobre las negociaciones se encare a ellas y decida con arreglo al sentido histórico y no al sentido "práctico y realista."

En contraposición al criterio práctico, el criterio histórico postula la necesidad de que las actuales negociaciones se limiten al canal actual; que lejos de convalidar la presencia militar de los Estados Unidos en la Zona del Canal aseguren el pronto desmantelamiento de bases y tropas extranjeras; y proclamen finalmente el derecho de la República de Panamá a construir y disfrutar pacíficamente el nuevo canal.

La posición histórica no es ilusa. Ella no descansa, ni mucho menos, en la seguridad de que los objetivos que busca y que hemos dejado enunciados son de inmediata y fácil realización. Como posición objetiva que es, sabe que tales aspiraciones no son de ejecución inmediata y, por ello, no espera lograrlos a tan corto plazo. En consecuencia, la posición histórica no ignora que es difícil limitar las negociaciones al actual canal cuando negocia con una superpotencia que se empeña en negociar también bases militares y la construcción de un nuevo canal. La posición histórica no ignora que es difícil para la República de Panamá rescatar su soberanía efectiva en la Zona del Canal, sanear su territorio de tropas extranjeras y construir y usufructuar un nuevo canal. Pero la posición histórica sabe también que más difícil aún será para la República de Panamá rescatar su soberanía efectiva si en virtud de un nuevo tratado la República de Panamá convalida y legaliza la presencia colonialista de los Estados Unidos en la Zona del Canal; que más difícil aún será para la República de Panamá emancipar su territorio de tropas extranjeras si en virtud de un nuevo tratado convalida y legaliza esa presencia de tropas extranjeras en su territorio; y que

(\*) Véase informe sobre las Actuales Negociaciones, leído por el Dr. Jorge E. Illueca el 12 de diciembre de 1972 en la Universidad de Panamá.

más **difícil** aún será para la República de Panamá construir su propio caso si en virtud de un tratado le otorga a los Estados Unidos de América, o a cualquier otro país, el derecho a construirlo, administrarlo y usufructuarlo.

El criterio histórico parte de las siguientes premisas:

1.— Es cierto que Panamá está dentro de la esfera de influencia de los Estados Unidos de América, pero más cierto es que más tiempo será el que permaneceremos dentro de tal esfera de influencia si la República de Panamá se limita a reconocer tal hecho y nada hace por emanciparse de dicha influencia.

2.— No es cierta la premisa de que Panamá no puede resistirse a concertar un tratado con los Estados Unidos en los términos en que ese tratado es hoy día posible. Si los Gobiernos panameños y su pueblo se mantienen firmes en su decisión de rehusar la firma de un tratado lesivo a sus intereses, éste sería, por cierto, uno de los pocos derechos que hoy día la República de Panamá tiene la seguridad que puede ejercer.

3.— Por algún tiempo la República de Panamá no contará con los factores necesarios para liberarse de un tratado injusto como el de 1903, pero la República de Panamá debe ser consciente de que sí le es posible, en cambio, negarse a firmar un tratado que no satisfaga sus demandas fundamentales.

4.— Es cierto que al presente no es la República de Panamá la que está en situación de dictar los términos de un nuevo tratado, pero sí es cierto que la República de Panamá sí está en situación de rehusar la firma de un tratado que no satisfaga las demandas de la hora presente de la nación panameña.

5.— En oposición a la premisa de los "prácticos y realistas", la República de Panamá no debe firmar un tratado por el solo hecho de que el mismo representa el máximo de lo que pueda arrancársele al Gobierno de los Estados Unidos. Si ese máximo que el Gobierno de los Estados Unidos está dispuesto a otorgar no coincide con los objetivos básicos de la República de Panamá, entonces no deberá haber tratado, pues lo que el país necesita no es simplemente un nuevo tratado, sino un tratado que satisfaga sus demandas fundamentales y resuelva así las causas de conflicto entre los dos países. Tratado que mantenga tales causas de conflictos no lo necesitamos. Ya lo tenemos: el de 1903. Lo que se necesita y lo **único** que se debe firmar es un tratado que, **por su contenido**, resuelva las causas de conflicto, satisfaciendo las demandas fundamentales de la nación panameña.

6.— Si es cierto, como lo es, que la mentalidad colonialista del Gobierno de los Estados Unidos de América no da para esperar un tratado satisfactorio para la República de Panamá, entonces la República de Panamá no tiene por qué sentirse obligada a firmar un tratado que no le es satisfactorio, pues el objetivo de Panamá no es la firma del tratado posible, sino del tratado que resulte satisfactorio a sus intereses a la luz de las demandas fundamentales del país.

7.— Si bien es cierto que al presente el poder colonialista de los Estados Unidos sobre Panamá y América Latina, es evidente, también lo es que la historia trabaja contra el colonialismo y que, específicamente, América Latina ha empezado ya a luchar clara y definitivamente contra la hegemonía colonialista de los Estados Unidos en Latinoamérica. Este hecho trabaja a favor de la causa panameña y en contra del poder colonial de Estados Unidos en la Zona del Canal.

8.— Así como para los "prácticos y realistas", los objetivos de las negociaciones deben limitarse a lo que sea posible conseguir, los objetivos de los que actúan con lo que hemos dado en llamar sentido histórico deben ajustarse a lo que corresponde a las necesidades políticas y económicas de la República de Panamá, sean tales objetivos posibles de modo inmediato o no.

9.— Para los que actúen con sentido histórico, un tratado simplemente superior al de 1903 puede resultar hoy aún más humillante e inexplicable que el de 1903. El tratado que se firme en la actualidad debe estar a tono con las exigencias de la hora presente y no ser sencillamente superior al de 1903. Un tratado superior al de 1903, pero inferior a lo que corresponde a la época actual, históricamente será tan injusto como aquél y su firma tendrá históricamente menos justificación.

10.— Para el criterio histórico, las bondades de un nuevo tratado no deben establecerse por simple contraste con el injusto tratado de 1903 ni con otro peor, pues que de esa guisa no habría virtualmente tratado malo, sino contrastándolo con lo que exige la hora presente, que es la referencia histórica que se impone para tasar las virtudes de un nuevo tratado.

11.— En cierto sentido, históricamente el Tratado de 1903 fue el precio que tuvimos que pagar para asegurar nuestra independencia. Pero la firma, en los momentos actuales, de un tratado que convalide las prácticas norteamericanas en la Zona del Canal sería el precio que innecesario y absurdamente estaríamos pagando para comprometerla.

12.— Panamá no puede darse el lujo de renunciar a la única arma eficaz propia que posee y que consiste en la ofensiva diplomática, moral y

política que le da un tratado injusto y humillante como el de 1903, liberando al Gobierno de los Estados Unidos de ese tratado, a cambio de otro que —palabras más o palabras menos— reproduzca, **setenta años más tarde**, aquellas características del Tratado de 1903, y de sus interpretaciones, que hacen de ese tratado un instrumento incompatible con los derechos fundamentales del Estado panameño y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Dicho de otro modo, la convalidación, **setenta años más tarde**, de la presencia colonialista y militar de Estados Unidos en la Zona del Canal y del monopolio para la explotación de nuestra privilegiada posición geográfica, mediante un nuevo tratado negociado **libremente**, esto es, sin los angustiosos factores que rodearon el nacimiento del Tratado de 1903, privaría a la República de Panamá de la ofensiva moral, diplomática y política en materia canalera, tan necesaria para el logro del único tratado que Panamá necesita: el que satisfaga sus demandas fundamentales. Ello es así, pues, de allí en adelante, Panamá ya no podrá hablar de un Tratado logrado, como el de 1903, con engaño, amenazas y con toda suerte de vicios de consentimiento y en abuso del estado de necesidad en que se encontraba la incipiente República. De allí en adelante, la nueva versión del Tratado de 1903 que ahora se pacte habría sido el resultado inconcebible, pero real, de nuestra propia y libre voluntad.

## VII — CANAL PROPIO VS. CANAL AJENO

Ya hemos dicho, en capítulos anteriores, que la estrategia de los Estados Unidos de América se orienta a conseguir de las actuales negociaciones la concesión para un canal a nivel a través del territorio panameño. No cabe duda de que la pretensión de asegurarse el derecho a construir un nuevo canal por la República de Panamá y la de extender su presencia militar en territorio panameño, son los objetivos más importantes de la política canalera norteamericana. Tanto una como otra pretensión tiene especial cuenta a los intereses propios de los Estados Unidos en tanto potencia económica, política y militar. También ya hemos expresado que, por lo que concierne a nosotros los panameños, las mencionadas pretensiones de los Estados Unidos encuentran eco en la República de Panamá en aquellos dotados de "sentido práctico y sentido realista." Ahora agregamos que lo que procede es hacer conciencia, de una vez por todas, asistidos por el sentido de histórico, de que la República de Panamá ha llegado ya a su mayoría de edad en materia canalera; de que no siente como justa la explotación de su recurso natural, hasta aquí más importante, como lo es su posición geográfica, por quien no sea la propia República de Panamá; y de que no está decidida a prorrogar, a través de un tratado para un

nuevo canal, la explotación de su posición geográfica por los Estados Unidos de América ni por ninguna otra nación extranjera.

Como ya hemos manifestado, los términos de la declaración conjunta que dio origen a las actuales negociaciones no obliga a la República de Panamá a negociar un tratado con los Estados Unidos para la construcción de un nuevo canal. Ello significa que la República de Panamá no tiene obligación legal alguna, dimanante de la expresada declaración conjunta, de negociar un tratado con Estados Unidos para la construcción de un nuevo canal. Esto es jurídicamente claro. Pero más claro aún lo es desde el punto de vista económico y político. Desde el punto de vista económico, para la República de Panamá, como país subdesarrollado que es, sería realmente inexcusable su renuncia a la construcción del nuevo canal y la entrega de ese rico privilegio a los Estados Unidos o a cualquiera otra potencia. Si Panamá aspira a emanciparse de su subdesarrollo no podrá lograrlo precisamente a expensas de poner al servicio de potencias extranjeras la explotación de sus recursos más importantes, entre ellos el nuevo canal. Y si los Estados Unidos tiene un sincero deseo de ayudar a la República de Panamá a salir de su subdesarrollo, ninguna oportunidad mejor que ésta para demostrarlo respetando el derecho de la República de Panamá a construir, administrar y usufructuar el nuevo canal.

La República de Panamá debe tomar una decisión clara y terminante con relación a las actuales negociaciones y el nuevo canal y debe dejar clara y definitivamente establecido que se reserva el derecho a construir el nuevo canal con los auxilios financieros y tecnológicos que en su oportunidad considere oportunos, bien sean de naturaleza privada o de naturaleza pública y bien sean norteamericanos o de otra nacionalidad. En esto no se trata de sentimientos antinorteamericanos. De lo que se trata es de que la República de Panamá sea el usufructuario de un bien propio como es su posición geográfica; de que cese el monopolio que hoy día ejerce Estados Unidos de América en el aprovechamiento de un bien que no le pertenece como lo es nuestra posición geográfica; y de que la República de Panamá se decida a explotar en su propio provecho su privilegiada posición geográfica. Naturalmente, no se ignora el hecho de que la cláusula quinta del Tratado de 1903 expresa que la República de Panamá otorga a los Estados Unidos el monopolio, a perpetuidad, para la construcción, mantenimiento y funcionamiento de cualquier sistema de comunicación por medio de canal. Lo que ocurre es que un nuevo tratado debe servir, precisamente, para librar convencionalmente a Panamá de esta cláusula y no para convalidarla, aparte de que Panamá tiene, desde el punto de vista puramente legal, buenos fundamentos para no sentirse atada a esa cláusula y a todo el Tratado de 1903. Entre estos fundamentos cabe mencionar: primero, las razones jurídicas que Panamá tiene para denunciar todo el

Tratado de 1903 y, con él, su cláusula quinta; segundo, la tesis de que el Tratado de 1903 es nulo por ser contrario a los principios de la Carta de las Naciones Unidas que consagra el derecho de todos los Estados a explotar sus recursos naturales; y, tercero, el hecho de que la cláusula quinta habla literalmente de monopolio para la construcción, mantenimiento y funcionamiento de cualquier sistema de comunicación por medio de canal, pero no para la **explotación y usufructo** de esos sistemas de comunicación, que es cosa muy distinta a **construcción, mantenimiento y funcionamiento**, con la cual Panamá puede, jurídicamente, alegar que esa cláusula no priva a la República de Panamá de su derecho a **explotar y usufructuar** los sistemas de comunicación por medio de canal en su territorio.

Como es de conocimiento elemental, para obras de la índole de un nuevo canal no hay actualmente países con monopolios financieros ni tecnológicos. Afortunadamente para la República de Panamá, ésta puede elegir las fuentes financieras y tecnológicas convenientes para la construcción de un nuevo canal. Unicamente factores eminentemente políticos, concernientes a la influencia del Gobierno de Estados Unidos en la República de Panamá, mediatizan el derecho de la República de Panamá a tomar la decisión que debe tomar y a llevar adelante su decisión de construir el nuevo canal apelando a las fuentes financieras y tecnológicas que le resulten más convenientes, privadas o públicas, norteamericanas o no norteamericanas.

La Carta de las Naciones Unidas, de la cual los propios Estados Unidos es signataria, consagra claramente el derecho de todo Estado a explotar sus recursos naturales. Ello no podía ser de otro modo. Y la construcción del nuevo canal por la República de Panamá, con los auxilios financieros y tecnológicos del caso, es la **única** forma que tiene la República de Panamá de explotar hasta aquí su más importante recurso natural: **su privilegiada posición geográfica**, recurso éste que viene siendo usufructuado por los Estados Unidos de América a través del actual canal y a través de sus puertos.

A estas alturas de la lucha de los pueblos subdesarrollados por la defensa y explotación de sus recursos naturales, la República de Panamá no puede abdicar a su derecho a explotar su recurso natural hasta aquí más importante entregando la construcción y explotación de un nuevo canal a una potencia extranjera, sea cual fuere ésta. A estas alturas del desarrollo de la conciencia de los pueblos y de las realidades financieras y tecnológicas del mundo, Panamá debe ser enteramente consciente de que el nuevo canal, **por su necesidad**, es una obra **imprescindible**, y, por su **rentabilidad**, una obra **autofinanciable**. En efecto, por lo que se refiere a su necesidad, dentro de relativamente pocos años será casi suicida para

la economía mundial no contar con un moderno canal que satisfaga las crecientes necesidades del tráfico marítimo universal. Y por lo que concierne a su **rentabilidad**, es notorio que los Estados Unidos de América no estaría tan interesado en la construcción y aprovechamiento del nuevo canal si éste fuera precisamente un lastre económico. En realidad, mucho valor económico debe significar el canal cuando el Gobierno de los Estados Unidos de América no le importa afectar su prestigio ante los pueblos del mundo en su lucha por negarle a Panamá su derecho a construir y explotar el nuevo canal. Una obra de la que no se puede prescindir, como lo sería un canal moderno, es una obra que, por ese sólo hecho, encuentra sobrada explicación y justificación económica. Es por todo esto que la construcción de un nuevo canal no es un problema ni económico ni tecnológico: es un problema eminentemente político. El problema está en que el Gobierno de los Estados Unidos de América hará todo cuando esté en sus manos para asegurarse la construcción y explotación del nuevo canal y despojar a la República de Panamá del ejercicio de este importante derecho soberano. En cualquier caso, al Gobierno norteamericano corresponde demostrar lo contrario facilitándole a la República de Panamá el ejercicio de su derecho a construir, administrar y usufructuar el nuevo canal.

Y la República de Panamá no podrá escapar a la disyuntiva que le plantean las actuales negociaciones con relación al nuevo canal, ni quienes la gobiernen al tiempo de tomar la decisión podrán escapar al severo juicio de la historia. Y respecto del nuevo canal la disyuntiva es ésta: **o canal propio o canal ajeno**. Siendo, como lo es, que la decisión que ahora se tome, tanto por la fecha de iniciación y terminación de un nuevo canal, como por los efectos económicos y políticos del mismo, es decisión cuyas consecuencias conocerán principal y directamente las nuevas generaciones, la entrega de la construcción y explotación del nuevo canal a una potencia extranjera no podría ser entendida ni sentida por esas generaciones de panameños sino como otra clásica venta de progenitura. Evaluada tan importante decisión desde cierta perspectiva histórica, mediarán más razones para explicar el humillante Tratado de 1903 que la entrega en el presente del nuevo canal a una potencia extranjera. Lo primero puede explicarse en obsequio a realidades insuperables de la época. Fue, en cierta medida, el precio doloroso, pero real, que hubo de pagarse para consolidar la independencia. Pero la renuncia al nuevo canal y su explotación por una potencia extranjera no constituye en la actualidad ninguna necesidad insuperable ni insorteable, ni ningún precio que haya de pagarse a cambio de una independencia que, paradójicamente, hoy sólo la empaña la potencia que pretende asegurarse la construcción del nuevo canal.

La estrategia para vendernos a los panameños la fatalidad de un nuevo canal construido y explotado por los norteamericanos tiene ya cierta tradición entre nosotros y ha apelado a la explotación de los más variados razonamientos. Así, la idea de un nuevo canal construido y explotado por los Estados Unidos de América se nos vendía en el pasado asociada a la necesidad de asegurar que la República de Panamá y el resto del continente americano se mantuvieran libre de la influencia comunista. Era, si se quería, una especie de seguro político, cuyas primas debía subsidiar el Estado panameño al alto precio de su dignidad y soberanía o, visto de otro modo, el precio que se tenía que pagar para preservar a la República de Panamá y a la América como parte del mundo occidental, del cual, repetimos, forma parte el Tratado de 1903. Sin embargo, es claro que la lucha por un canal panameño no es ni puede ser la lucha por un canal ruso o un canal comunista. La lucha por un canal panameño, valga el simplismo que sigue, es la lucha por un canal panameño. Ni canal ruso ni canal gringo; un canal panameño, para el desarrollo económico del país y como servicio igual para todos los países del mundo. No existe ninguna relación de causa a efecto entre una lucha por un canal panameño y el resultado de un canal ruso o una República comunista. Este expediente ha sido un expediente tan malicioso como pueril, orientado a separar de la lucha nacionalista del pueblo panameño a aquellos panameños que, en virtud de convicciones o intereses, temen a la influencia comunista en la República de Panamá. Sin embargo, como se dijo, la lucha por un canal panameño no significa, ni muchos menos, la sustitución de un canal norteamericano por un canal ruso.

También la fatalidad de un nuevo canal construido y explotado por los norteamericanos se nos ha justificado explotando o cultivando el complejo de incapacidad de los ciudadanos del subdesarrollo para la ejecución y administración de las obras que a las grandes potencias les interesa manejar. De esta guisa, se nos acompleja a fuerza de repetir la especie de que los panameños no estamos capacitados para garantizarle al mundo la eficiente administración de una obra tan importante y compleja como lo es un canal interoceánico. (\*) Para enriquecer las apariencias de este razonamiento, se apela a los ejemplos de ineficiencia e irresponsabilidad de nuestros gobiernos. Sin embargo, es evidente que el uso de este razonamiento no se dirige justamente a asegurar una administración eficiente del actual y del nuevo canal, sino únicamente a asegurar la administración del presente y del futuro canal para los Estados Unidos y conseguir así lo que realmente les interesa: su usufructo. Por lo demás, cualquiera sea

---

(\*) Tal mentalidad puede verse en el Informe rendido por una comisión de técnicos e intelectuales norteamericanos designada por el Presidente Ika Eisenhower y presidida por su hermano Milton Eisenhower.



la eficiencia de los pueblos subdesarrollados para administrar sus recursos naturales, tal supuesta o real deficiencia no otorga títulos a las potencias extranjeras para despojar a los pueblos subdesarrollados del derecho a la explotación y aprovechamiento de sus recursos.

A efecto de disminuir la importancia y significación del canal y, con ello, el interés de Panamá sobre el mismo y, de este modo, facilitar un tratado como mejor acomode a las pretensiones del Gobierno norteamericano, se habla también de los enormes progresos que seguirá experimentando la aviación y la absorción por ésta de una cantidad cada vez mayor del transporte mundial. Sin embargo, paralelamente a la innegable realidad de los progresos de la aviación deben tenerse en cuenta otras realidades no menos importantes y que, además, contribuyen a darnos una comprensión más objetiva y proporcionada del problema. Entre ellas, la realidad de que la aviación irá evolucionando al mismo tiempo que irá creciendo el comercio mundial, o sea, que no ocurrirá que evolucione el transporte aéreo y que las necesidades del comercio mundial se mantengan estáticas. También habrá que contar con el hecho de que el transporte aéreo tendrá siempre límites en su propia evolución como resultado de factores varios. Entre otros, debe tenerse presente que, como sugieren los estudios de los técnicos, el hombre no podrá abusar de la generosidad de la atmósfera. Por lo demás, a esta altura de la capacidad económica del mundo y de las crecientes necesidades de intercambio entre los pueblos, parece elemental pensar que mientras tengan agua los océanos nunca sobraré un canal que los comunique.

Todo lo dicho implica que Panamá no puede dejar de decidir, a propósito de las actuales negociaciones, lo relativo al nuevo canal. O Panamá se limita a negociar lo concerniente al actual canal, reservándose el derecho a construir y explotar el nuevo canal, o Panamá cae en la trampa histórica de negarle el nuevo canal a las nuevas generaciones de panameños para entregársela a las nuevas generaciones de norteamericanos. Naturalmente, estamos inscritos en la línea de pensamiento con arreglo a la cual el nuevo canal debe reservarse como patrimonio panameño para las nuevas generaciones de panameños y no como patrimonio extranjero a favor de generaciones extranjeras.

Si, en otro orden de consideraciones, hasta el presente el Gobierno de los Estados Unidos ha probado ser con los Gobiernos panameños todo lo inconsecuente e inflexible que se pueda ser; si encima de perseverar en un tratado injusto e injurídico como el de 1903 agrega de su propia cosecha, en perjuicio de la República de Panamá, interpretaciones y prácticas violatorias del propio Tratado de 1903, ¿qué, que no sea masoquismo histórico, nos debe llevar de la mano a prorrogar tan injusta realidad entregán-

dole al responsable de ella los derechos para construir y explotar un nuevo canal? ¿No significaría ésto prorrogar la injusta situación que vivimos actualmente en materia canalera? ¿No significaría ésto frustrar los esfuerzos de la nación panameña por sacudirse de tan onerosa situación?

### VIII — ELEMENTOS DE UNA NUEVA POLITICA CANALERA

Sin perjuicio del mérito de todas aquellas posiciones oficiales que en el pasado supieron enfrentar con sentido de historia y de nacionalidad las iniciativas ilegítimas y prepotentes del Gobierno norteamericano, posiciones que honran y enriquecen nuestra historia republicana, es evidente que las políticas canaleras del pasado eran, en general, prisioneras de la incontrastable hegemonía que el Gobierno de los Estados Unidos de América ha tenido sobre la República de Panamá y América Latina. Tal hegemonía, tanto económica, como diplomática y política, llegó a tarar de fatalismo a la política canalera de nuestros gobiernos y el "sentido práctico" de éstos terminaba de completar las consecuencias jurídicas y de hecho de tal hegemonía.

A objeto de precisar las características que debe tener una nueva política canalera, resulta conveniente determinar las características que presenta la que se propone reemplazar.

Consideramos que una apreciación atenta de lo que llamamos política canalera tradicional convence de que ésta presenta las siguientes características generales:

a)—Es expresión de los intereses comunes que han unido a los gobiernos norteamericanos y panameños y que hacían de éstos eficaces piezas de la diplomacia norteamericana en el ajedrez internacional.

b)—Es fatalista, ya que parte de la convicción de que cualquier esfuerzo por lograr los objetivos fundamentales del país en materia canalera está condenado al fracaso.

c)—Es "práctica", ya que limita sus objetivos a lo que es posible conseguir.

ch)—Apunta principalmente a los objetivos económicos y fiscales y no a los políticos.

d)—Pretende sólo una solución parcial y provisional del problema canalero, transfiriendo la solución integral y definitiva a las futuras generaciones.

e) —No logra categoría ni características de política nacionalista. Con todo, es evidente que setenta años de experiencia canalera han contribuido a depurar los objetivos de la nación panameña en orden al canal interoceánico y le han dado suficiente conciencia y claridad respecto de las demandas por las cuales debe luchar. La República de Panamá no puede negociar a espaldas de esta verdad histórica. El período en que las negociaciones servían para resolver problemas subalternos y parciales, vale decir, puramente económicos y fiscales, ha pasado. Panamá aspira a una nueva política canalera que concrete esta verdad y exprese la experiencia acumulada en setenta años de relaciones canaleras con el Gobierno de los Estados Unidos de América.

Contrario a la política canalera tradicional, una nueva política sobre el Canal debe inspirarse, en general, en las siguientes premisas:

a) —Debe ser expresión de una política exterior independiente y autónoma de la del Departamento de Estado, en tanto expresión concreta de los intereses auténticamente nacionales del Estado panameño.

b) —Debe pretender la solución integral y definitiva del problema canalero y no debe aspirar a remitir dicha solución a las generaciones futuras.

c) —Debe apuntar principalmente a los aspectos políticos, ya que éstos, además, llevan implícitos la solución de los problemas económicos y fiscales.

ch) —Debe ajustar sus objetivos a los que coincidan con las demandas básicas y fundamentales de la nación panameña y no a los que sea posible conseguir.

d) —Debe partir de la convicción de que el tiempo y la historia trabajan a favor de la posición panameña y no a favor de la posición norteamericana.

e) —Como respuesta a las realidades a las que específicamente responde, y como parte del contexto de la lucha latinoamericana de la que inevitablemente es parte, la nueva política canalera debe tener el carácter de una política nacionalista.

Las premisas generales que dejamos enunciadas, sirven de marco para una política canalera con los siguientes objetivos concretos:

a) —Hacia la recuperación de la Zona del Canal, incorporando ésta a la total, completa y exclusiva jurisdicción del Estado panameño.

b) —Hacia la recuperación, administración y usufructo del actual canal.

c)—Hacia la construcción, administración y usufructo del nuevo canal por el Estado panameño, a través de los auxilios tecnológicos y financieros que el Estado panameño estime oportunos.

ch)—Hacia la desmilitarización de la Zona del Canal.

d)—Hacia la neutralización efectiva del actual canal y del nuevo canal.

Referidas a las actuales negociaciones tanto las premisas generales de la nueva política canalera como sus objetivos concretos, tenemos lo siguiente:

a)—Que son inaceptables para la nación panameña unas negociaciones que resulten en tratados que impliquen la recuperación del actual canal y de la Zona del Canal en una fecha **posterior** o **coincidente** con la fecha de expiración natural del actual canal.

b)—Que son inaceptables para la nación panameña unas negociaciones que confirmen el pretendido derecho y el interés de los Estados Unidos de América a construir y explotar el nuevo canal.

c)—Que son inaceptables para la nación panameña unas negociaciones que resulten en tratados que convaliden o legalicen las bases militares norteamericanas en la Zona del Canal.

ch)—Que Panamá debe esperar todo el tiempo que sea necesario para conseguir el tratado que satisfaga sus demandas fundamentales y en ningún caso precipitarse a firmar unos tratados que no resuelvan sus demandas fundamentales.

d)—Panamá no necesita el tratado que pueda conseguir. Panamá necesita el tratado que satisfaga sus demandas fundamentales.

Naturalmente, no seríamos nacionalistas en materia canalera, sino simplemente ilusos, si creyéramos que para la República de Panamá todo se resuelve con la sola formulación de una política canalera como la expuesta. Tampoco seríamos nacionalistas, sino ilusos, si pensáramos que los objetivos expuestos son fáciles de obtener y que, además, pueden ser logrados prontamente. Por el contrario, al adherimos a una política canalera nacionalista, somos altamente conscientes de que se trata de objetivos muy difíciles y de que no tenemos por qué esperar para muy pronto el logro de tales objetivos. Pero nos adherimos muy conscientemente a esta posición, en la convicción de que la República de Panamá no puede desentenderse de la lucha por sus derechos y porque obviamente mucho más.

lejos tendrá la República de Panamá el logro de sus aspiraciones básicas mientras más tarde empiece a luchar concreta y claramente por tales aspiraciones.

Al postular una política canalera nacionalista tampoco ignoramos todo lo que ella implica en orden a su administración. La lucha por una solución nacionalista del problema canalero es una lucha ardua y grande. La incompreensión con que tal política será recibida por los Estados Unidos de América y la decisión con que su gobierno pretenderá enfrentarla, da la medida de los serios riesgos y de los grandes problemas que tal política puede generar. Por ello, ningún gobierno solo será suficiente para mantener con éxito una política canalera nacionalista. Una política canalera nacionalista necesita el concurso de toda una nación decidida y resuelta a luchar por tal política. Ni un gobierno ni un hombre serán suficientes a la hora de las confrontaciones definitivas. De allí que la ejecución de una política canalera nacionalista reclame el acopio de fuerzas que desborden la sola buena voluntad y disposición de los personeros de un gobierno. Una política canalera nacionalista debe ser, así, más una política de todo un pueblo que la política de los personeros de un gobierno. Esto último tiene mérito y bastante. Pero ésto sólo no será históricamente suficiente.

Lo expuesto nos lleva al problema de la administración de una política canalera nacionalista, pues no basta tener una política nacionalista; es necesario saberla administrar.

A nuestro juicio, un esquema de administración de una política canalera nacionalista supone, en general, lo siguiente:

a) — Tener clara conciencia de la magnitud, implicaciones y riesgos de tal política.

b) — Tener clara conciencia de que una política canalera nacionalista es una causa muy grande para toda una nación y, naturalmente, mucho mayor para cualquiera de sus gobiernos o de sus personeros.

c) — Vincular a la ejecución de la nueva política canalera a panameños cuyo pasado sea garantía de fidelidad a los principios y objetivos de tal política y no precisamente negación de éstos.

ch) — Hacer conciencia de que la lucha por la recuperación del actual canal y de la construcción y explotación de un nuevo canal por la República de Panamá, no es una lucha ideológica, sino una lucha nacional, un imperativo histórico del que no puede sustraerse un pueblo subdesarrollado como el panameño si quiere salir del subdesarrollo, afirmar su personalidad nacional, defender su soberanía y proveer a su propia seguridad física. En consecuencia, la lucha por el canal no es una lucha en que haya lugar

para sectarismos, sino una lucha de panameños, una lucha de una nación que se resiste a dejar de afirmarse como tal y que reclama el derecho a explotar sus recursos naturales, a proteger su soberanía y a proteger su seguridad física.

d) — Crear las condiciones que hagan irreversibles los avances logrados en materia de política canalera y que permitan el desarrollo a plenitud de una nueva política en relación con el canal.

e) — Allanar todos los obstáculos que, de hecho, frenan el concurso y el respaldo que la política canalera nacionalista necesita de las distintas corrientes de opinión que existen en el país y que en el pasado han estado identificadas con la causa nacionalista del pueblo panameño y han tenido a su cargo la vocería y responsabilidad de tal política.

f) — Asegurar a favor de ella el más decisivo, espontáneo y eficaz respaldo de la nación panameña mediante una política interior que contribuya a tal propósito.

g) — Desarrollar al máximo la producción nacional a efecto de hacer al país cada vez menos dependiente del canal y del mercado exterior y así menos vulnerable a las represalias económicas y políticas.

h) — Asegurar a favor de ella la mayor solidaridad internacional posible.

i) — Asegurar a favor de ella la mayor solidaridad posible del propio pueblo norteamericano, cuyo concurso debe ser objetivo esencial de la estrategia de la nueva política canalera. Un repaso a la historia política de la sociedad norteamericana de los últimos lustros demuestra que ésta ha empezado ya a cuestionar por ella misma la validez ética y política de las decisiones de su gobierno. Evidentemente, la época en que los gobiernos norteamericanos disponían de un cheque político en blanco de la sociedad norteamericana, mientras sus estudiantes, obreros e intelectuales se limitaban al ejercicio de sus labores clásicas, ha pasado ya. Y, evidentemente también, la conciencia ética de la sociedad norteamericana empieza a resentir un poderío asentado en parte en el despojo de los países débiles. La experiencia de Vietnam es el mejor ejemplo de que la juventud norteamericana no está dispuesta a sacrificar su vida por valores que ética y políticamente no lo justifiquen.

j) — Aprovechar al máximo la solidaridad internacional mediante una nueva política exterior que, entre sus objetivos esenciales, tenga precisamente ese, esto es, la solidaridad internacional para la causa panameña.

k)—Proveer al servicio diplomático y consular de personal idóneo y calificado para la representación de tal política.

l)—Aprovechar al máximo las tribunas y coyunturas internacionales y los mecanismos de presión internacional.

Naturalmente, como podrá confirmar el lector, el presente capítulo no agota todos los elementos que, a nuestro juicio, deben servir de fundamento y referencia para articular una nueva política canalera. Muchos de ellos pueden ser apreciados también en los capítulos precedentes y en las conclusiones con que rematamos este ensayo, así como en los estudios de otros panameños preocupados por el problema del canal.

## CONCLUSIONES

1.— El presente ensayo tiene el propósito de contribuir a estructurar y definir una política canalera de carácter nacionalista.

2.— Las actuales negociaciones concernientes al Canal de Panamá tienen su origen **formal** en la declaración conjunta de 3 de abril de 1964 y su origen **material**, real o histórico, en el proceso de agudización de las contradicciones entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá por razón de dicho canal, proceso éste que encontró en los sucesos de enero de 1964 su expresión más dramática.

3.— Tanto por el documento que sirve de origen **formal** a las actuales negociaciones como a la causa **material** o **histórica** de las mismas, las actuales negociaciones nacieron para resolver las causas de conflictos que genera el **actual canal** y su régimen jurídico concretado en el Tratado de 1903 y no para resolver lo concerniente al nuevo canal.

4.— En consecuencia, las actuales negociaciones con los Estados Unidos de América deben limitarse al actual canal y por ningún concepto deben extenderse a un nuevo canal, como no sea para reconocer el derecho de Panamá a construirlo, administrarlo y usufructuarlo.

5.— La estrategia de los Estados Unidos de América en las actuales negociaciones se orienta a tomar ventaja de ellas no para resolver las causas que dieron origen a las negociaciones, sino para lograr los siguientes objetivos:

a)—Legalizar su presencia militar en la República de Panamá, a título de la supuesta defensa del canal.

b)—Prorrogar o extender cronológicamente su control sobre el canal interoceánico, en vista de que dicho país es plenamente consciente de que sus derechos a perpetuidad no son tales y que expirarán precisamente

cuando el actual canal necesite ser reemplazado por uno nuevo y ello está previsto por los Estados Unidos de América para dentro de breve tiempo.

c) —Asegurarse la construcción, control y usufructo del nuevo canal. Dicho esto en otros términos, los Estados Unidos de América aspira a cambiarnos un canal viejo por uno nuevo.

6.— La República de Panamá debe sacudirse del complejo de la perpetuidad y ser consciente de que ésta es política, física y jurídicamente insostenible; de que el crónico e irreversible proceso de obsolescencia que vive el canal actual ha devaluado o depreciado el verdadero valor cronológico de la perpetuidad; y de que el Gobierno de los Estados Unidos de América, consciente de ello, persigue reemplazar tal "perpetuidad" por un plazo fijo más largo que lo que cronológicamente le vale su perpetuidad, con lo cual pretende, valga la aparente contradicción, prorrogar su perpetuidad.

7.— La presencia militar de los Estados Unidos en la Zona del Canal, a título de su supuesta defensa, es contraria al propio tratado de 1903, conspira contra el carácter neutral del canal, viola la soberanía panameña y atenta directa e indirectamente contra la seguridad física del Estado panameño.

8.— La presencia militar de los Estados Unidos de América en la Zona del Canal de Panamá, a título de su supuesta defensa es violatoria del propio tratado de 1903, pues éste no autoriza bases militares para la defensa y seguridad de los Estados Unidos de América.

9.— La presencia militar de los Estados Unidos de América en la Zona del Canal de Panamá viola el derecho de los usuarios de éste a la neutralidad del canal.

10.— La presencia militar de los Estados Unidos de América en la Zona del Canal de Panamá atenta **directamente** contra la seguridad física de la población del Estado panameño, tal como lo demostraron los sucesos de enero de 1964.

11.— La presencia militar de Estados Unidos de América en la Zona del Canal de Panamá atenta **indirectamente** contra la seguridad física de la población panameña al convertir a la República de Panamá en blanco de obligadas represalias militares por parte de las potencias enemigas de los Estados Unidos de América.

13.— A la República de Panamá no le tiene ninguna cuenta una defensa del canal que, por su índole, implique una violación a su soberanía y una amenaza directa e indirecta a la seguridad de su población y de su territorio.



13.— Un cambio en la posición panameña respecto del canal de Panamá supone un cambio en los criterios de evaluación del problema canalero.

14.— La posición tradicional de los Gobiernos panameños en materia canalera se racionalizaba en razón de lo que hemos dado en llamar "el criterio o sentido práctico."

15.— En virtud del "sentido práctico" con que la posición tradicional proponía que se entendiera el problema canalero, la República de Panamá debía limitarse a aceptar lo que le fuera posible conseguir de los Estados Unidos de América.

16.— En virtud de lo que hemos dado en llamar el sentido histórico la República de Panamá no debe limitar sus demandas a lo que se juzgue posible conseguir de los Estados Unidos de América, sino a lo que represente sus demandas fundamentales, independientemente de que actualmente sea o no posible lograrlas, entre las cuales están su derecho a incorporar la Zona del Canal a la total jurisdicción panameña, su derecho a recuperar el actual canal, su derecho a emancipar su territorio de bases militares extranjeras y su derecho a construir y explotar el nuevo canal.

17.— Lo importante no es un nuevo tratado, sino un tratado que consagre los derechos mencionados en el punto anterior.

18.— Panamá no necesita un tratado simplemente **nuevo**, sino un tratado **bueno**. Panamá no necesita un tratado nuevo en la fecha y malo en el fondo. Panamá ya tiene tratado **malo**: el de 1903. Y no necesita otro de la misma índole.

19.— Un tratado que, negociado a estas alturas, legalice la presencia militar de Estados Unidos en la Zona del Canal y prive a la República de Panamá de su derecho a construir, manejar y usufructuar el nuevo canal es, históricamente, menos excusable que el firmado en 1903 en circunstancias que, al menos, lo hacían concebible y hasta explicable.

20.— Los negociadores no negocian a nombre exclusivamente de las actuales generaciones. Dada la naturaleza y las proyecciones cronológicas de un tratado, los negociadores no pueden negociar con prescindencia de las generaciones futuras y de sus intereses.

21.— El canal interoceánico es para la República de Panamá el medio más idóneo para explotar su recurso natural hasta hoy más importante: su posición geográfica.

22.— Si en 1903 Panamá no pudo evitar que una potencia extranjera explotara su principal recurso natural, vale decir, su privilegiada

posición geográfica, a estas alturas es inconcebible e históricamente imperdonable que Panamá abdique a su derecho a explotar su posición geográfica entregando a una potencia extranjera su derecho a construir, manejar y explotar el nuevo canal.

23.— El nuevo canal es, por su necesidad, inevitable, y, por su rentabilidad, autofinanciable.

24.— Dentro de pocos años será poco menos que suicida para la economía mundial no contar con un canal nuevo que satisfaga las crecientes necesidades del tráfico marítimo mundial.

25.— Panamá debe reservarse el derecho a construir el nuevo canal apelando a los auxilios tecnológicos y financieros que en su oportunidad estime conveniente, bien sean tales auxilios norteamericanos o no norteamericanos.

26.— La confrontación entre la tesis del canal propio y del canal ajeno debe resolverse a favor de la tesis del canal propio.

27.— No habrá perdón en la historia para quienes, a estas alturas de la lucha de los pueblos por la defensa y explotación de sus recursos naturales, entreguen el nuevo canal a una potencia extranjera, sea cual fuere ésta.

28.— A estos respetos, Panamá no puede dejar de hacer lo que, en su lugar, harían los propios Estados Unidos de América: proteger y explotar sus recursos naturales.

29.— Si Panamá aspira a emanciparse de su subdesarrollo no podrá lograrlo precisamente a expensas de poner su recurso natural más importante en manos de una potencia extranjera.

30.— Los más altos intereses nacionales exigen que la comunidad toda cuente con las condiciones que le permitan desarrollar y organizar al máximo todo su potencial nacionalista, de suerte que, sean cuales fueren las alternativas de nuestra política interna, los Gobiernos norteamericanos sepan que, en punto al canal interoceánico, en la República de Panamá encontrará siempre un solo Gobierno, sean quienes fueren los personeros físicos de éstos.

31.— El país vive un proceso de definición de su política.

32.— La experiencia acumulada en 70 años de relaciones canaleras con los Estados Unidos de América y las nuevas realidades políticas tanto internas como internacionales, han precipitado dicho proceso.

33.— Este proceso expresa la lucha de la política canalera tradicional por sobrevivir frente a una nueva política canalera que pretende negarla y afirmarse como política oficial del país.

34.— Las actuales negociaciones no deben adelantarse bajo los auspicios de la política canalera tradicional, sino bajo la rectoría y patrocinio de una nueva política canalera.

35.— La nueva política canalera debe tener por objetivos básicos los siguientes:

a)—La incorporación de la Zona del Canal a la total y completa jurisdicción del Estado panameño.

b)—La recuperación del canal actual antes de que éste expire por muerte natural y no precisamente cuando vaya a ser reemplazada por uno nuevo.

c)—La construcción, manejo y usufructo del nuevo canal por la República de Panamá con los auxilios financieros y tecnológicos que el país determine en su oportunidad.

ch)—La desmilitarización de la Zona del Canal.

d)—El rechazo de todo tratado que desconozca los expresados objetivos básicos.

36.— Entre las contribuciones oficiales adelantadas a favor de una nueva política canalera tenemos las siguientes: La terminación del Convenio de Bases de Río Hato; el repudio oficial a los proyectos de tratados propuestos por los negociadores en 1967; el rechazo, por parte de la Asamblea de Corregimientos, de la irrisoria y ofensiva anualidad pactada a favor de la República de Panamá en el Tratado de 1955; el repudio oficial el 12 de diciembre de 1972, de las bases de negociación reiteradas por el Gobierno norteamericano; el virtual enjuiciamiento de los Estados Unidos de América ante el Consejo de Seguridad por su política colonialista en la Zona del Canal; y la apertura de relaciones con países del campo comunista y del tercer mundo.

37.— Una nueva política canalera supone una estrategia diplomática y política distinta de las propias de la política canalera tradicional.

38.— En lo internacional, la nueva política canalera debe marchar paralela a una política exterior que tenga como centro los intereses auténticamente panameños y no los intereses de los grandes centros de poder mundial; que sea autónoma o independiente de la política exterior del

Departamento de Estado de los Estados Unidos de América; y que en todo momento sea expresión de los intereses nacionales y de la soberanía del Estado panameño.

30.— En lo interno, la nueva política exterior debe marchar paralela a una política interior que coadyuve e invite a todas las fuerzas representativas del potencial nacionalista del país a tomar su puesto en la lucha de la nación panameña por la recuperación del canal, por la recuperación de la Zona del Canal, por la emancipación del territorio nacional de bases militares extranjeras y por la construcción, manejo y usufructo del nuevo canal por parte de la República de Panamá. Este, y no otro, es el reto histórico que se confronta y que la nueva política canalera, y con ella todo el país, debe enfrentar.

40.— Una nueva política canalera necesita ser administrada con la estrategia y el personal compatible con ella y, por consiguiente, no puede dejarse expuesta a la influencia de los ideólogos y estratègas de la política canalera tradicional.

41.— Para el éxito de una política canalera nacionalista es rigurosamente indispensable asegurarse la identificación real y masiva del país con dicha política, pues ella tiene que partir y sustentarse en el respaldo consciente y decidido de todo el potencial nacionalista del país, a sus distintos niveles.

42.— Las negociaciones iniciadas en 1964 y toda la política canalera norteamericana demuestra que el Gobierno de los Estados Unidos de América no está preparado para la concertación de un tratado justo con la República de Panamá y, de su parte, la República de Panamá, no tiene por qué sentirse obligada a concertar un tratado injusto.

43.— La causa nacionalista, por la desproporción de las fuerzas que desafía, es superior a un hombre, es superior a un gobierno y, por algún tiempo, superior a todo un pueblo que necesitará de sacrificios de años, a veces de generaciones, para ver cumplidos sus objetivos.

44.— Así como es verdad que Panamá no puede dictar los términos de un nuevo Tratado con los Estados Unidos de América, así mismo lo es que nada la obliga a firmarlo si no le conviene