

## **La gesta del 9, 10 y 11 de enero de 1964. Antecedentes, hechos y consecuencias**

The feat of January 9, 10 and 11, 1964. Background, facts and consequences

**Reymundo Gurdíán Guerra<sup>1</sup>**

Universidad de Panamá. Panamá

[rgurdian2002@yahoo.com](mailto:rgurdian2002@yahoo.com)

<https://orcid.org/0009-0007-1859-8601>

Doi: <https://doi.org/10.48204/j.cnacionales.n38.a9323>

Recibido: 4/6/25 Aceptado 8/7/25

### **Resumen**

Este artículo pasa revista a los antecedentes inmediatos de los acontecimientos del 9, 10 y 11 de enero de 1964; describe los hechos que llevaron a la agresión norteamericana contra los estudiantes y el pueblo panameño que aspiraban izar la bandera tricolor en la Zona del Canal y que dieron como resultado una veintena de muertos y cientos de heridos y al rompimiento de las relaciones diplomáticas por parte de Panamá en 1964; analiza el proceso negociador que siguió al restablecimiento de dichas relaciones y que concluyó con la firma de los “tres proyectos” de tratados sobre el Canal de Panamá en junio de 1967 y, por último, examina brevemente el contenido y alcance de dichos tratados, los cuales fueron ampliamente analizados, criticados y rechazados por la opinión pública y luego engavetados hasta que en agosto de 1970, el régimen militar tomó la decisión de comunicar al Departamento de Estado que rechazaba dichos acuerdos por considerarlos que no se ajustaban al espíritu y la letra de la Declaración conjunta del 3 de abril de 1964.

**Palabras clave:** Sucesos del 9 de enero de 1964, crisis diplomática Panamá-Estados Unidos, negociaciones sobre el Tratado del Canal de Panamá de 1967, soberanía nacional.

### **Abstract**

This article reviews the immediate background to the events of January 9, 10, and 11, 1964; it describes the events that led to the U.S. aggression against the Panamanian students and people who aspired to raise the tricolor flag in the Canal Zone, resulting in some twenty deaths and hundreds of injuries, as well as the severance of diplomatic relations by Panama; it analyzes the negotiation process that followed the reestablishment of these relations and concluded with the signing of "three draft" treaties on the Panama Canal in June 1967; and finally, it briefly examines the content and scope of these treaties, which were widely analyzed, criticized, and rejected by the public and then shelved until August 1970, when the military regime decided to inform the State Department that it rejected these agreements, considering them inconsistent with the spirit and letter of the joint declaration of April 3, 1964.

**Keywords:** Events of January 9, 1964, diplomatic crisis Panama-United State, negotiation on the Panama Canal Treaties of 1967, national sovereignty.

---

<sup>1</sup> El autor es licenciado en Geografía e Historia y posee estudios de postgrado en Historia, Relaciones Internacionales y Educación. Es profesor titular del área de historia de Panamá y América en el Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades. Actualmente es director del Instituto de Investigaciones Históricas (IIH) de la Universidad de Panamá.

## 1. Introducción

Las protestas contra la guerra europea y las corrientes nazi-fascistas, las manifestaciones contra las pretensiones estadounidenses de extender el control de los sitios de defensa arrendados en 1942 más allá del plazo acordado y las luchas contra las políticas antinacionales de los gobiernos oligárquicos de los años cuarenta propició el surgimiento de organizaciones gremiales, cívicas y políticas de nuevo cuño y nacionalistas entre las que se destacan la Federación de Estudiantes de Panamá, el Magisterio Panameño Unido, la Asociación de Profesores de la República, el Frente Patriótico de la Juventud, entre otras quienes lideran los movimientos de masas en defensa de la soberanía y la autodeterminación nacionales.

A pesar del activismo y liderazgo de estas organizaciones sociales, durante la administración del coronel José Antonio Remón Cantera (1952-1955), el protagonismo de sus luchas disminuyó debido a la persecución y represión ideológica y política desatada por los organismos de seguridad contra todas aquellas organizaciones con ideologías “ajenas” al régimen democrático-burgués de la época. Concluido el periodo “remonista”, luego del magnicidio perpetrado contra el jefe de Estado el 2 de enero de 1955, deviene un repunte de las organizaciones sociales que se sintieron frustradas por los tratados pactados con Estados Unidos el 25 de enero de 1955, lo que impulsó a dichos movimientos a radicalizar sus acciones y métodos de lucha.

Según Aparicio (1999) durante la segunda mitad de la década de 1950, el nacionalismo panameño experimentó una clara radicalización en sus posturas y en sus métodos. Esto es sorprendente al considerar que para 1955 recién se había logrado firmar un convenio que se enmarcaba nítidamente dentro de los esquemas revisionistas, por cuanto se reducía a tratar las demandas pecuniarias de la burguesía istmeña y dejaba de lado las reivindicaciones relativas a la jurisdicción y la soberanía. Para este autor, las raíces de este radicalismo la podemos encontrar “en el contexto internacional, en el cual el proceso de descolonización iniciado después de la Segunda Guerra Mundial había permitido el surgimiento de nuevas naciones que no se conformaban con la simple independencia política, sino que también aspiraban a la independencia económica. En Asia, África, Oceanía y aquí mismo en América surgían nuevas repúblicas que abandonaban la condición de colonia, posesión o protectorado, mientras que otros pueblos clamaban su derecho a la autodeterminación. Para Panamá, el proceso descolonizador planteaba la necesidad de redefinir el estatus de la Zona del Canal, como un enclave colonial ubicado en el corazón de la nación panameña”. Eliminar esta “estaca colonialista” pasaba a convertirse en eje del nacionalismo panameño” (Aparicio, 1999, p.19).

Además, la crisis producida por la nacionalización del Canal de Suez en 1956 por el gobierno egipcio despertó, según este mismo autor, “serias inquietudes entre la intelectualidad panameña, la cual encontró claras líneas de coincidencia entre el caso de Suez y el Canal de Panamá”. De ahí que el nacionalismo panameño “se inspirará en la lucha nacionalista y democrática que emprenden otros pueblos del tercer mundo para replantear, con un discurso anticolonialista, su derecho a la autodeterminación y reclamar la plena vigencia de sus derechos soberanos sobre todo su territorio. Particularmente, la reivindicación de la soberanía panameña en la Zona del

Canal y nuestro derecho a enarbolar la enseña patria sobre este territorio se constituyeron en las demandas inmediatas de jóvenes, estudiantes, intelectuales, trabajadores, profesionales y patriotas todos”. (Aparicio. 1999, pp. 19 y 21).

Los trágicos sucesos del 9, 10 y 11 de enero de 1964 marcaron un antes y un después en el curso de las relaciones diplomáticas entre Panamá y los Estados Unidos por la cuestión del Canal y su zona adyacente: Esta fecha marca el fin a la “etapa revisionista”, al tiempo que inaugura la “etapa abrogacionista”, en la que el objetivo principal de la política exterior panameña gira en torno a entablar negociaciones con aquella potencia que condujeran a la suscripción de un nuevo tratado sobre la vía interoceánica sobre bases enteramente nuevas y acordes con el derecho internacional público. En este sentido, este pasa revista a los antecedentes inmediatos de los acontecimientos de enero de 1964; describe los hechos que llevaron a la agresión norteamericana contra los estudiantes y el pueblo panameño que aspiraban izar la bandera tricolor en la Zona del Canal y que dieron como resultado una veintena de muertos y cientos de heridos y al rompimiento de las relaciones diplomáticas por parte de Panamá; analiza el proceso negociador que siguió al restablecimiento de dichas relaciones y que concluyó con la firma de “tres proyectos” de tratados sobre el Canal de Panamá en junio de 1967 y, por último, examina brevemente el contenido y alcance de dichos tratados, los cuales fueron ampliamente analizados, criticados y rechazados por la opinión pública y luego engavetados hasta que en agosto de 1970, el régimen militar tomó la decisión de comunicar al Departamento de Estado que rechazaba dichos acuerdos por considerarlos que no se ajustaban al espíritu y la letra de la Declaración conjunta del 3 de abril de 1964.

## **2. Antecedentes**

La reivindicación de la soberanía en la Zona del Canal y la exigencia de enarbolar la enseña tricolor en los sitios donde se izaba el pabellón de las barras y las estrellas eran motivos más que suficientes para exaltar los sentimientos nacionalistas y patrióticos de la juventud, los estudiantes y los sectores progresistas del país. En este contexto se desarrollan, entre 1958 y 1964, diversas jornadas cívicas y nacionalistas las cuales tuvieron importantes repercusiones en el devenir de la nación y, particularmente, en la lucha por la abrogación del Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903 y sus modificaciones. Entre estas jornadas están la operación soberanía en 1958, la siembra de banderas en 1959 y los sucesos del 9, 10 y 11 de enero de 1964 protagonizadas principalmente por estudiantes y el pueblo panameño. Estas últimas acciones tenían el propósito de exigir el cumplimiento de lo acordado el 7 de enero de 1963, por los miembros de la Comisión de alto nivel establecida para definir los lugares donde debía izarse la bandera panameña en la Zona del Canal.

### **La operación soberanía**

En el contexto de reclamaciones y demandas, un grupo de jóvenes universitarios agrupados en la Unión de Estudiantes Universitarios (UEU), se dieron a la tarea de llevar a cabo un movimiento patriótico con la finalidad de reafirmar la soberanía panameña en la Zona del Canal y demandar que la bandera panameña fuese izada

junto a la norteamericana en dicho territorio. Diversos autores sostienen que estudiantes de la Universidad de Panamá encabezados por Carlos Arellano Lennox, Ricardo Ríos Torres y otros dirigentes organizaron una acción reivindicativa a la que denominaron “*operación soberanía*”, la cual se realizó el 2 de mayo de 1958 y consistió en entrar a la Zona del Canal y sembrar 75 banderas panameñas en sitios estratégicos y edificios públicos representativos del poder estadounidense en Panamá (Revista Lotería, 1971 y 2014; Aparicio y García, 1999; Del Cid, 2016, entre otros).

Cumplida la misión, los estudiantes se retiraron pacíficamente sin que las autoridades zoneítas acertaran a reaccionar. Simultáneamente a la realización de esta movilización simbólica, otro grupo de estudiantes universitarios entregaban sendos comunicados en la Cancillería y en la Presidencia de la República, en los que informaban del propósito de su acción. En tanto, otros hacían uso de los micrófonos en emisoras locales con la finalidad de divulgar a la opinión pública lo que estaba aconteciendo en esos precisos momentos. Al regresar de la Zona del Canal, los participantes de la operación soberanía fueron recibidos por sus compañeros de estudio y por el pueblo panameño con manifestaciones de júbilo y respaldo, pues se habían alcanzado los objetivos trazados previamente (Díaz, 1994).

Esta jornada patriótica tuvo enormes proyecciones tanto a nivel nacional como internacional. Los organizadores del evento dejaron plasmado el significado de este evento en un comunicado que en su parte medular expresaba: “Este acto trascendental denominado “operación soberanía” reafirma la aspiración permanente de la juventud universitaria de una revisión fundamental de los tratados del Canal, cónsona con las necesidades de las demandas y los derechos panameños, convencidos de que las reclamaciones parciales resultan equívocas y perjudiciales para Panamá, como lo demuestran los tratados y convenciones derivados del leonino y antijurídico Tratado de 1903” (La Nación, 1958).

### **La siembra de banderas**

Al año siguiente, específicamente el 3 de noviembre de 1959 cuando el país celebraba 56 años de vida independiente se llevó a cabo una nueva jornada cívica de sembrar banderas panameñas en diferentes lugares de la Zona del Canal. Según Torres (2013) y Del Vasto (2021), esta iniciativa fue organizada con sumo cuidado por un grupo de ciudadanos encabezados por el diputado Aquilino Boyd de la Guardia, el catedrático Ernesto Castellero Pimentel, el abogado Julio E. Linares y el profesor Rodrigo Miró Grimaldo y otros más. A pesar de que esta acción había sido previamente comunicada al jefe de la policía zoneíta, quien había dado su consentimiento a los organizadores, lo que facilitó el ingreso a la Zona del Canal portando la bandera nacional sin que ocurrieran disturbios de ninguna naturaleza. Sin embargo, de manera inesperada cambió la actitud de las autoridades zoneítas, y una contraorden dejó sin efecto las disposiciones del jefe policial yankee. Este súbito cambio de actitud tuvo el efecto de provocar resistencia y malestar entre los panameños, especialmente entre los grupos estudiantiles a quienes se les impidió entrar al territorio segregado.

La situación se caldeó aún más cuando un miembro de la policía norteamericana le arrebató la bandera a uno de los participantes, para vejlarla en presencia de los manifestantes. El portador del emblema nacional fue víctima de actos de agresión por parte de varios miembros del Cuerpo de Policía de la Zona del Canal. Esta actitud prepotente fue la que, en opinión de varios autores nacionales, “enardeció los ánimos de los panameños que con razón se sintieron ofendidos por el ultraje que habían hecho a la dignidad de la patria representada en la bandera nacional. Los ánimos se caldearon aún más cuando las fuerzas policiales respondieron a los manifestantes con el empleo de bombas lacrimógenas, mangueras de agua y armas de fuego” y se agravó con la entrada en escena de “destacamentos de las fuerzas armadas de los Estados Unidos haciendo un despliegue exagerado y por lo demás innecesario de su poderío militar y su disposición de apostarse en el límite con bayoneta calada en actitud de impedir la entrada a la Zona del Canal. Sobrevino así la refriega en la cual resultaron heridos –algunos de bala y de bayoneta- más de cuarenta ciudadanos panameños” (Revista Lotería, 1971; Aparicio y García, 1999 y Del Vasto, 2021).

En adelante los acontecimientos se desarrollaron con una rapidez que hizo imposible toda acción para contenerlos, hasta culminar en “los actos ejecutados frente a la Embajada de los Estados Unidos cuando un grupo de manifestantes lanzaron piedras a la sede diplomática, arriaron la bandera norteamericana y pusieron la enseña tricolor. Gracias a la eficaz intervención de la Guardia Nacional se logró restablecer en las últimas horas de la tarde el orden público en la ciudad capital”. Además de arriar la bandera americana, los manifestantes apedrearon también las oficinas del Servicio Informativo de los Estados Unidos (USIS), causándole serios daños al inmueble. Posteriormente la furia se tornó contra bienes de particulares y de empresas norteamericanas establecidas en Panamá. Sobre el particular, Urriola citado por García (1999) expresa: “cinco autos con placa de la Zona del Canal fueron quemados en el patio de estacionamientos de la Compañía de ómnibus que opera en la faja norteamericana. Las oficinas y depósitos de la Compañía del Ferrocarril, propiedad del gobierno de los Estados Unidos, fueron destruidos por el pueblo enfurecido. Un vagón y carro también fueron incendiados. Hasta las señales de luces ferroviarias fueron destrozadas. Las vidrieras del Chase Manhattan Bank, las de la Compañía de Fuerza y Luz y las de la Chiriquí Land Company fueron rotas a pedradas y varios de sus autos fueron volcados e incendiados en la avenida Central”.

Las reacciones de las autoridades diplomáticas norteamericanas no se hicieron esperar. Una y otra vez enviaron notas de protesta al gobierno panameño por los actos llevados a cabo por el pueblo panameño. Por ejemplo, en nota fechada el mismo 3 de noviembre de 1959, el embajador Julian F. Harrington, le comunica a la Cancillería que: “Mi gobierno considera que la profanación de la bandera norteamericana y los daños causados ponen en peligro las buenas relaciones existentes entre nuestras dos naciones”. En respuesta, el canciller Miguel J. Moreno replicó: “El gobierno panameño lamenta lo acontecido ayer y de ninguna manera podría prohiar ni aprobar actos de la naturaleza de los que han movido la protesta de Vuestra Excelencia. Sin embargo, debo manifestar desde ahora a Vuestra Excelencia, en relación con los sucesos acaecidos en los límites de la Zona del Canal en el día de ayer, que mi gobierno tiene informes de ciertos hechos injustificables, tales como los de disparar contra grupos de panameños desarmados, arrojar bombas lacrimógenas en distintos

sectores de la ciudad, los cuales han dejado un saldo de más de cuarenta ciudadanos panameños heridos por la acción de las fuerzas armadas de los Estados Unidos”, y concluye en que “el atropello de los policías y soldados norteamericanos contra la población panameña fueron los responsables de los destrozos a las propiedades norteamericanas a que hace referencia el embajador” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1960).

En suma, estas jornadas nacionalistas tuvieron repercusiones importantes tanto a nivel nacional como internacional. A nivel nacional, dichas acciones contribuyeron a despertar y sensibilizar la conciencia nacional en torno a la necesidad de reafirmar la soberanía panameña en la Zona del Canal, así como llamar la atención de la clase dirigente del país, en particular del gobierno de Ernesto de la Guardia (1956-1960) para que asumiera una posición más agresiva y beligerante en lo que respecta a la izada de la bandera tricolor en la Zona del Canal. Y a nivel internacional, si bien el gobierno estadounidense protestó airadamente por los hechos ocurridos, también es cierto que aquella nación comprendió los peligros que “pueden ser desencadenados por este estallido nacionalista y decidió mostrarse receptivo a las demandas panameñas. Por ello la administración del presidente Dwight Eisenhower presionó al Congreso para que aprobara ciertas “leyes complementarias”,<sup>2</sup> por la cual se ejecutaban algunos de los acuerdos establecidos en el Convenio de 1955. Con estas acciones se buscaba, sostiene Aparicio y García (1999) “contrarrestar la campaña anti yankee, mostrando que eran una nación que cumplía sus pactos y se preocupaba por colaborar con las naciones amigas”.

Como consecuencia de los acontecimientos sucedidos en 1958 y 1959 y en vista de que todavía continuaban las protestas por las reivindicaciones soberanas en el territorio canalero, el presidente Eisenhower reconoció la “soberanía titular” de Panamá sobre la Zona del Canal, por lo que el 3 de febrero de 1960 señaló que “estaba de acuerdo en que la bandera panameña fuera izada en el área del Canal y el 17 de septiembre del mismo año, ordenó que dicha bandera ondeara junto a la de los Estados Unidos en el Triángulo de Shallahs, cercano a la ciudad de Panamá. Por la ubicación del Triángulo de Shallahs al lado del Palacio Legislativo, la población panameña consideró esto como una burla, pues se decía que lo que había hecho el gobierno estadounidense era ondear su bandera al lado de la panameña en territorio de Panamá” (Ortega Durán, 1989).

### 3. La declaración conjunta Chiari-kennedy de 1962

---

<sup>2</sup> Las leyes complementarias requeridas para la implementación de los acuerdos suscritos en el *tratado Remón Eisenhower* de 1955 eran las siguientes: la que autoriza la partida presupuestaria (por 19 millones de dólares) para la construcción del puente sobre el canal (puente de Las Américas), y la ley de escala única de salarios para los trabajadores de la Zona del Canal. Anteriormente (en agosto de 1957), el Congreso había expedido la ley por la cual se autorizaba la devolución a la República de Panamá de ciertas tierras y mejoras, tal como se describen en el punto 2 del *Memorándum de Entendimientos Acordados de 1955*.

A pesar de que los problemas con los Estados Unidos persistieron durante la década de 1960 y más allá, en ambas naciones cambiaron los actores políticos al inicio de esa década. John F. Kennedy asumió la presidencia en la potencia del Norte mientras en Panamá Roberto F. Chiari hacía lo mismo, por lo que el gobernante panameño no perdió la oportunidad para saludar al joven presidente y de paso plantearle los problemas existentes en las relaciones bilaterales y la necesidad de revisar los tratados vigentes entre ambas naciones.

En nota enviada al presidente estadounidense el 8 de septiembre de 1961, Chiari expresaba que las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos vienen rigiéndose, en lo fundamental, y desde 1903, por “la Convención del Canal Ístmico, suscrita en Washington el 18 de noviembre de ese año, y que las cláusulas de esa Convención han sido desde el momento de su firma y seguirán siéndolo mientras tengan vigencia, motivo de constante fricciones, desavenencias y conflictos entre ambos gobiernos y entre el pueblo panameño y la población norteamericana que reside en la Zona del Canal”. Además, le recuerda al presidente Kennedy que en un mensaje enviado con su representante personal en julio de 1961, “lo conveniente y necesario que es que Panamá y Estados Unidos dialoguen sin prejuicios, sin resentimientos ... como naciones sinceramente amigas y sinceramente empeñadas en buscar soluciones justas, para analizar y discutir sus relaciones hoy día, a la luz de las doctrinas que rigen ahora el mundo, con miras a lograr entendimientos permanentes, sobre base justas, que garanticen a cada parte la obtención y el disfrute de lo que en justicia y en equidad a cada una corresponde ...” Por último, expresa que abriga la confianza de que si ambos países “echan a un lado los interminables y hasta ahora casi infructuosas discusiones sobre lo que debe ser la correcta interpretación de los tratados existentes, y se disponen abordar el análisis de las relaciones existentes entre ambos con criterio realista y a la luz de los principios y normas del Derecho Internacional encontrarán la fórmulas adecuadas para resolver, de una vez por todas y para siempre, una convivencia estable y duradera que les permita cumplir armónicamente el destino común que la existencia del Canal de Panamá les impone” (Revista Cultural Lotería, 1999).

Estas opiniones generaron un cruce de notas entre ambos mandatarios; en una de ellas Kennedy le extiende una invitación a Chiari a visitar Estados Unidos a fin de conversar personalmente. Dicha visita oficial se concretó a mediados del mes de junio de 1962. Como resultado de estas conversaciones se expidió la *Declaración conjunta Chiari-Kennedy* el 13 de junio de 1962. La declaración pasó revista a varios problemas de las relaciones bilaterales, “acordándose nombrar representantes de alto nivel para llevar a cabo las discusiones que se plantearon oficialmente en el encuentro conjunto y que incluían asuntos tales como: una mayor participación de empresarios panameños en el mercado de la Zona del Canal; Estados Unidos hará mayores esfuerzos para que se resuelvan ciertas cuestiones laborales en la Zona del Canal como la igualdad de oportunidades en el empleo, salarios y prestaciones de la seguridad social; Estados Unidos se comprometió a girar las instrucciones pertinentes para llegar a un acuerdo en virtud del cual su gobierno retendrá en la fuente el impuesto sobre la renta a los ciudadanos panameños y a los no estadounidenses que trabajan en la Zona del Canal; se acordó la adhesión de ambos países a los principios y compromisos de la Carta de Punta del Este así como la necesidad de poner en ejecución todas las medidas necesarias para hacer eficaz la Alianza para el Progreso y en cuanto a la cuestión de la izada de la bandera panameña en la Zona del Canal, se convino que sus

representantes harán los arreglos para el enarbolamiento de banderas panameñas de manera apropiada en la Zona del Canal” (Revista Cultural Lotería, 1999).

Como consecuencia de estos compromisos presidenciales, se nombró una Comisión de alto nivel integrada por Joseph Farland y Robert Fleming por Estados Unidos y Galileo Solís y Octavio Fábrega por Panamá, quienes luego de largas deliberaciones expidieron un comunicado conjunto, a principios de enero de 1963, informando que “la bandera de Panamá sería izada con la de los Estados Unidos en aquellos sitios de la Zona del Canal donde la bandera norteamericana era izada por las autoridades civiles”. Este acuerdo no fue del agrado de algunos norteamericanos residentes en la Zona del Canal (los zonians), quienes opusieron resistencia y protestaron por los mismos.

Ante esta situación de resistencia, el gobernador de la Zona del Canal, general Robert Fleming, buscó mecanismos para enfrentar el problema. Según Ahumada (2014), “el que se le ocurrió fue evitar entonces el izamiento de la bandera norteamericana en los sitios donde, según el acuerdo, debía izarse. Por ejemplo, el asta de la bandera que estaba frente a su residencia, la eliminó; el asta de la bandera que estaba en la capitanía del puerto, también la quitó: De esa manera, eliminado el izamiento de la bandera norteamericana, como una especie de subterfugio, eliminaba también la obligación de izar la bandera panameña. Esta ingenuidad no contaba con la resistencia de los propios residentes de la Zona del Canal que comenzaron a izar entonces, por encima del acuerdo, sólo la bandera norteamericana”. Para este exdirigente y líder estudiantil, el caso más emblemático de resistencia e insubordinación fue el del sargento Carlton Bell de la Policía de la Zona del Canal, quien decidió “izar la bandera norteamericana en lo que se conocía como la Plaza de Balboa, es decir, en el sector de Balboa, en lo que es el Teatro de Balboa, desde luego, sin izar la bandera panameña. Esta situación de burla, de incumplimiento de las propias disposiciones del mismo presidente de los Estados Unidos dio por resultado que se fueran caldeando los ánimos en Panamá y, obviamente, ratificó el interés de los panameños por expresar de algún modo, al menos simbólicamente, el afán de recuperación soberana del país que había venido acumulándose durante todo el siglo XX”.

El desacato del sargento Bell fue cubierto por la prensa local, por lo que este mal ejemplo fue seguido por otros residentes de la Zona del Canal, en especial por estudiantes de varias escuelas y colegios quienes se negaban también a acatar las órdenes del gobernador. Azuzados por sus padres y amparados por los policías, los estudiantes hicieron guardia por varios días alrededor de las astas situadas frente a los planteles escolares e impidieron que la bandera americana fuera arriada por las autoridades. Según los testimonios de los participantes recogidos por la *Revista Lotería* (1964 y 1971), estas acciones fueron ampliamente difundidas lo que causó gran descontento entre los sectores estudiantiles y grupos de ciudadanos panameños. El descontento era explicable, por tratarse no tanto de actos de rebeldía contra las autoridades de la Zona del Canal, sino por la no disimulada complacencia con que esas mismas autoridades toleraban tales actos de rebeldía, que implicaban también el incumplimiento de un convenio celebrado entre los Estados Unidos y Panamá. Esto demuestra que “existía entre los civiles y policías zoneítas un estado de insubordinación contra las órdenes del gobernador y

que éstos se encontraban dispuestos a llegar a todos los extremos, inclusive al empleo de la violencia, con el fin de evitar que fuera cumplido el acuerdo suscrito con Panamá sobre la izada de la bandera panameña en la Zona del Canal (Revista Lotería, 1971, p. 178).

#### **4. Los hechos de la agresión**

Ante esas actitudes hostiles de los residentes norteamericanos, la reacción de los institutores no se hizo esperar, pues el 9 de enero de 1964, en horas de la tarde, un grupo de unos 200 estudiantes del Instituto Nacional marcharon en forma pacífica, portando el pabellón nacional del colegio, a la Escuela Superior de Balboa con la finalidad de enarbolar la bandera tricolor como símbolo de reafirmación soberana y en cumplimiento del acuerdo suscrito con los Estados Unidos el año anterior.

Estando cerca de la Escuela Superior de Balboa, el grupo de jóvenes institutores fue “interceptado por la policía zoneíta quienes luego de dialogar con el jefe del pelotón, éste accedió a que un grupo de seis estudiantes se acercara con el emblema tricolor hasta el lugar donde estaba ubicado el asta frente a la mencionada Escuela. Ante estos hechos, un número cada vez mayor de alumnos, sus padres y otros civiles norteamericanos se fueron congregando en el edificio de la Escuela y en los alrededores donde se encontraba el asta de la bandera. Al intentar los seis jóvenes institutores entonar las notas del himno nacional fueron abucheados y silbados por los enardecidos zonians, quienes procedieron a rodearlos, insultarlos y agredirlos físicamente. En la trifulca, los aguiluchos fueron empujados y golpeados por los estudiantes del mencionado centro educativo, sus padres e incluso por miembros de la policía quienes trataron de sacarlos a la fuerza del área en que se encontraban. En el forcejeo un policía destrozó de un toletazo la bandera panameña. Estas acciones obligaron a los institutores a retroceder hasta el lugar donde estaba el resto de sus compañeros, los cuales también fueron agredidos física y verbalmente y obligados a marcharse a las inmediaciones del límite que separa a la Zona de la ciudad de Panamá, llevando consigo la bandera desgarrada y bajo una fuerte presión policiaca” (Revista Lotería, 1971, pp.180-181).

La noticia de la agresión física y verbal a los estudiantes y el daño infringido a la bandera panameña corrió rápidamente por toda la capital, por lo que pronto se congregaron multitudes en los perímetros de la Zona del Canal. A partir de ese instante, se desencadenaron una serie de acontecimientos violentos, una verdadera batalla campal, donde la peor parte la llevaron los estudiantes y el pueblo panameño quienes fueron brutalmente agredidos por las fuerzas policiales y militares de los Estados Unidos acantonadas en las riberas de la vía interoceánica. Los disturbios se prolongaron del 9 al 12 de enero de 1964 y alcanzaron no sólo el área limítrofe de la Zona del Canal, sino que se extendieron a la ciudad de Colón. En esta desigual batalla cayeron las primeras víctimas, siendo el estudiante Ascanio Arosemena el primer mártir panameño. Los enfrentamientos dejaron un saldo trágico de 25 muertos (21 panameños y 4 estadounidenses) y más de 500 heridos (400 panameños y 150 norteamericanos), así como cuantiosos daños materiales a la propiedad pública y privada de ambos países.

En el incidente, las tropas estadounidenses violaron la soberanía territorial panameña al atacar a la población civil fuera de la Zona del Canal tanto de la ciudad de Panamá como en la de Colón; además las tropas del Ejército norteamericano con sus arreos de combate, tanques y vehículos militares no solo ocuparon y cerraron el puente de Las Américas sobre el Canal, sino que también cerraron el tránsito en el llamado “corredor de Colón” lo que impidió la comunicación entre aquella ciudad y la capital de la República. El cierre de la carretera transístmica que en ese momento era la única vía de comunicación terrestre entre las dos ciudades terminales del Canal, a más de los perjuicios causados a la economía y el comercio panameño “impidió el envío de plasma sanguíneo, medicinas y personal médico que se requería con urgencia en aquella ciudad para atender a las víctimas de los enfrentamientos” (Revista Lotería, 1971, pp. 184-185).

### **5. La ruptura de relaciones diplomáticas y la declaración Moreno-Bunker del 3 de abril de 1964**

La gravedad de los hechos y la presión popular llevaron al presidente Roberto F. Chiari (1960-1964), a tomar la decisión histórica de romper relaciones diplomáticas con los Estados Unidos de América al tiempo que el mandatario se comprometió a presentar contra dicho país una demanda de agresión contra la República ante los organismos internacionales competentes y a solicitar nuevas negociaciones para lograr la derogación del Tratado de 1903 y sus modificaciones.

En efecto, y luego de una gigantesca manifestación popular, el 10 de enero de 1964 el gobierno panameño por intermedio del ministro de Relaciones Exteriores, Galileo Solís, presentó al secretario de Estado, Dean Rusk, “formal protesta por los actos despiadados de agresión llevados a cabo por las fuerzas armadas de los Estados Unidos acantonadas en la Zona del Canal, contra la integridad territorial de la República y su población civil indefensa durante la noche del día de ayer y la mañana de hoy”. Describió la forma inhumana como “la Policía de la Zona del Canal y luego como las fuerzas armadas agredieron una romería de no más de cincuenta jóvenes estudiantes de ambos sexos de escuela secundaria, que pretendían desplegar en forma pacífica la enseña nacional en esa faja del territorio panameño, carece de toda justificación. El incalificable incidente ha revivido episodios del pasado que creíamos no volverían a ocurrir en tierras de América”. El alto funcionario agregó que “los condenables actos de violencia que motivan esta nota no pueden ser disimulados y menos tolerados por Panamá”, por lo que el gobierno panameño “hará uso de todos los medios que ponen a su alcance el derecho, el sistema regional americano y los organismos internacionales, con el fin de lograr justa indemnización por las vidas truncadas, por los heridos y por los bienes destruidos ...”. Debido a los trágicos acontecimientos, concluía el canciller Solís “el gobierno de Panamá considera rotas sus relaciones diplomáticas con el gobierno de los Estados Unidos y ha ordenado el retorno cuanto antes del embajador en Washington, Augusto E. Arango” (Navas, 1999).

Simultáneamente, el embajador de Panamá en la Organización de Naciones Unidas (ONU), Aquilino E. Boyd, solicitó al presidente del Consejo de Seguridad una reunión a la mayor brevedad posible a fin de “examinar asuntos urgentes que se relacionan con la grave situación que existe entre Panamá y los Estados

Unidos de América por razón del Canal que se encuentra enclavado en nuestro territorio”. Según Boyd, la trágica situación que vive Panamá “ha sido causada por las repetidas amenazas de agresión y agresiones consumadas que ha llevado el gobierno de los Estados Unidos de América en la República de Panamá lesionando la soberanía nacional y la integridad de nuestro territorio y constituyendo de hecho un gran peligro a la paz y la seguridad internacional” (Revista Lotería, 1971, p. 188).

Solis solicitó, además, al presidente del Consejo de la Organización de Estados Americanos (OEA), Juan Bautista de Lavalle, que “en vista del ataque armado no provocado de que ha sido víctima la República de Panamá y su población civil por parte de las fuerzas armadas de los Estados Unidos acantonadas en la Zona del Canal el cual ha dejado un saldo de varios muertos y cientos de heridos (...) se sirva reunir inmediatamente al órgano de consulta a fin de que ... se acuerde las medidas que deban ser tomadas para contener la agresión y mantener la paz y la seguridad en el continente”. En respuesta a esta solicitud, el presidente del Consejo de la OEA envió de inmediato al istmo a la “Comisión Interamericana de Paz” con la encomienda de “mediar en el conflicto entre Panamá y los Estados Unidos y buscar un acuerdo satisfactorio para superar el diferendo surgido”. Luego de varios días en la capital panameña y de realizar consultas con las partes, la Comisión Interamericana emitió el 15 de enero de 1964, un comunicado en el que sostenía que “Panamá y Estados Unidos han aceptado restablecer relaciones diplomáticas lo más pronto posible y en consecuencia han acordado iniciar *discusiones* 30 días después de restablecidas las relaciones diplomáticas, mediante representantes que tendrán suficiente autoridad para discutir sin limitaciones todos los asuntos existentes de cualquier naturaleza que puedan afectar las relaciones entre ambos países” (Revista Lotería, 1971, p. 186).

Sin embargo, la salida a la crisis estaba aún lejos de llegar a su fin, pues como dice Jaén Suárez, (2002), el documento fue interpretado de diferentes formas en Panamá y en Washington, pues las partes le daban significados diferentes al vocablo “discusiones”, y, por tanto, la comprensión era distinta. Por ejemplo, para el presidente Chiari el texto de la declaración de la Comisión Interamericana significaba “un compromiso de negociar un nuevo tratado que eliminara las causas de conflicto entre ambos países”, mientras que el gobierno estadounidense pensaba que las conversaciones eran un medio para dirimir las diferencias, pero “no el marco de referencia para negociar un nuevo tratado”. Estados Unidos estaba claro que la declaración hablaba de “discusiones” y no de “negociaciones”, pues la administración norteamericana se había opuesto a utilizar en la parte resolutive de la declaración la palabra “negociación”, ya que en su opinión “negociar con los panameños significa (dar) la seguridad de un nuevo tratado y el presidente Johnson al igual que sus representantes se habían rehusado utilizar este vocablo” (Jaén Suárez, 2002, pp. 145-146).

En el *impasse*, el tiempo corría en contra de Panamá por lo que el presidente Chiari se vio forzado a aceptar el texto de la declaración bajo presión de diferentes sectores sociales y económicos, en particular de la oposición política. Ante este escenario, el gobierno decidió llevar el caso al seno de la OEA. En opinión de este autor (2002, p. 145-146), tal decisión “le tomará dos meses más durante los cuales se acentúa el desgaste de su gobierno para lograr, esencialmente, lo que se proponía con esta acción. A esto hay que agregar que, en las

semanas siguientes a los sucesos del 9 de enero, la situación económica y social de Panamá empieza a deteriorarse seriamente, pues la actividad económica decae, los visitantes extranjeros evitan llegar al país, los depósitos bancarios internacionales empiezan a emigrar y los hombres de negocios comienzan a preocuparse por la situación reinante”.

A pesar de que se llevaban conversaciones al más alto nivel en la sede de la OEA (en Washington), con la finalidad de superar la crisis en las relaciones diplomáticas entre ambos países, la ruptura de las relaciones se mantuvo hasta el 3 de abril de 1964, fecha en la que se suscribió la *Declaración conjunta Moreno-Bunker*, firmada por los representantes panameños y estadounidenses en la OEA, Miguel J. Moreno y Ellsworth Bunker, respectivamente. Dicha declaración contenía tres puntos básicos: 1. El restablecimiento inmediato de las relaciones diplomáticas; 2. La designación sin demora de 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; y, 3. Los embajadores designados iniciarán de inmediato los procedimientos necesarios con el objeto de llegar a un convenio justo y equitativo que estará sujeto a los procedimientos constitucionales de cada país.

Esta declaración conjunta tuvo consecuencias importantes, pues no solo despejó el camino para futuras negociaciones sobre un nuevo tratado sobre el Canal de Panamá y sus áreas aledañas, sino que definió, como dice Gurdíán (2023), los principios básicos sobre los cuales debían desarrollarse las mismas. En primer lugar, estipuló que el acuerdo a que se llegue debe tener como finalidad “la eliminación de las causas de conflicto entre los dos países, las cuales se remontan al Tratado de 1903 y sus enmiendas, por lo que dicho tratado debía ser abrogado y, en segundo lugar, estableció que el convenio al que se llegue debe ser justo y equitativo, es decir, el instrumento que sustituya los acuerdos vigentes debe atender los pedidos de justicia de Panamá y sus reclamos históricos de participación en los beneficios del Canal y el aprovechamiento de su posición geográfica”.

## **6. Las consecuencias. Arrancan las negociaciones para un nuevo tratado sobre el Canal de Panamá**

Superado el *impasse*, ambos gobiernos se abocaron al nombramiento de embajadores-negociadores para cumplir con lo establecido en la declaración del 3 de abril de 1964. No obstante, diversos factores políticos influyeron en el progreso y avance de las negociaciones como fue el caso de las elecciones presidenciales de mayo de 1964 en Panamá y la transición a un nuevo gobierno y en la contraparte influyó la campaña presidencial fijada para noviembre y donde el presidente Johnson buscaba la reelección, el agravamiento del conflicto armado en el sudeste asiático y las multitudinarias protestas sociales y políticas que se desarrollaron a lo largo y ancho de aquel país. Por lo que entre los meses de junio y diciembre de 1964, el ritmo de las negociaciones “estuvieron a un bajo nivel. Uno de los primeros pasos fue establecer una oficina de representación de la misión negociadora panameña en Nueva York. Luego vendría el cambio de gobierno en Panamá (1 de octubre de 1964) y con ello la conformación de un nuevo equipo negociador, encabezado por el nuevo ministro de Relaciones

Exteriores, Fernando Eleta Almarán e integrado además por Roberto Alemán Zubieta, como jefe negociador; Guillermo Chapman Jr., negociador en aspectos económicos; Ricardo Arias Espinosa, negociador y embajador ante la Casa Blanca y Diógenes de la Rosa, quien sustituyó al doctor Jorge E. Illueca, quien había renunciado al cargo de negociador” (Jaén Suárez, 2002).

Según Jaén Suárez, el nuevo canciller debía enfrentar la negociación “bajo la necesidad de conformar un equipo verdadero y más coherente, dirigido por su despacho; estructurar una estrategia y una táctica más organizada, con objetivos claramente definidos y crear un clima propicio, en la contraparte, para aceptar los planteamientos de Panamá. Asimismo, debía lograr que Estados Unidos reconociera cuanto antes un punto capital, la razón de ser de toda la negociación: la abrogación del tratado de 1903 y sus enmiendas, y todo esto tenía que hacerlo en una situación política interna llena de adversidades, de trampas y de dificultades, de feroces rivalidades en su propio gobierno y con un enconado comportamiento de la oposición política a la administración Robles”. En opinión del autor que venimos citando, Eleta Almarán debía llevar a cabo, simultáneamente, dos acciones internas para tener éxito en su gestión negociadora. “Por un lado, conformar un equipo de negociación de su plena confianza y, por otro, preparar una posición más coherente y completa, suficientemente consultada, para presentar en la mesa de negociación. En consecuencia, le corresponderá al ministro escoger a todos los negociadores y asesores panameños y presidir las reuniones para sentar la posición básica de Panamá”,<sup>3</sup> y al mismo tiempo, “adelantar acciones para crear urgentemente “un mejor clima de receptividad en la contraparte norteamericana para que acepte el planteamiento de Panamá y tome decisiones cruciales antes del 9 de enero de 1965, cuando se conmemoraba el primer aniversario de los trágicos sucesos donde murieron varios estudiantes y resultaron cientos de heridos como resultado de los duros enfrentamientos entre el pueblo panameño y la policía y las tropas norteamericanas acantonadas en la Zona del Canal” (Jaén Suárez, 2002, p. 179).

Entre el 2 y el 18 de diciembre de 1964, se intensifican los contactos diplomáticos tanto en Panamá como en Estados Unidos, lo que da como resultado la declaración del presidente Johnson del 18 de diciembre de ese año, en donde el mandatario dio un giro significativo en relación con la postura que hasta el momento había mantenido su gobierno con respecto a las demandas reivindicativas panameñas. En esta declaración, el presidente Johnson manifiesta, entre otros puntos, que “ha decidido seguir adelante, junto con Panamá y otros gobiernos interesados, con los planes y preparativos para la construcción de un Canal a nivel del mar en esa región, que el Canal actual es ya anticuado, y así los tratados que regularon su establecimiento, que fueron firmados en 1903 por lo que es tiempo de proyectar la construcción de un Canal al nivel del mar”, y en la parte

---

<sup>3</sup> Además de los miembros principales de la misión negociadora que se han mencionado, el resto del equipo panameño queda integrado hasta la conclusión de las negociaciones, en junio de 1967, por Octavio Fábrega, presidente del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores, Ignacio Molino, vicepresidente y Ernesto Castellero Pimentel, jefe del grupo de trabajo técnico. En la Oficina en Panamá de la misión negociadora, el abogado César Quintero será el nuevo asesor jurídico y Narciso Garay substituye a Eloy Benedetti como asesor legal de la Cancillería.

medular de su mensaje, el presidente afirmaba: “Hoy hemos informado al gobierno de Panamá que estamos dispuestos a negociar un nuevo tratado sobre el Canal de Panamá. En ese tratado, debemos conservar los derechos que son necesarios a la operación y protección eficaces del Canal y la administración de las zonas necesarias para estos fines. Ese acuerdo reemplazaría al tratado de 1903 y sus enmiendas. Debe reconocer la soberanía de Panamá. Debe fijar su expiración para cuando entre en funciones un Canal a nivel del mar y debe prever el cumplimiento efectivo de nuestras responsabilidades comunes respecto a la defensa hemisférica” (Jaén Suárez, 2002, pp. 185-186).

En opinión del autor que venimos comentando, esta declaración, aunque enfatiza mucho el tema del Canal a nivel del mar, se consideraba “un gran triunfo para la causa panameña, más allá de toda expectativa del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores, ya que reconoce los tres temas fundamentales: abrogación, soberanía y fin de la perpetuidad. Era lo que buscaba Panamá desde el 10 de enero de 1964 y que no se había logrado todavía antes del 18 de diciembre de ese año de manera tan contundente”. De forma que esta manifestación del presidente Johnson despertó, en opinión de Jaén Suárez (2002), “una gran sensación de alivio; la impresión generalizada de que se estaba, al fin, en buen camino para resolver un espinoso problema que envenenaba las relaciones bilaterales y aún más allá, las relaciones de Estados Unidos con América Latina; después, despertó un sentimiento de alborozo la mayoría de las veces. Los mejores comentarios van desde la esperanza más irracional hasta el optimismo reservado”.

## **7. La declaración conjunta Robles-Johnson de 1965**

A pesar de las buenas intenciones y propósitos de las declaraciones del 3 de abril y del 18 de diciembre de 1964, las negociaciones sobre el nuevo Canal no avanzaron al ritmo deseado por lo que el presidente Robles decidió viajar a Washington en septiembre de 1965, con la finalidad de conversar personalmente con su colega estadounidense y buscar fórmulas conjuntas que impulsaran el proceso negociador. Como resultado de este encuentro se suscribió la *Declaración conjunta Robles-Johnson*, el 25 de septiembre de 1965.

Como toda declaración de principios, esta contiene los lineamientos generales que servirían de guía a las futuras negociaciones, aunque el texto hace referencia a la negociación y firma de tres nuevos tratados, pues el documento precisa en el preámbulo: “Con el fin de satisfacer sus necesidades presentes y futuras los dos países están negociando separadamente un nuevo y moderno tratado que reemplace el tratado de 1903 y sus modificaciones; un acuerdo concerniente a bases militares y status de las fuerzas armadas y un tratado conforme al cual pueda construirse en Panamá un nuevo Canal a nivel del mar”. Reitera que los dos países “reconocen que su interés primordial consiste en asegurar la adopción de arreglos para el funcionamiento y defensa efectivos del Canal y de un nuevo Canal que pueda en el futuro construirse en Panamá”. Expresa que el propósito que mueve a los dos países es “asegurar que Panamá compartirá con los Estados Unidos la responsabilidad de la administración, manejo y funcionamiento del Canal según lo determinen los tratados.

Panamá también compartirá con los Estados Unidos los beneficios directos e indirectos provenientes de la existencia del Canal en su territorio” (Julio Yau, 1974).

En resumen, esta Declaración expresa que: 1. El tratado de 1903 será abrogado. 2. El nuevo tratado reconocerá de manera efectiva la soberanía de Panamá sobre el territorio de la actual Zona del Canal. 3. El nuevo tratado expirará en una fecha determinada o en la fecha de apertura del Canal a nivel, cualquiera que sea la que ocurra antes. 4. Será objetivo primordial del nuevo tratado el de proveer a una apropiada integración política, económica y social del territorio que se usa para el funcionamiento del Canal con el resto de la República de Panamá. Los dos países reconocen que es necesario una transición ordenada que eviten dislocaciones abruptas y posiblemente perjudiciales. Las partes reconocen que deben hacerse ciertos cambios a lo largo de un periodo de tiempo. La nueva administración del Canal tendrá facultad para hacer esos cambios de acuerdo con pautas estipuladas en el nuevo tratado. 5. Los dos países reconocen la importante responsabilidad que tienen de ser justos con y dar ayuda a los empleados de toda nacionalidad que sirven tan bien y eficientemente en el funcionamiento del Canal. Se harán arreglos apropiados para garantizar la protección de los derechos e intereses de esos empleados. 6. Los nuevos tratados proveerán lo necesario para la defensa del Canal existente y de cualquier Canal a nivel que pueda ser construido en Panamá. Las fuerzas e instalaciones militares de los Estados Unidos se mantendrán conforme a un acuerdo sobre bases militares y estatus de fuerzas armadas. 7. En relación con el Canal a nivel, los Estados Unidos harán estudios y exploraciones sobre el terreno de posibles rutas en Panamá y se continuarán las negociaciones con respecto a métodos y condiciones de financiamiento, construcción y administración de un Canal a nivel, a la luz de la importancia de dicho Canal para Panamá, los Estados Unidos de América, el comercio mundial y el progreso de la humanidad. 8. Ambos países buscarán las soluciones necesarias a los problemas económicos que causaría la construcción de un Canal a nivel, y 9. El Canal actual y cualquier Canal que se construya en el futuro estarán abiertos, en todo tiempo, a las naves de todas las nacionalidades sin discriminación y con peajes que sean razonables (Yau, 1974, pp. 333-335).

Y a pesar de que la Declaración conjunta era categórica al estipular que el Tratado Hay-Bunau Varilla sería abrogado, que el nuevo tratado reconocería la soberanía efectiva de Panamá en la Zona del Canal y que era finalidad del nuevo acuerdo proveer la integración del territorio nacional desarticulado por la existencia de la vía interoceánica y la Zona del Canal, en el fondo algunos estudiosos del tema mostraban preocupación y recelo, pues como dice el internacionalista Julio Yau (1989), el acuerdo era “vago e impreciso en muchos otros aspectos, por lo que pronto despertó suspicacias entre los sectores de oposición al gobierno del presidente Robles y entre los grupos nacionalistas identificados con la gesta patriótica del 9 de enero de 1964. Para estos sectores, en la citada declaración no había compromiso alguno sobre la fecha de terminación del tratado pues se dejaba abierta las fechas del futuro Canal. También rechazaban la legalización de bases militares ya que no se establecía ninguna forma de desmantelamiento y la duración de estas aparecía incierta en la medida en que la responsabilidad de las bases se extendía a la defensa de un Canal que aún no había sido siquiera construido”.

En pocas palabras, concluía este autor, esta declaración concitó un rechazo inmediato y puso en marcha a los nacionalistas que iniciaron una auténtica campaña contra las negociaciones. Para este autor, desde fines de 1965 hasta su conclusión a mediados de 1967, las negociaciones tendrían el efecto de “modernizar el Canal y perpetuar la presencia militar de Estados Unidos en Panamá. En el curso del año y medio siguiente y al calor de las rivalidades y crisis políticas de los sectores dominantes, se cristalizó lo que resultó una tenaz campaña para derrotar los objetivos de la declaración Robles-Johnson. A través de todos los medios de comunicación disponibles y actos de masas, se hicieron enjundiosos análisis históricos, económicos, jurídicos y geopolíticos que llegaron a conformar, tomados en su conjunto y comprendidos en su enfoque unitario, una verdadera teoría de la nacionalización del Canal de Panamá” (Yau, 1989).

Por otro lado, mientras continuaban las negociaciones en los Estados Unidos, en la ciudad de Panamá se firmó el 15 de febrero de 1966 el Canje de notas Eleta-Adair, por el que las partes se comprometían a “realizar estudios y exploraciones para un futuro Canal a nivel del mar por la ruta del Darién, acuerdo que si bien se enmarcaba dentro de los parámetros de la Declaración de 1965, fue muy cuestionado, pues se consideraba que el mismo era violatorio de la soberanía nacional, chocaba contra ciertas normas constitucionales y por la forma como fue elaborado y suscrito, se sustraía del debate parlamentario y público” (Yau, 1974).

#### **8. Los proyectos de tratados “tres en uno” de 1967**

Luego de casi tres años de intensas e irregulares negociaciones, los representantes de Estados Unidos de América, Robert A. Anderson, Robert S. Woodward y John N. Irwing y de la República de Panamá, Roberto Alemán Zubieta, Ricardo Arias Espinosa y Diógenes de la Rosa suscriben, el 22 de junio de 1967, en la ciudad de Nueva York, un acta formal en la que declaran haberse puesto de acuerdo en tres proyectos de tratados, a saber: a). Un tratado concerniente al Canal de Panamá, que consta de 41 artículos, dos anexos, un acuerdo y ocho notas para su canje; b). Un tratado concerniente a la defensa del Canal de Panamá y de su Neutralidad, que consta de un preámbulo, 20 artículos, dos anexos, un acuerdo anexo relativo a asuntos varios y un canje de notas, y c). Un tratado concerniente a un Canal a nivel del mar que una los océanos Atlántico y Pacífico, el cual contiene un preámbulo, 17 artículos y tres anexos.

En opinión de los negociadores panameños de los tratados de 1967, los principales beneficios obtenidos por la República de Panamá eran los siguientes:

1. Abrogación del tratado de 1903.
2. Eliminación de la cláusula de la perpetuidad y señalamiento de plazos precisos para la terminación de los nuevos tratados.
3. La bandera panameña exclusivamente ondeará en la actual Zona del Canal, en las bases militares y en los barcos que transiten por el Canal.
4. Panamá tendrá participación efectiva en el manejo y administración del Canal.

5. Como norma general, las leyes panameñas tanto civiles como fiscales y penales se aplicarán en el área del Canal, dejando de tener vigencia allí las leyes norteamericanas. (En los casos excepcionales en que no se aplican las leyes panameñas, se aplicarían los estatutos promulgados por la administración conjunta).
6. Los tribunales de justicia panameños civiles y penales, tendrán jurisdicción en el área del Canal, dejando de tenerla los tribunales de justicia norteamericanos. Se exceptúan los pocos casos específicos que se han señalado en este escrito.
7. Reversión a la República de Panamá del actual Canal a esclusas y de todas las obras auxiliares, edificios y tierras comprendidas dentro de la Zona del Canal.
8. Establecimiento de una cláusula de arbitraje para dirimir las diferencias que surjan entre Panamá y los Estados Unidos respecto de la interpretación o aplicación de los tratados y de la validez de los actos de la administración conjunta.
9. Protección efectiva para los empleados panameños que laboran en la Zona del Canal.
10. Incremento sustancial en los beneficios económicos, tanto directo como indirectos, que Panamá percibirá como consecuencia del funcionamiento del Canal, y
11. Concertación de un acuerdo sobre el futuro Canal a nivel en el que se deja la puerta abierta para que los panameños a quienes corresponda defender entonces la posición de Panamá puedan demandar una compensación justa a cambio de la concesión que se otorgaría para la construcción de dicho Canal (Revista Lotería, 1978, pp. 57-85).

## 9. Voces en contra de los tratados suscritos

Tanto los grupos que adversaban políticamente al gobierno del señor Robles como los sectores nacionalistas vinculados a los sucesos del 9 de enero de 1964 estaban descontentos con la administración y se encontraban en estado de alerta por lo que podía suceder con las negociaciones con los Estados Unidos. Por lo que una vez se conoció el contenido de los tratados “tres en uno”, éstos despertaron toda clase de expectativas, sentimientos y reacciones. Esto era de esperarse si tenemos en cuenta que el asunto del Canal y la soberanía panameña en la Zona del Canal son temas muy sensitivos para los distintos sectores sociales del país, por lo que la discusión de dichos proyectos generó un intenso, acalorado y prolongado debate tanto en el ámbito oficial (en el Consejo Nacional de Relaciones Exteriores) como en las esferas no oficiales, particularmente en la opinión pública. Distinguidas personalidades del foro nacional,<sup>4</sup> importantes instituciones académicas,<sup>5</sup> medios de comunicación

<sup>4</sup> El informe final de la Comisión nombrada por el Colegio Nacional de Abogados para estudiar los proyectos de tratados de 1967 fue publicado en *El Panamá América*, el martes 9 de enero de 1968 (segunda sección, pp. 1-4b). Esta Comisión especial fue presidida por el abogado Erasmo de la Guardia y la integraban, además, César A. Quintero (vicepresidente), Rómulo Escobar Bethancourt (secretario), Rodrigo Arosemena, Guillermo Endara Galimany, Jorge Fábrega Ponce, Mario Galindo, Julio E. Linares y José Antonio Molino.

<sup>5</sup> Ver “Informe que presenta la Comisión designada por la Universidad de Panamá para estudiar los proyectos de tratados negociados entre el gobierno de la República de Panamá y el de los Estados Unidos de América de 1967”, Panamá, 28 de febrero de 1968, 314 p. “Las conclusiones y recomendaciones” del informe aparecen en Universidad de Panamá *Anuario de Derecho*, órgano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, año VIII, Nº 8, 1968-1969, pp. 163-178.

social,<sup>6</sup> entre otras, hicieron exhaustivos análisis sobre el contenido, alcance, ventajas y desventajas de los mencionados proyectos de tratados.

A continuación, se reproducen las conclusiones a que llegaron los miembros de la Comisión especial nombrada por el Colegio Nacional de Abogados para analizar detenidamente los proyectos de tratados “tres en uno” de 1967. Dichas conclusiones fueron las siguientes:

1. “Los proyectos de tratados utilizan un lenguaje confuso e innecesariamente complicado. Contienen numerosas cláusulas que permiten diversas interpretaciones lo que significa un grave riesgo para la República de Panamá porque en las relaciones con los Estados Unidos se tiene sobrada experiencia acerca de las interpretaciones favorables a sus intereses a que suele recurrir este país como el más fuerte.
2. En los proyectos de tratados existen estipulaciones incompatibles con las normas de la Constitución Nacional.
3. Nuestros órganos de gobierno carecen de competencia para transferir, a cualquier otra autoridad, el ejercicio del poder público que les confía la Constitución Nacional, tal como se pretende hacer en el proyecto de tratado concerniente al Canal a nivel.
4. La abrogación de los tratados vigentes es simplemente formal y no real porque muchas de sus disposiciones se incorporan a los nuevos proyectos y se mantienen las situaciones que son causa de conflictos entre los dos países.
5. La entidad jurídica internacional que se crea para la actual Zona del Canal impide la reafirmación de nuestros derechos soberanos sobre la Zona del Canal.
6. La entidad jurídica internacional que se crea para el futuro Canal a nivel y el área correspondiente al mismo, pugna con los derechos de la República sobre su territorio y con la Constitución Nacional.
7. El proyecto de tratado denominado “Defensa del Canal y de su Neutralidad”, consagra la ocupación militar de cualquier parte del territorio de la República por las fuerzas armadas norteamericanas.
8. La fecha de terminación del proyecto aludido es indefinida y sujeta virtualmente a la voluntad de los Estados Unidos por lo que podría prolongarse a perpetuidad.
9. El proyecto en cuestión vendría a legalizar la presencia del ejército norteamericano en la actual Zona del Canal y en el resto del país para el futuro, en abierta oposición a una de las aspiraciones básicas de la República.
10. El proyecto de Tratado del Canal a nivel crea un área nueva de conflictos entre Panamá y los Estados Unidos; impone a Panamá obligaciones claras y precisas sin determinar ni la compensación que recibiría ni la forma de resolver los trastornos que dicho Canal ocasionaría al país en sus órdenes económico, social y político, y

---

<sup>6</sup> Ver por ejemplo la serie de editoriales publicados por el periódico *La Hora* en el mes de agosto de 1967.

11. Los proyectos de tratados conducen a la perpetuación del colonialismo existente en la Zona del Canal y otorgan nuevas concesiones a los Estados Unidos, en detrimento de la soberanía y de la integridad territorial de la nación panameña” (El Panamá América, 9 de enero de 1968, pp. 1-4b).

Como puede apreciarse, los acuerdos concertados en el mes de junio de 1967 no llenaron las expectativas y aspiraciones del pueblo panameño expresadas en la declaración conjunta del 3 de abril de 1964, por lo que dichos tratados fueron objeto de fuertes cuestionamientos y opiniones adversas por parte de amplios sectores de la sociedad civil y política, así como de la prensa nacional. En esas circunstancias, se desató una campaña feroz de parte de los partidos de oposición en contra de los susodichos acuerdos, aunque como dijo un destacado abogado de la época, tras el repudio a los tratados “tres en uno” se “ensayaba una oposición electoral al gobierno de Robles, oposición que buscaba calado político a propósito de ese candente e histórico problema nacional”.

A tal punto llegó el nivel de desaprobación de dichos proyectos que los mismos no llegaron siquiera a ser debatidos por la Asamblea Nacional de Panamá ni por el Congreso de los Estados Unidos de América. En este contexto, la Asamblea Nacional aprobó, por unanimidad, una resolución propuesta por el diputado Carlos Iván Zúñiga Guardia, el 14 de diciembre de 1967, en la que en una de sus partes expresaba: “Con motivo del vigésimo aniversario del rechazo del Convenio Filós-Hines, la Asamblea Nacional reitera sus propósitos históricos de lograr la abrogación cierta y total de los tratados existentes entre Panamá y los Estados Unidos y formula sus deseos de que el próximo gobierno logre negociar un nuevo tratado fundado en los principios y aspiraciones del pueblo panameño, expresados en enero de 1964”.

Desde entonces, los proyectos de tratados “tres en uno” de 1967 entraron en una especie de lo que Jaén Suárez (2002) denomina “limbo jurídico”, y se mantuvieron así por varios años hasta que finalmente el gobierno militar, que había ascendido al poder mediante un golpe de Estado contra el presidente Arnulfo Arias Madrid, el 11 de octubre de 1968, y luego de aplacar una ola de protestas, levantamientos y el descontento popular surgido tras la acción militar que derrocó al mandatario panameñista y de haber recibido las recomendaciones de una *Comisión Asesora de la Cancillería* (que substituyó al Consejo de Relaciones Exteriores y a la que se le había encomendado la tarea de estudiar exhaustivamente los tratados de 1967)- decidió, el 5 de agosto de 1970, rechazar oficialmente los proyectos de tratados suscritos en la ciudad de Nueva York el 22 de junio de 1967, ya que éstos “no satisfacen la finalidad expresada en la Declaración conjunta expedida por los representantes de los gobiernos de Panamá y los Estados Unidos el 3 de abril de 1964, de procurar la pronta eliminación de las causas de conflicto entre los dos países”. En la nota diplomática que se le envió ese día al secretario de Estado, William P. Rogers, el gobierno panameño reiteró, además, que “está anuente a que continúen las negociaciones para tratar de encontrar soluciones justas a los conflictos que han surgido entre Panamá y los Estados Unidos, a la cual se refiere la declaración conjunta de 1964”.

En síntesis, el rechazo por parte del gobierno reformista liderado por el General Omar Torrijos Herrera de los proyectos de tratados “tres en uno” de 1967, cierra una etapa e inaugura otra en el largo camino de las luchas

sociales y políticas panameñas por su liberación y autodeterminación nacionales. Las negociaciones que se inician en la década de 1970, se desarrollan en un contexto internacional y nacional muy distinto al de la década precedente, por lo que el país buscará a lo interno la “unidad nacional” mientras a lo externo inicia un proceso de diálogo y conversaciones con gobiernos y miembros de la sociedad civil y política de diversas partes del mundo a fin de conseguir apoyo y solidaridad a la causa panameña por parte de los países de América Latina y el Caribe, algunos de África y del sudeste asiático y en especial de los miembros del Movimiento de Países No Alineados; además, es digno de destacar que la llegada al poder del presidente Jimmy Carter en Estados Unidos y su postura moral y visión del mundo genera un ambiente internacional más propicio para el diálogo y el mejoramiento de las relaciones interamericanas, por lo que Panamá aprovecha dicha coyuntura histórica para reiniciar nuevas negociaciones con Washington que posibiliten la concertación de un nuevo Tratado sobre el Canal de Panamá que se ajuste a la letra y espíritu de la Declaración del 3 de abril de 1964.

### Referencias bibliográficas

- Ahumada, Adolfo (2014). *9 de enero: testimonio y significado*. Panamá: edición de la Autoridad del Canal de Panamá.
- Aparicio, Fernando y García, P. (1999). *La operación soberanía y el resurgimiento del nacionalismo panameño*. Panamá: Universidad de Panamá y Colegio Panameño de Historiadores.
- Araúz, Celestino (1994). *Panamá y sus relaciones Internacionales* (dos tomos). Panamá: Vol. 15, Editorial Universitaria.
- Araúz, Celestino y Pizzurno, P. (1996). *Estudios sobre el Panamá republicano, 1903-1989*. Panamá: Editorial Manfer, S. A.
- Ávila., Víctor (1995). “Del tratado colonialista de 1903 a la insurrección patriótica de 1964”, en: *Revista Universidad, IV época, Panamá*.
- Del Cid, José A. (2016). *Relatos de los héroes*, Panamá: Imprenta Universitaria.
- Del Vasto, César (2021). *El color de la sangre jamás se olvida. Historia de la Federación de Estudiantes de Panamá (1922-1984)*. Panamá: Ruby Creations.
- Díaz, Francisco (1994). *Surgimiento de la conciencia popular nacional: de mayo de 1958 a la siembra de banderas*. Panamá: Trabajo de graduación, Universidad de Panamá.
- El Panamá América* (1968). “Informe de la Comisión del Colegio Nacional de Abogados sobre los proyectos de tratados de 1967”, Panamá: martes 9 de enero de 1968, pp. 1-4b.
- García, Pantaleón (2020). *Panamá: historia de luchas, 1904-1964. Jornadas populares por la reafirmación de la soberanía nacional*. Chitré.
- Gasteazoro, C. M., Araúz, C. y Muñoz, A. (1980). *La historia de Panamá en sus textos*. Tomo 2, Panamá: Editorial Universitaria.
- Guillén, A. (2023). “El 9 de enero y nuestra soberanía nacional”, en: *La Prensa*, 9 de enero.

- Gurdián, R. (2014). “La estrategia negociadora de los tratados Torrijos-Carter”, en: *Revista Tareas*, 146, enero-abril.
- Gurdián, R. (2023). “La gesta del 9 de enero de 1964 y sus consecuencias”, en: *La Estrella de Panamá*, lunes 9 de enero.
- Jaén Suárez, O. (2002). *Las negociaciones sobre el Canal de Panamá 1964-1970*. Bogotá: Editorial Norma, Colección Vitral.
- La Nación*, 3 de mayo de 1958.
- La Hora*, edición de agosto de 1967.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1960). *Memoria de 1960*. Panamá.
- Navas P. Luis (1999). *Panamá: Nación, Estado y Canal*. Edición especial de la Revista Cultural Lotería, agosto.
- Noriega, L. C. (1977). *Cronología. La lucha heroica de un pueblo por su independencia y su liberación*. Panamá: Publicaciones del Tribunal Electoral.
- Noriega, R. (2023). “El 9 de enero de 1964 y la idea de soberanía nacional”, en: *La Prensa*, 9 de enero.
- Ortega Durán, O. (1989). *La lucha por el Canal*. Madrid: Rufino García Blanco Impresores.
- Ríos Torres, R. (2013). *La épica de la soberanía*. Panamá: Editora Géminis.
- Revista Cultural Lotería* (2014). Edición especial dedicada al cincuentenario de la gesta heroica del 9 de enero de 1964.
- Revista Lotería*, 191, octubre del 1971.
- Revista Lotería*, 266-267, abril-mayo de 1978.
- Sánchez, D. (2012). “Gesta patriótica. El 9 de enero de 1964. Una lección para la historia”, en: *La Prensa*, 9 de enero.
- Universidad de Panamá (1968-1969). *Anuario de Derecho*, órgano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, año VIII, 8.
- Yau, Julio (1974). *El Canal de Panamá. Calvario de un pueblo*. Madrid: Editorial Mediterráneo.
- Julio Yau, “1964-1968. Inicio de una nueva fase de las relaciones: los tratados tres en uno”, en: autores varios, *75 años de relaciones entre Panamá y Estados Unidos*, Panamá: 1989, pp. 67-80