

# PANAMA 1903: DIPLOMACIA Y CONSTRUCCION DEL CANAL

FABIO OCAZIOEZ J.

**L**a forma de conducir con éxito negociaciones en el campo internacional despierta gran interés entre los funcionarios recién ingresados al servicio exterior. Se percibe el deseo de familiarizarse con las técnicas de negociación, los pasos previos a la misma y las aptitudes del buen negociador. Sin embargo, una ligera revisión de nuestros programas de formación académica, o de la literatura disponible para consulta, revela un gran vacío en esta importante materia.

En realidad, suele actuarse bajo la suposición de que los recién ingresados al servicio irán aprendiendo a negociar con el correr de los años, según el criterio de que la vida es la mejor escuela. Una verdad incontrovertible, sin duda, pero es igualmente cierto que el ser humano tiene la capacidad de absorber la experiencia y la inspiración ajenas. Por consiguiente, se presenta aquí la oportunidad de que nuestros negociadores veteranos hagan valer su ánimo creativo y transmitan los frutos de su experiencia a las nuevas generaciones.

Es bueno recordar aquí que la diplomacia es un *oficio* que recoge el aporte de varias profesiones a fin de dotar a los diplomáticos de esa particular habilidad para producir efectos prácticos en las relaciones internacionales: el cese de hostilidades en un conflicto, el trazado de una frontera, un programa contra la pobreza o el intercambio de artistas nacionales. La competencia profesional en diplomacia supone, entre otras cosas, una cierta vocación, alto grado de versatilidad, excelencia académica y conocimientos prácticos. Pienso que la falta de estos últimos en la formación diplomática ha generado responsabili-

dades divididas en nuestra gestión internacional: de una parte, los asuntos políticos a la Cancillería y de la otra, los asuntos relativos al comercio, las finanzas, la tecnología y el medio ambiente, asignados a otras entidades de gobierno. Una mayor formación en el arte de la negociación internacional ayudaría quizás a corregir esta brecha ocupacional ofreciendo un lenguaje susceptible de aglutinar a los diversos expertos. Es que un país en desarrollo exige la gestión de una diplomacia pragmática.

A comienzos de este siglo Colombia entabló una negociación con los Estados Unidos sobre los términos para la construcción de un canal interoceánico y ese esfuerzo condujo a la suscripción del Tratado Herrán-Hay de 1903. Es un caso por demás célebre en nuestra historia diplomática y del cual he querido valerme en este artículo para ilustrar varios aspectos de la negociación internacional en general. En primer término, se nos presenta la oportunidad de examinar la gestión de un *negociador* colombiano: Tomás Herrán, Primer Secretario de la legación colombiana en Washington, Encargado de Negocios a.i. y Plenipotenciario para suscribir los términos del acuerdo con las autoridades norteamericanas. En segundo lugar, este caso particular se presta para analizar los *intereses* en pugna en el transcurso de una negociación. Finalmente, estableceremos una breve comparación con la negociación décadas más tarde de los acuerdos Torrijos-Carter para darnos cuenta cómo el *ambiente* que rodea una negociación influye marcadamente sobre el resultado de la misma.

## 1. Tomás Herrán: Los años de su gestión en Washington

Debo admitir que siento por la figura de Tomás Herrán una cierta simpatía desde cuando tuve oportunidad de leer copias de su correspondencia durante los años de 1901 a 1904, recopiladas como colección especial en poder de la Universidad de Georgetown en Washington. Las mismas habían sido objeto de un artículo publicado en 1978 por el profesor Thomas Dodd de esa universidad y posteriormente fueron editadas en un libro por el Banco de la República<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Thomas Dodd, *La Crisis de Panamá: cartas de Tomás Herrán 1901-1904*, Bogotá: Banco de la República, 1985.

"The Papers of Tomás Herrán during the Panama crisis 1901-1904" *Inter-American Review of Bibliography*, otoño de 1978.

En primera instancia me llamó poderosamente la atención el hecho de que hubiese sido un Primer Secretario de embajada quien terminara suscribiendo un tratado de tanta trascendencia para el país. Siempre se ha dicho de aquella negociación que la clase política de la época evadió su responsabilidad frente al hecho cumplido y quiso descargarse sobre el funcionario a quien había instruido para firmar el acuerdo. Me tomé el trabajo de repasar aquel capítulo de la historia para llegar al final a idéntica conclusión.

Cuando Tomás Herrán entró a desempeñarse como Secretario de la Misión diplomática en 1901 tenía a su haber una significativa experiencia en cargos diplomáticos, puesto que había desempeñado idénticas funciones en Lima, previamente en Washington y en Londres. Además había sido durante diez años (1882-1892) Cónsul General en Hamburgo y así mismo había adquirido experiencia en la administración pública como Secretario de Educación de Antioquia e incluso, Ministro de Gabinete en el mismo ramo. Luego no era un advenedizo al servicio exterior, menos aún a la madura edad de 60 años.

Tomás Herrán acreditaba las mejores recomendaciones de la época para el cargo en Washington. Su padre, Pedro Alcántara Herrán, había sido Presidente de la República e igual había sido su abuelo materno, don Tomás Cipriano de Mosquera. Fue con ellos como Jefes de Misión (Ministros, como se decía entonces) que el joven Herrán se había desempeñado como Secretario. Era una práctica común de esos tiempos ya que servir en el exterior era un honor que grababa el patrimonio familiar y la representación diplomática era más del soberano de turno que de la nación en su conjunto. Pudiera decirse que nuestras disposiciones constitucionales en esta materia todavía reflejan algo del carácter monárquico de aquella práctica.

Por otra parte, Herrán también acreditaba méritos profesionales para el desempeño de sus labores diplomáticas. Había recibido un título de Maestría en educación de la Universidad jesuita de Georgetown en 1868, era bilingüe en inglés y alemán y había prestado sus servicios a la administración pública nacional, como hemos visto. Sin embargo, pertenecía al partido liberal y quizás por esa sola razón no había sido elevado al grado de Ministro en el servicio exterior, como él no se cansaba de lamentarlo mientras negociaba con el Secretario de

Estado norteamericano. Su designación a Washington tenía además una nota afectiva: su padre, siendo embajador en esa sede en 1846, había gestionado con éxito la aprobación del Tratado Mallarino-Bidlack, mediante el cual se concedió a los Estados Unidos ciertos derechos de tránsito por el Istmo de Panamá, a cambio de respaldar la soberanía colombiana frente a las pretensiones británicas en toda la Costa de Mosquitia. Este instrumento jurídico introdujo las condiciones que más adelante irían creando limitaciones a nuestra capacidad de maniobra en la diplomacia interoceánica.

Durante las negociaciones adelantadas por Herrán en Washington luego del retiro de los anteriores Jefes de Misión, Carlos Martínez Silva y José Vicente Concha, su correspondencia deja ver, en concepto del citado profesor Dodd, que conocía muy bien las circunstancias adversas que rodeaban su gestión: el empeño de muchos miembros del Congreso norteamericano en construir el canal por territorio de Nicaragua; la confabulación de intereses entre la compañía francesa y las fuerzas independentistas de Panamá y la indiferencia del gobierno colombiano ante la rápida evolución de los hechos en contra nuestra. Sabía que lo más importante de la negociación con Estados Unidos era retener la soberanía del istmo, pero que Colombia no debía exponerse por motivo de su inflexibilidad a que se optara por la ruta de Nicaragua. Esto le daba un sentido de urgencia a la negociación. Por eso, cuando hubo recibido instrucciones del gobierno nacional, Herrán procedió el 22 de enero de 1903 a estampar su firma al Tratado junto a la del Secretario Hay, sólo para sorprenderse días más tarde que el gobierno colombiano había cambiado de opinión y que ahora el Presidente Marroquín lo instruía para que no firmara. Como si con Teodoro Roosevelt se pudiera jugar impunemente, agrega Lemaitre.

De su gestión se dijo entonces que había sobrepasado los límites de su instrucción, y frente al hecho cumplido se le endilgaron los más odiosos epítetos. Sin embargo, Herrán siguió adelante defendiendo la aprobación del Tratado ante el Congreso norteamericano, lo cual se cumplió dos meses más tarde, y poco después sobrevino el rechazo unánime por parte del Congreso colombiano y la separación de Panamá. Desde aquel momento el ánimo y la salud de nuestro agente diplomático empezaron a fallarle y debió internarse en un sanatorio de Nueva York donde sucumbió a la muerte al año siguiente. Eduar-

do Lemaitre en su obra clásica sobre Panamá resume la actuación de Herrán diciendo:

El pobre Herrán estaba, pues, lo mismo que sus antecesores, a merced del gobierno norteamericano. Con la diferencia de que Concha y Martínez Silva eran políticos profesionales de estadía en la diplomacia. Martínez Silva había seguramente firmado el Tratado, pues su obsesión era salvar el canal por Panamá. Concha, a las diez de última, se zafó del cabezal para convertirse en prócer. Herrán, burócrata, cumplió órdenes de su gobierno<sup>2</sup>.

La negociación a todo lo largo había sido un episodio de turbias maniobras, tanto en Colombia como en los Estados Unidos. El gobierno colombiano había cambiado dos veces su embajador en Washington en el corto lapso de dos años, ya que habían surgido diferencias sobre el empleo que se daría a la millonaria compensación norteamericana prevista en el tratado. El gobierno de Marroquín la habría destinado a asegurar una victoria en la Guerra de los Mil Días. En los Estados Unidos, los abogados de la compañía francesa desembolsaron aportes para la campaña política de quienes favorecían la ruta por Panamá. A la postre la cuerda se rompió por lo más débil y el funcionario diplomático de Colombia, atrapado entre poderosos intereses políticos y financieros, de filiación partidista contraria a la del presidente y lejano de su tierra, fue inculpado por la incompetencia de su gobierno.

## **2. Intereses presentes en las negociaciones canaleras de 1903**

En toda negociación entre naciones normalmente están presentes dos elementos, según nos lo explica un autor: *intereses en común* y *asuntos de controversia*<sup>3</sup>. En ausencia de los primeros no existiría la motivación para entrar a negociar y si faltan los segundos, no habría materia para la negociación. De tal suerte que la negociación viene a constituirse en un proceso mediante el cual se hacen propuestas explícitas con el ánimo de llegar a un acuerdo sobre los temas de controversia.

---

<sup>2</sup> Eduardo Lemaitre, Panamá y su separación de Colombia, Bogotá: Editorial Pluma, 1980, citado en la página 391.

<sup>3</sup> Fred Charles Iklé, How Nations negotiate, Nueva York: Harper y Row, 1964 citado en las págs. 2-3. Toda la obra resulta muy recomendable para estudio.

En el caso que nos ocupa, la construcción de un canal interoceánico era del interés común tanto para Colombia como para los Estados Unidos, aunque el interés se percibiera en términos diferentes. Colombia veía con ello la posibilidad de convertirse en eje importante del transporte marítimo internacional, generar recursos para su reedificación económica y aumentar su prestigio en el mundo. Por su parte, los Estados Unidos se identificaban también con el reconocimiento de que la vía era importante para el comercio mundial, incluso habían empezado a acariciar la noción de que para beneficio de la civilización les cabía el derecho a construirla aun sin el consentimiento de Colombia. Pero además, le asignaban al posible canal un valor estratégico en la defensa de su territorio y la oportunidad de ejercer mejor el papel hegemónico continental que le habían arrebatado en fecha cercana a España y a Gran Bretaña. Los puntos de controversia se centraban en el monto de los beneficios económicos reconocidos a Colombia y en el ejercicio de la facultad jurisdiccional en la zona del canal, ya que proponían tres clases de tribunales.

#### **PRINCIPALES INSTRUMENTOS JURIDICOS EN RELACION CON LA VIA INTEROCEANICA**

- 1846 TRATADO MALLARINO-BIDLACK.** Concedió a ciudadanos y mercancías de los Estados Unidos derechos de tránsito por el Istmo de Panamá en igualdad de condiciones con los nacionales de Colombia, a cambio de garantías de la soberanía colombiana.
- 1850 TRATADO CLAYTON-BULWER.** Seguridades mutuas entre Estados Unidos y la Gran Bretaña de iguales derechos en el uso de cualquier canal interoceánico que se construyera en Centroamérica.
- 1850 CONTRATO STEPHENS-PAREDES.** El gobierno colombiano autorizó a un consorcio norteamericano para construir la vía férrea en el istmo.
- 1878 CONVENIO SALGAR-WYSE.** Suscrito entre el Canciller Salgar y el representante de la Sociedad Civil Internacional de Francia para ejecutar las obras del canal y su explotación comercial.

- 1901 **TRATADO HAY-PAUNCEFOTE.** Levanta la restricción que pesaba sobre Estados Unidos para compartir en pie de igualdad con Gran Bretaña los privilegios de construir un canal.
- 1903 **TRATADO HERRAN-HAY (No fue aprobado).** Colombia concedía a los Estados Unidos ciertos derechos para construir un canal en Panamá.
- 1903 **TRATADO HAY-BUNEAU VARILLA.** Panamá concedió a los Estados Unidos el derecho de construir, administrar y defender un Canal en el Istmo dentro de una zona de 10 millas de ancha cedida a perpetuidad.
- 1914 **TRATADO URRUTIA-THOMSON.** Los Estados Unidos reconocían a Colombia una indemnización por las pérdidas incurridas en Panamá, le aseguraba unos derechos de uso del canal y fijaba los límites entre Colombia y Panamá.
- 1977 **TRATADOS CARTER-TORRIJOS.** Revierten el control y administración del Canal a Panamá para el año 2000 y Estados Unidos conserva el derecho de defender su neutralidad.

Colombia no era ajena a estas necesidades de comercio y la navegación mundial. Desde 1855 venía operando en Panamá la línea férrea construida por la compañía Pacific Mail Steamship de San Francisco y administrada por ella a cambio de una retribución económica. Años más tarde, en 1876, el Congreso Nacional había aprobado la Ley 33 facultando al ejecutivo a contratar las obras para construcción del canal y sobre esa base se había firmado el Convenio Salgar-Wyse con la compañía francesa de Lesseps y asociados. Como se ve entonces, los intereses norteamericanos y franceses ya estaban vinculados al transporte en el Istmo.

Lo que había ocurrido para fines del siglo era que Colombia buscando proteger este recurso comercial y estratégico, había venido colocando paulatinamente a los Estados Unidos en guardián de hecho y derecho de la soberanía colombiana sobre Panamá, e incluso había solicitado en varias oportunidades al gobierno norteamericano el envío de tropas para contrarrestar la acción de fuerzas rebeldes durante las perennes luchas civiles en nuestra patria. Baste recordar

aquí que antes de 1903 Panamá ya había registrado al menos tres separaciones de Colombia<sup>4</sup>.

Por consiguiente, cuando los Estados Unidos pusieron fin a las expectativas de Nicaragua, Costa Rica y México para construcción del canal y se decidieron por la ruta panameña, al entrar a negociar con Colombia aspiraban recibir, o se diría más bien que exigían, tres condiciones básicas para emprender las obras:

- a) El derecho unilateral para erigirse en protectores, administradores y defensores del Canal;
- b) El derecho a actuar *como si fueran soberanos* dentro de una determinada zona del canal, y
- c) Una concesión por término no inferior a cien años de duración.

Colombia, por supuesto, estaba dispuesta a satisfacer en gran medida estas aspiraciones a cambio de una justa retribución financiera y el ejercicio indiscutible de su soberanía en ese departamento. Si Colombia se vio excluida para actuar como socia del proyecto canalero fue debido a que no podía compartir su soberanía territorial y como resultado, no prosperó ningún tipo de acuerdo.

Los Estados Unidos, impacientes por actuar, contagiados del imperialismo de la época y deseos de consolidar sus intereses en el Asia-Pacífico, instrumentaron entonces el cambio de la autoridad soberana en el Istmo y suscribieron con el gobierno independiente de Panamá el Tratado Hay-Bunau Varilla en términos más generosos. ¡El mayor accionista de la compañía francesa del canal se había hecho designar plenipotenciario del gobierno de Panamá!

### **3. Las negociaciones canaleras de los años 1970**

Si se nos permite una breve comparación entre las negociaciones de 1903 con las de Panamá en los años setenta, es lícito preguntarse qué obró para que se pudiera llegar a los acuerdos Torrijos-Carter, dada la circunstancia de los derechos ya adquiridos por los Estados Unidos y la debilidad aparente de un país pequeño como Panamá.

---

<sup>4</sup> Julio Londoño P., Derecho Territorial de Colombia, Bogotá: Fuerzas Armadas 1973. Véanse las páginas 277 a 318 relativas a Panamá.

Dejamos así de lado toda consideración sobre el espinoso tema de los derechos colombianos en el Canal.

Es evidente que los Estados Unidos de comienzos de siglo atravesaban por un período de creciente poderío en la escena mundial, caracterizada por el auge del imperialismo. En contraste, durante los años setenta el país más poderoso de la tierra era ya una potencia asediada por problemas y competidores en lo económico y sumidos en una profunda crisis de valores morales a raíz del desastre en tierras vietnamitas. Además, el canal había perdido algo de valor estratégico por la capacidad de los proyectiles balísticos intercontinentales en la guerra moderna. Finalmente, el canal ya no respondía a las necesidades crecientes de la navegación mundial en la era de los supertanques y existían otras rutas y formas alternativas de transporte.

Panamá, de otra parte, se había beneficiado sensiblemente con la transformación ocurrida en las relaciones internacionales a lo largo del siglo para exigir una renegociación del Tratado de 1903. Varios factores habían configurado un nuevo *ambiente* para conducir negociaciones diplomáticas: se había consagrado el principio de la igualdad jurídica de los Estados, la onda explosiva del nacionalismo y de la descolonización había recorrido el mundo y en el Hemisferio había cobrado impulso la solidaridad de los pueblos latinoamericanos. La diplomacia misma se había transformado por obra de las comunicaciones para hacerse más dúctil a la propaganda y al efecto de las relaciones públicas. Los desórdenes ocurridos en la Zona del Canal el año 1964 revelaron el verdadero sentir del pueblo panameño frente a los Estados Unidos y pusieron en marcha toda la maquinaria de la diplomacia bilateral y multilateral que condujo al Tratado de 1977.

En cuanto a la Colombia de 1903 es preciso recordar que era una nación críticamente herida y fragmentada por los efectos de una larga lucha civil, al punto que el gobierno de Marroquín acudió a tropas norteamericanas para desalojar a las fuerzas rebeldes del istmo. No le quedaba fácil conducir una digna gestión diplomática frente a su protector. La diplomacia de la época reconocía por demás la existencia de diversas categorías de Estados, según fuera su poderío, y podía considerarse exenta del fervor nacionalista y los efectos propagandísticos. Frente a la avasallante actitud de los Estados Unidos no contó Colombia con el beneficio de la solidaridad continental que siempre acompañó a Torrijos y que a la postre deshizo a Noriega;

por lo contrario, no bien terminado el primer mes de vida independiente, Panamá ya había sido reconocida por el Perú, Cuba, Costa Rica y Nicaragua<sup>5</sup>.

Como resultado del notable cambio de circunstancias en el *ambiente* internacional, Panamá y los Estados Unidos pudieron, en medio de presiones extremistas en ambos países, acordar los términos para transferencia escalonada del control y la administración del canal y para un aumento sensible en los beneficios económicos a favor de Panamá. La potencia norteamericana seguirá gozando no obstante el derecho de garantizar la neutralidad permanente de aquella vía.

Hoy día sigue vigente la necesidad de abrir nuevas rutas a la navegación para brindar facilidades al comercio mundial y responder a la conformación de un mercado global, en el cual se ha asignado un papel preponderante a la región del Pacífico. Se presenta nuevamente a Colombia la oportunidad de figurar en las rutas más recorridas del mundo, si cobra fuerza la propuesta del Presidente Barco de construir en territorio colombiano un Puente Terrestre Interoceánico (PTI). El Pacífico, como él mismo lo ha señalado, es parte del futuro colombiano y representa una dimensión nueva de nuestra nacionalidad.

La construcción del PTI<sup>6</sup> implica en cierto sentido renunciar a la posibilidad de construir un canal en el cercano futuro, ya que técnicamente sería más viable construir una segunda vía por Panamá, en donde se calcula que tendría 90 kms. de longitud frente a 155 del canal Atrato-Truandó, hasta ahora el trazado más viable en suelo colombiano, y además el costo de las obras sería considerablemente menor.

La concepción del PTI recoge la experiencia de otros corredores terrestres existentes en el mundo (Houston-Los Angeles, Vladivostok-Europa Occidental y Venecia-Mar Báltico) y se presenta como una obra realizable con el aporte extranjero. Abarca la construcción de dos puertos profundos, uno en la Bahía de Cupica y el otro en el

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, págs. 307-8.

<sup>6</sup> Virgilio Barco, Informe del Presidente de la República al Congreso Nacional, Bogotá, 20 de julio de 1989, en sus páginas 223-243 contiene una exposición sobre el PTI y mapas de la zona.

**Golfo de Urabá, interconectados por una vía férrea y poliductos para la conducción de petróleo y sus derivados, todo por un costo calculado en 2.749 millones de dólares de 1989.**

**Se puede anticipar que de prosperar esta iniciativa, se abriría también un horizonte contemporáneo a la diplomacia interoceánica de Colombia y la necesidad de llevar a cabo gestiones financieras, tecnológicas, políticas, ambientales, etc., frente a otros gobiernos y organismos internacionales, para lo cual las lecciones del pasado no deberían pasar desapercibidas a la generación actual de funcionarios diplomáticos.□**