

2. LA LLAMADA NEUTRALIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ*

César Quintero

El Artículo XXXIV del Proyecto de tratado sobre el actual Canal de Panamá, en su primera cláusula, dice: "La República de Panamá declara la neutralidad del Canal de Panamá".

Asimismo, el Proyecto de tratado sobre el Canal a Nivel, en la primera cláusula de su Artículo XI, dice: "La República de Panamá declara la neutralidad del Canal a nivel del mar".

Y, por su parte, el Proyecto de tratado sobre bases militares de los Estados Unidos en territorio panameño se denomina "tratado concerniente a la Defensa del Canal de Panamá y de su Neutralidad".

Antes de examinar éstas y otras cláusulas de los referidos proyectos de tratados sobre la llamada neutralidad del Canal de Panamá, es indicado precisar el concepto de neutralidad y distinguirlo de otros afines que el Derecho Internacional consagra.

1. Concepto de neutralidad

La neutralidad es una clásica institución del Derecho Internacional. Consiste en el derecho que tiene todo Estado de no participar en una guerra internacional, manteniendo una conducta de imparcialidad hacia los beligerantes.

Del Estado que hace uso de tal derecho se dice que es **Neutral** con respecto a una guerra determinada. Por tanto, un Estado sólo puede ser neutral cuando hay guerra. De ahí que al concluir ésta, termina la condición de neutral de cualesquier Estados que la hayan adoptado. No puede haber, pues, Estados neutrales en tiempo de paz.

* Tomado de: Universidad de Panamá, *Anuario de Derecho*, Organó de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, año VIII, N°8., 1968-69.

Sin embargo, en algunos tratados y en otros instrumentos y textos jurídicos se habla a veces de neutralidad **Permanente** e, incluso, **Perpetua**.

Tales expresiones, un tanto impropias, aluden a una figura jurídica distinta de la neutralidad **Ordinaria**. En realidad, se refiere a otra institución del Derecho Internacional, o sea, la **Neutralización**, que se pasa a examinar.

2. Concepto de neutralización

A diferencia de la neutralidad de un Estado, que es una condición pasajera del mismo, pues depende de la duración de una guerra determinada. La neutralización es un **Status** permanente, cuya continuidad no guarda relación con la existencia de una guerra específica. Además, la neutralidad sólo puede ser asumida por Estados o entes de Derecho Internacional, los cuales la asumen libremente y libremente pueden abandonarla. En cambio, la neutralización no tiene que referirse necesariamente a un Estado o ente internacional, ya que también es aplicable a una zona terrestre, acuática, o área de uno o más Estados e, incluso, a individuos. Más aún, según la mayoría de los autores, la auténtica neutralización -a diferencia de neutralidad- no puede ser una manifestación unilateral de voluntad de un Estado, si no producto de un acuerdo de voluntades de varios Estados, ya se trate de la neutralización de un Estado o de una porción o zona de uno o más Estados.

Por consiguiente, una región, un territorio, un río, un estrecho o un canal no pueden, en puridad técnica, ser neutrales, pero sí neutralizados. Porque para declararse neutrales, tendrían que hacerlo por sí mismos al ocurrir una guerra, lo cual les es imposible, toda vez que no son personas de Derecho Internacional. En cambio, el Estado o los Estados donde se halle una región, un territorio, un río, un estrecho o un canal, pueden acordar con otros la neutralización de cualesquiera de estas cosas.

3. Sentido y alcance de la neutralización

Procede ahora determinar cuál es la situación jurídica de un Estado o de una costa (región, zona o vía geográfica) neutralizados. Es decir, es preciso puntualizar en qué consiste la neutralización a lo que también ha dado en llamarse neutralidad permanente o perpetua, a fin de distinguirla de la ordinaria, que es circunstancial y transitoria.

Pues bien, la neutralización consiste en lo siguiente:

- a) Si se trata de un Estado, en la obligación por parte de éste, de no entrar en ninguna guerra y, por tanto, de no celebrar alianzas ni pactos militares con ningún Estado. Por su parte, los demás Estados deben respetar ese **Status** de neutralidad permanente del Estado neutralizado, no atacándolo, ni usando su territorio, ya sea en tiempo de guerra o de paz, para ninguna actividad o finalidad actual o potencialmente bélicas.
- b) Si se trata de una zona geográfica (terrestre, acuática, aérea, espacial, etc.) su neutralización significa que esa zona está sustraída de todo acto bélico. Es decir, que no puede ser convertida en teatro de guerra en caso de un conflicto bélico y que, en tiempo de paz, no puede ser tratada por ningún Estado como zona militar, o sea, destinada a la preparación de actos bélicos.

4. Casos de Estados neutralizados

El ejemplo clásico de un Estado neutralizado es Suiza. Su neutralización fue acordada por medio del Tratado de Viena de 1815 y ha sido respetada a través de todas las guerras que se han desencadenado en Europa desde entonces.

Otro caso es el del Estado del Vaticano. Su neutralización fue pactada en el Tratado de Letrán, concertado en 1921 entre la Santa Sede e Italia.

Un caso mucho más reciente es el de Austria. Este Estado proclamó su «neutralidad perpetua por ley constitucional de octubre de 1955, "a fin de mantener su independencia externa y la inviolabilidad de su territorio y de defenderlas por todos los medios a su alcance". Para ello -según dicha declaración- Austria "no participará en ninguna alianza militar ni permitirá *Bases militares extranjerías*". Esta declaración fue enseguida complementada por un tratado multilateral de neutralización de dicho país, suscrito por los Estados Unidos, la Unión Soviética, la Gran Bretaña y Francia.

5. Casos de regiones y vías neutralizadas

Entre los casos de regiones, zonas y vías que han sido neutralizadas, tenemos el del Mar Negro (Tratado de París de 1856); el del estrecho de Magallanes (Tratado argentino-chileno de 1881); el de los Estrechos del Bósforo y de los Dardanelos (Tratado de Lausanne de 1923); el del Canal de Suez (Tratado de Constantinopla de 1888); y el del Canal de Panamá (Tratados anglo-norteamericanos de 1850 y de 1901).

6. Requisitos de la neutralización

La neutralidad ordinaria, como ya se ha visto, en un acto libre y *Unilateral* -declarado o tácito- por el cual un Estado se abstiene de participar en una guerra determinada y asume una política de imparcialidad con respecto a los beligerantes. Estos, a su vez, adquieren ciertas obligaciones con respecto al Estado Neutral, a pesar de que no son parte de la producción del acto de neutralidad. Terminada la guerra, se extingue la condición de neutral que, con respecto a ella, cualesquier Estados haya asumido.

La neutralización o neutralidad permanente es, en cambio, un **Status** establecido para un Estado o para una zona geográfica.

Uno de los problemas que surgen a este respecto, es el de si un Estado puede unilateralmente declararse neutralizado o declarar neutralizada una parte de su territorio.

Desde luego, puede hacerlo, ya que ninguna norma o práctica de Derecho Internacional lo impide. Así tenemos el caso reciente de Austria, que como se ha visto, declaró su «neutralidad perpetua» (neutralización) por una ley constitucional. Sin embargo, dicho **Status**, como también se acaba de ver, fue patrocinado por un tratado internacional concertado entre cuatro potencias, especial aunque contrapuestamente, interesadas con respecto al Estado austriaco. Pero, por otra parte, tenemos el caso de Turquía y de Colombia que, en el siglo pasado, proclamaron unilateralmente la «neutralidad perpetua» de la parte de su territorio por donde, años más tarde, habrían de ser construidos, respectivamente, los canales de Suez y de Panamá.

En realidad, lo que se discute es el valor jurídico, frente a los demás Estados, de una declaratoria unilateral de neutralización, ya que muchos

autores consideran que ella no obliga a los demás Estados a respetarla, ni obliga a mantenerla al propio Estado que la proclama.

También se ha discutido la efectividad jurídica de una declaratoria unilateral de neutralización efectuada por un tratado bilateral en que una de las partes es una potencia con sus inherentes pugnas y rivalidades; y la otra, un Estado que ha de ser, precisamente, el que se neutraliza, o en cuyo territorio se ha de neutralizar una región o zona.

Consideran muchos autores que la única neutralización realmente eficaz es aquella concertada -con la participación del respectivo Estado- por un grupo de Estados poderosos y con especiales y contrapuestos intereses en cuanto al Estado o a la región objeto de la neutralización.

No cabe duda, desde luego, que la neutralización de un Estado o de un territorio, suscrita por las principales potencias relacionadas con dicho Estado o territorio, es la forma regular, eficaz y auténtica de neutralización.

Pero ello no significa que una declaratoria unilateral o bilateral de neutralización no tenga cierto valor jurídico y no entrañe cierto deber de respeto, por parte de otros Estados que no hayan objetado claramente tal declaratoria.

No debe olvidarse que la neutralidad ordinaria o transitoria siempre es declarada unilateralmente, y sin embargo, obliga a todos los beligerantes con respecto al Estado neutral y a éste con respecto a aquéllos.

Con todo, cabe repetir que la auténtica neutralización debe ser de carácter convencional y debe estar garantizada por los principales Estados relacionados con el Estado, vía o territorio objeto de la neutralización.

7. Efectos de la neutralización

Los efectos de la neutralización de un Estado difieren en cierto aspecto de los de una zona o vía geográfica. La finalidad principal de la neutralización de un Estado es la de que éste no entre en guerra; la de un territorio o vía, es la de que no sea un objetivo bélico.

El complejo problema que surge en ambos casos, es el de la desmilitarización del Estado o de la zona neutralizados. Es decir, surge el problema de si la neutralización entraña necesariamente desmilitarización.

En el caso de un Estado, su **Status** de neutralizado no le impide tener ejército y emplazamientos militares propios, pero *Sí le impide tener en su territorio bases militares y ejércitos extranjeros.*

La misma regla general debe aplicarse, en principio, con respecto a territorios, zonas o vías neutralizados.

Incluso, algunos autores han ido más lejos al afirmar textualmente que: "la idea de la neutralización usualmente ha sido incompatible aun con el simple mantenimiento de fuerzas armadas y fortificaciones". (Moore); y que: "de acuerdo con opiniones generalmente aceptadas, no debe haber neutralización con fortificaciones y, viceversa, la construcción de fortificaciones destruye la neutralización" (Hains).

Según la opinión de estos dos autorizados internacionalistas norteamericanos, ni siquiera el Estado ribereño podría fortificar una zona o vía neutralizados en su territorio.

El Tratado de neutralización del Canal de Suez siguió en parte esta tesis, al prohibir, en su artículo XI "la construcción de fortificaciones permanentes"...

Sin embargo, otros autores admiten y justifican la construcción de fortificaciones en una zona o vía neutralizadas, pero siempre que tengan como finalidad **exclusiva** la preservación de la neutralidad de dicha zona o vía.

Todos los autores excluyen, pues, la posibilidad de que en una zona o vía neutralizadas se ejerza derecho alguno de guerra o se realicen maniobras militares orientadas exclusivamente a la defensa del Estado que las efectúa.

8. Tratados que consagran la neutralización del Canal de Panamá

Aclarados los conceptos de neutralidad ordinaria y de neutralización o neutralidad permanente, y vistos sus principales requisitos y efectos, procede examinar los tratados internacionales en cuanto se refieren a la neutralización y a la llamada neutralidad del Canal de Panamá.

El primer tratado que estableció un principio general de neutralización de un posible canal a través del istmo centroamericano, fue el Tratado Clayton-Bulwer, concertado entre Gran Bretaña y los Estados Unidos de

América en 1850, o sea, más de medio siglo antes de que los Estados Unidos iniciaran la construcción del Canal de Panamá.

Dicho convenio fue parcialmente subrogado por el Tratado Hay-Pauncefote, celebrado entre las mismas potencias en 1901. La subrogación se refirió fundamentalmente a la prohibición -contenida en el primer tratado- que los Estados Unidos construyeran por sí solos un canal interoceánico a través del istmo centroamericano. De ahí que los principios generales de neutralización previstos en el Tratado Clayton-Bulwer de 1850, no sólo no fueron menoscabados por el Tratado Hay-Pauncefote de 1901, sino expresamente ratificados y desarrollados por el mismo.

Cabe advertir que el referido Tratado Hay-Pauncefote no habla de neutralidad, sino expresa y concretamente de *Neutralización*. Y en su artículo III enumera las bases de dicha neutralización que -agrega el mismo artículo- «en substancia son las mismas incorporadas en la Convención de Constantinopla, firmada el 28 de octubre de 1888 para la libre navegación del Canal de Suez»...

9. La fórmula del Tratado Hay-Bunau Varilla

El Tratado Hay-Bunau Varilla -impuesto por los Estados Unidos a Panamá sólo dos años después de celebrado el Tratado Hay-Pauncefote- se apartó del lenguaje preciso y técnico de éste e introdujo modalidades no previstas en el mismo. Así, no empleó los términos neutralización y neutralizado, sino que utilizó los vocablos neutralidad y neutral. Habla, sin embargo, de neutralidad y neutral "a perpetuidad" (o sea, neutralización, y expresa que dicho *Status* se ajustará a las estipulaciones del Tratado Hay-Pauncefote de 1901.

Con todo, es sintomático que el Gobierno de los Estados Unidos al elaborar -unilateralmente- el Tratado de 1903, rehuyera usar el término neutralización, consagrado en el Tratado Hay-Pauncefote y que es el adecuado para designar la neutralidad permanente de un Estado, y, con mayor razón, de una zona y de un canal interoceánico.

Y mucho más sintomático es que los Estados Unidos incluyeran en el Tratado que en 1903 impusieron a Panamá, el Artículo XXIII, que dice:

"Si en cualquier tiempo fuere necesario emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del Canal o de las naves que lo usen, o de los ferrocarriles y obras auxiliares, los Estados Unidos tendrán derecho, en todo tiempo y a su juicio, para usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y para establecer fortificaciones con ese objeto".

La inclusión de este Artículo en el llamado Tratado Hay-Bunau Varilla contradice abiertamente la tesis sostenida, entre muchos otros, por los autores norteamericanos Moore y Hains, de que la neutralización excluye la fortificación. Quizá por ésto el Gobierno norteamericano prefirió usar en dicho tratado la palabra neutralidad, más elástica y ambigua, a pesar de que, como se ha visto, el tratado que se acababa de concertar con la Gran Bretaña lo obligaba a mantener y garantizar la neutralización (no la neutralidad) del Canal. Este detalle es característico del desprecio que ciertas potencias han tenido y siguen teniendo por sus obligaciones internacionales cuando éstas en alguna forma incomodan sus designios.

Sin duda, este cambio de términos -aparentemente inocente- fue para poder insertar mejor en el mismo instrumento la citada cláusula que les permite fortificar el Canal y usar en él no sólo su policía sino también sus fuerzas militares.

Con todo, el referido Artículo XXIII del Tratado de 1903 se ajusta a la tesis de quienes sostienen que en una zona o vía neutralizadas pueden erigirse fortificaciones y usarse fuerzas militares *con el fin exclusivo de asegurar la neutralización de dichas zonas o vías*.

Pero, no cabe duda de que el citado Artículo contraviene las estipulaciones del Tratado Hay-Pauncefote. A este respecto es esencial saber que el Gobierno británico rechazó el primer proyecto del Tratado Hay-Pauncefote, enmendado por el Senado de los Estados Unidos, porque establecía que ninguna de las reglas relacionadas con la neutralización del Canal «se aplicará a las medidas que los Estados Unidos conceptúen necesarias para asegurar con sus propias fuerzas la DEFENSA del Canal y para el mantenimiento del orden público».

El Gobierno de Gran Bretaña objetó dicho proyecto, entre otras cosas, por considerar que semejante cláusula podría, como textualmente expresó el entonces Ministro británico de Asuntos Extranjeros, "implicar una clara variación de los principios de neutralización".

Sin embargo, los Estados Unidos no sólo introdujeron la repudiada cláusula en el Tratado Hay-Bunau Barilla, sino que, incluso, la han violado sistemáticamente excediéndose en el ejercicio de la actividad que ella les permite. Pues, no obstante el sentido restringido de ella, se han permitido, por sí y ante sí, implantar en territorio panameño bases y fuerzas militares muy ajenas a la **Protección** del Canal y de su "neutralidad".

Este punto conduce a otros dos de suma importancia para el principio de neutralidad permanente o neutralización del Canal de Panamá. Se trata, por una parte, del concepto de **defensa** y del de **protección**; y, por otra, del de **bases militares** y del de **fortificación**. Veamos uno y otro.

10. Protección y defensa

Ni el Tratado Hay-Pauncefote ni la Convención del Canal Istmico, conocida como Tratado Hay Bunau-Varilla, usan en ningún caso el término defensa. Es interesante anotar que este término figuraba en las enmiendas introducidas por el Senado norteamericano al primer proyecto del Tratado Hay-Pauncefote que, como se ha visto, fue rechazado por el Gobierno Británico. Y, en cuanto a la Convención de 1903, ésta sólo usa las palabras **protección y seguridad**. Estos dos términos se refieren, ante todo, a funciones de policía especialmente tratándose de un servicio público internacional, como lo es el del Canal de Panamá. En cambio, el concepto de defensa alude a lo militar, a la guerra. Y ello es tanto, más así, después de la última conflagración mundial, en que los eufimismos diplomáticos han llevado a casi todos los Estados a llamar Ministerio o Departamento de "Defensa" a lo que antes, con más exactitud y franqueza llamaban Departamento o Ministerio de **Guerra**.

La sujeción de una zona o vía a un régimen de defensa, es decir, su militarización, es incuestionablemente incompatible con el **Status** de neutralización o neutralidad permanente. Por temor, sin duda, de que la Gran Bretaña lo objetara, el Gobierno de los Estados Unidos no se atrevió a

establecerlo en la Convención del Canal Ístmico. Sin embargo, ahora lo ha introducido en los proyectos de Tratados, hasta el punto de que uno de éstos, como es sabido, lleva el irónico y paradójico nombre de "Tratado concerniente a la Defensa del Canal de Panamá y de su Neutralidad". Y, en virtud del mismo, Panamá concede a los Estados Unidos "sitios de defensa", esto es, **bases militares** en nuestro territorio por tiempo indefinido (o sea, a perpetuidad) o, en su defecto, por un período secular, igualmente inadmisibles.

Esto trae a colación el otro punto mencionado, o sea, el de los conceptos de fortificación y de bases militares.

11. Fortificaciones y bases militares

En cuanto al problema de las bases militares, es preciso también advertir que ni la Convención del Canal Ístmico ni el Tratado General de 1936 aluden a ellas.

La Convención de 1903 sólo habla de la facultad de los Estados Unidos para "establecer fortificaciones" para la "seguridad y *protección* del Canal".

A este respecto, cabe indicar que fortificaciones son construcciones puramente defensivas. Las bases en cambio, pueden ser instalaciones defensivas y ofensivas. Y su índole ofensivo se acentúa, generalmente, cuando un Estado las emplaza en territorios distantes del suyo.

A pesar del carácter eminentemente defensivo de las fortificaciones, muchas autoridades internacionales han sostenido, como se ha visto, que la construcción de fortificaciones en una zona neutralizada destruye su neutralización. Esta tesis, como también se ha visto, ha sido cuestionada por otros autores, quienes las admiten, pero con la condición de que tengan por *Objeto exclusivo* garantizar y proteger la neutralización de la zona o vía respectivas.

Hay, pues, discrepancias de criterio en cuanto a la compatibilidad entre neutralización y fortificación destinada a asegurar aquélla. Pero, en cuanto a bases militares extranjeras, todas las autoridades reconocidas en la materia coinciden en que la presencia de éstas es incompatible con el **Status** de neutralidad permanente de un Estado, de un territorio o de una vía geográfica.

Por eso, el título del Proyecto de Tratado sobre "defensa" del Canal y de su "neutralidad" entraña, como dijimos, un absurdo jurídico y una falsedad política.

Esta realidad exige un examen de la «neutralidad» a que aluden los tres proyectos de Tratados negociados.

12. La neutralidad en los proyectores de tratados

Cabe advertir, ante todo, que el proyecto de tratado denominado "Tratado concerniente a la Defensa del Canal de Panamá y de su Neutralidad", sólo contiene la palabra neutralidad en su título. Pues, luego, dicha palabra -y mucho más su concepto- brillan por su ausencia en el voluminoso instrumento por el cual Panamá otorga a los Estados Unidos *Bases Militares en nuestro territorio, por tiempo ya sea indefinido o perpetuo, o bien, secular.*

Esta omisión de toda referencia en dicho instrumento a la «neutralidad» que sirve de epígrafe al mismo, es otro sarcasmo más a la pretendida «neutralidad» que el título -y sólo el título- del proyecto dice defender.

Siendo ello así, es preciso ver qué entienden por neutralidad los otros dos proyectos de tratados, o sea, el referente al Canal de esclusas y el concerniente al futuro Canal a nivel.

Ya, en el comienzo de este estudio, aparece lo que, respectivamente, dicen los Artículos XXXIV y XI de dichos proyectos.

En ambos es Panamá y sólo Panamá la que "declara la neutralidad del Canal".

Es evidente que los redactores norteamericanos de estos Artículos volvieron a rehuir el uso del término neutralización que, para este caso, es el correcto. Es, además, sintomático que esta vez no atribuyeran a dicha neutralidad el calificativo de permanente. Sin embargo, no cabe duda de que no pueden referirse a otra que ésta, ya que la neutralidad simple u ordinaria (la que un Estado declara unilateralmente al estallar una guerra) resulta inconcebible tratándose de un canal.

Esclarecido, así, este punto, procede ver en que consiste la "neutralidad" que los negociadores norteamericanos han concebido para los días de vida

que quedan al actual Canal y para toda la existencia del Canal a nivel.

El numeral (2) del Artículo XXXIV del Proyecto de Tratado del Canal actual dice:

"La República de Panamá y los Estados Unidos de América convienen en que la neutralidad del canal, así como la de sus entradas y aguas territoriales adyacentes a las mismas, serán mantenidas de acuerdo con los principios que han regido tal neutralidad desde que el canal fue abierto al tránsito internacional".

Puede notarse que, a diferencia de la Convención de 1903, esta cláusula no dice que la neutralidad del canal presente y del futuro canal se ajustará a las estipulaciones del Tratado Hay-Pauncefote, concertado con Gran Bretaña en 1901. La cláusula sólo alude a «los principios que han regido tal neutralidad *"Desde que el Canal fue abierto al tránsito internacional"*».

Esta es, sin duda, una forma muy sutil que han utilizado los juristas norteamericanos para desligar a su país, con respecto a Panamá, de las obligaciones que le imponen las cláusulas del Tratado Hay-Pauncefote, obligaciones que, por estar incluidas en la Convención del Canal Ístmico, rigen aun en el caso de que el Tratado Hay-Pauncefote hubiese dejado o dejara de existir.

El numeral (3) del mismo artículo del Proyecto de Tratado establece más o menos las bases o reglas de esta incomprensible "neutralidad". Son las siguientes:

"El Canal de Panamá, así como sus entradas y aguas territoriales adyacentes a las mismas, estarán abiertos y libres a los buques de comercio y de guerra de todas las naciones, en términos de completa igualdad y sin discriminación alguna, con sujeción:

- (a) el pago de los peajes y tasas aplicables;
- (b) el cumplimiento con las normas y reglamentos que puedan establecerse en tiempo de guerra u otra emergencia; y
- (c) la obligación de que los buques que usen el Canal de Panamá no cometan actos de hostilidad en el mismo o en sus entradas o aguas territoriales adyacentes a dichas entradas".

Estas medidas están bien en lo que se refiere a la regulación del uso del canal, con la salvedad de la contenida en la parte final del inciso (b) que confiere a la administración del canal poderes irrestrictos para fijar normas discrecionales "en tiempo de guerra u otra emergencia". Se trata, esta última, de reglas de universal aplicación a los usuarios de cualquier servicio público interno de un Estado y que, con mayor razón, deben reconocerse a los usuarios de un servicio público internacional como el Canal de Panamá. Pero, distan mucho de ser normas definidoras ni aplicadoras de un régimen de neutralidad permanente o neutralización de una vía interoceánica, destinada a prestar un servicio a usuarios de todas las partes del mundo.

Por otra parte, el numeral (4) del mismo Artículo XXXIV del aludido proyecto, establece una excepción discriminatoria en favor de «los buques, incluidos buques de guerra» de los Estados Unidos, excepción incompatible, no ya con la neutralidad, sino con el principio mismo de igualdad de trato de todos los usuarios, inherentes a la prestación de cualquier servicio público. Como es sabido, la excepción se extiende también a los buques, incluidos los de guerra, que posea el Estado panameño. Pero ésto, en cuanto a Panamá, no pasa de ser un privilegio ilusorio, ya que nuestro Estado, no tiene buques y, mucho menos, de guerra. Además, la inclusión de Panamá en el disfrute de este privilegio no lo convalida.

Pero hay algo más, el numeral (6) del mismo Artículo parece dar carácter de perpetuidad al aludido privilegio en favor de los buques públicos y de guerra de los Estados Unidos y de Panamá (que no posee ninguno), al establecer:

"La República de Panamá conviene en que, con posterioridad a la terminación de este Tratado, los principios estipulados en los numerales (1), (2), (3) y (4) de este Artículo se continuarán aplicando al Canal de Panamá".

Podría argüirse que la condición de perpetuidad que esta estipulación extraña se justifica porque se trata de la neutralidad que, cuando equivale a neutralización, tiene carácter de permanente o perpetua. Pero los referidos numerales no consagran, como hemos visto, verdaderos principios de neutralidad, sino sólo medidas reguladoras de un servicio y, especialmente,

una excepción a dichas medidas (esto es, un privilegio) en beneficio real de los Estados Unidos. Por tanto, lo que se está perpetuando es dicho privilegio y, en todo caso, las aludidas medidas de servicio, pero no régimen alguno de neutralidad. Además, los calificativos de permanente y de perpetua para distinguir la neutralidad (Cuando equivale a neutralización) no significan que tal Status sea eterno, sino que, mientras rija, no puede ser suspendido ni interrumpido bajo ningún pretexto.

Por último, el segundo período del mismo numeral (6) dice:

"Cualquier declaración de neutralización hecha por la República de Panamá para desarrollar la aplicación de tales principios será hecha de acuerdo con las normas del Derecho Internacional".

Vale la pena observar que en este inciso o período no se habla de neutralidad, sino de neutralización, al menos en el texto español. Entendemos, sin embargo, que en el único texto original y oficial (o sea, el inglés) se emplea el término **Neutrality** y no **Neutralization**. Por tanto, la introducción de este último vocablo en la versión española no pasa de ser una libertad literaria -sin trascendencia jurídica- que, sin duda, se tomó alguno de los traductores panameños o de los correctores de la traducción del aludido proyecto.

Dicho inciso o período parece reconocer a Panamá el derecho de hacer declaraciones futuras de neutralidad encaminadas a desarrollar los supuestos principios de neutralidad contenidos en los cuatro primeros numerales o cláusulas del Artículo XXXIV del proyecto del tratado sobre el Canal de Panamá. Sin embargo, no se ve en que podrían consistir esas hipotéticas declaraciones de neutralidad por parte de Panamá para desarrollar unas cláusulas que, como se ha indicado, no contienen verdaderos principios de neutralización del Canal y, mucho menos, de la República de Panamá.

Por otra parte, es muy discutible, como se ha visto, la efectividad jurídica de una declaratoria unilateral de neutralización, sobre todo cuando se trata de un Estado políticamente débil, económicamente dependiente y jurídicamente maniatado por tratados hábilmente redactados e impuestos por una gran potencia imperialista.

En consecuencia, la «neutralidad» de que hablan los proyectos de tratados no pasa de ser una ficción sin ningún valor práctico.

Y es que sólo un tratado multilateral de neutralización del Canal, suscrito por los principales Estados del mundo, podría atribuir al Canal de Panamá el carácter de vía internacional neutralizada, sometida, desde luego, a la soberanía exclusiva del Estado territorial, pero destinada a prestar un servicio público mundial, en condiciones de igual e imparcialidad para todos y de seguridad y paz para el país donde dicha vía se encuentra.

Conclusiones

1. La neutralidad es una clásica institución del Derecho Internacional, según la cual todo Estado tiene el derecho soberano, de no participar en cualquier determinada guerra internacional, esto es, de ser **Neutral** con respecto a la misma.

2. En consecuencia, la neutralidad clásica u ordinaria entraña los siguientes requisitos:

- a. Sólo los Estados pueden declararse y ser neutrales;
- b. Únicamente pueden ser neutrales cuando hay una guerra formal y sólo con respecto a ella;
- c. Al concluir dicha guerra, necesariamente se extingue la condición de neutral de cualquier Estado en cuanto a la misma;
- d. La neutralidad ordinaria es, pues, una situación jurídica pasajera y circunstancial de un Estado.

3. **La neutralización**, a diferencia de la neutralidad, es un **Status** permanente, generalmente acordado entre varios Estados, con respecto a un Estado o a una parte de su territorio; y la continuidad de dicho **Status** no depende de la existencia de una guerra específica.

4. La neutralización también llamada neutralidad permanente o perpetua, consiste en lo siguiente:

- a. Si se trata de un Estado, en su obligación de no entrar en ninguna guerra y, por tanto, de no celebrar alianzas ni a pactos militares con ningún otro Estado. Por su parte, los demás Estados deben respetar ese **Status** de neutralidad permanente del Estado neutralizado, no atacándolo ni usando su territorio, ya sea en tiempo de paz o de

guerra, para ninguna actividad o finalidad actual o potencialmente bélicas.

- b. Si se trata de una zona o vía geográfica, su neutralización significa que esa zona o vía están sustraídas de todo acto bélico, Es decir, que no pueden ser convertidas en teatro de guerra en caso de un conflicto armado y que, en tiempo de paz, no pueden ser tratados por ningún Estado como zonas militares, o sea, destinadas a la preparación de actos bélicos.

5. En el caso de estados neutralizados (Suiza y Austria, por ejemplo), su **Status** no les impide tener ejércitos y emplazamientos propios, pero sí les impide tener en su territorio bases militares y ejércitos extranjeros.

6. En el caso de territorios, zonas o vías neutralizadas, debe regir, por lo menos, la misma norma aplicada a los Estados neutralizados, además de otras restricciones, a saber:

- a. Algunos autores, como el norteamericano John Basset Moore, señalan que: «la idea de neutralización usualmente ha sido juzgada incompatible aún con el simple mantenimiento de fuerzas armadas y fortificaciones»...

Esta tesis es compartida, entre muchos otros, por el internacionalista Peter C. Hains, también norteamericano.

- b. Otros, sin embargo, admiten la construcción de fortificaciones en zonas o vías neutralizadas, pero siempre que tengan como finalidad **exclusiva** la preservación de la neutralidad de dicha zona o vía.
- c. Por consiguiente, todos coinciden en que en las vías neutralizadas no se ejerza derecho alguno de guerra o se realicen maniobras militares orientadas exclusivamente a la defensa del Estado que las efectúa.

7. El Canal de Panamá fue **neutralizado**, antes de ser construido, por medio del Tratado Hay-Pauncefote, concertado en 1901 entre los Estados Unidos de América y el Reino Unido de Gran Bretaña.

8. El Tratado de Hay-Bunau Varilla, en su Artículo XVIII, reiteró la neutralización del Canal de Panamá, de acuerdo con las condiciones estipuladas en el Tratado Hay-Pauncefote. Pero, en vez de usar el término **neutralización**, utilizó la expresión «neutralidad perpetua que se considera

equivalente a aquél, pero que, en ciertos casos -como el nuestro- puede engendrar equívocos y contrasentidos. Con todo el **Status** de neutralidad perpetua del Canal, acordado en 1903 entre Panamá y los Estados Unidos, obliga a ambos Estados y está avalado por el Tratado anglo-norteamericano de 1901, o sea, el Hay-Pauncefote.

9. Según el Proyecto de Tratado sobre el Canal actual: «La República de Panamá declara la neutralidad del canal a nivel del mar». A su vez, el proyecto de Tratado sobre bases militares, se denomina: «Tratado concerniente a la Defensa del Canal de Panamá y de su Neutralidad».

10. De la fraseología utilizada en los referidos proyectos de tratados se desprenden las siguientes conclusiones:

- a. Los negociadores de los Estados Unidos han rehuído nuevamente al uso del término Neutralización, que en este caso es el técnico y correcto, con los siguientes agravantes:
 - i. El de que, a diferencia de 1903, ahora es sólo Panamá la que declara la llamada neutralidad, tanto del Canal actual como el futuro Canal a nivel;
 - ii. El de que en estos proyectos, a diferencia del Tratado de 1903 - que hablaba de «neutralidad perpetua», o sea, neutralización- se habla de «Neutralidad» a solas, término impropio para designar el **Status** de un canal o de una zona territorial, ya que sólo un Estado puede ser neutral y ello, como se ha visto, con respecto a una guerra determinada y sólo mientras ésta dure.
- b. El Proyecto de Tratado sobre bases militares, paradójicamente llamado «Tratado concerniente a la Defensa del Canal de Panamá y de su Neutralidad», sólo usa el vocablo neutralidad en su título, pues a lo largo de su extenso articulado no emplea una sola vez dicho término y mucho menos alude a su contenido. Y es explicable que así sea:
 - i. Porque los términos neutralidad y neutral, sin calificativos que los precisen, son impropios para designar el status de un canal que realmente se deseara neutralizar;
 - ii. Porque la concesión de sitios de defensa, esto es, de bases militares, hecha por un Estado a otro, es incompatible con la neutralidad

permanente o neutralización de cualquier vía o zona que se halle en el Estado concedente.

11. Los proyectos de tratados introducen en las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos el término y el concepto de Defensa con respecto al Canal, términos y conceptos impropios y extraordinariamente peligrosos en relación con una zona y un canal supuestamente neutralizados y con un país débil y económicamente dependiente. A este respecto cabe observar:

- a. Que ni el Tratado Hay-Bunau Varilla ni el Tratado General de 1936 hablan de defensa, sino de seguridad y **protección** del Canal;
- b. Que en 1901 el Gobierno británico objetó decididamente y logró eliminar el término defensa, referente al Canal de Panamá, que aparecía en el anteproyecto norteamericano del Tratado Hay-Pauncefote;
- c. Que el término **protección** -y no el de **defensa**- es el adecuado, en todo caso, ya que el concepto de protección alude, por excelencia, a funciones de policía, especialmente tratándose de un servicio público internacional, como el Canal de Panamá; mientras que el concepto de defensa se refiere a la guerra, a lo militar;
- d. Que hoy el vocablo defensa tiene un carácter mucho más bélico que a comienzo de siglo, toda vez que después de la Segunda Guerra Mundial la hipocresía diplomática ha llevado a muchas potencias a llamar Ministerio o Departamento de «Defensa», al que antes, con exactitud y franqueza, llamaban Ministerio o Departamento de Guerra.

12. Los proyectos de tratados convalidan o autorizan el establecimiento de bases militares en territorio panameño, dentro y fuera de la Zona del Canal de Panamá. A este respecto, es preciso indicar:

- a. Que la Convención del Canal Istmico de 1903 sólo habla de la facultad de los Estados Unidos para «establecer **fortificaciones** para la «seguridad y protección del Canal».
- b. Que fortificación no es el mismo que base militar, ya que:
 - i. Las fortificaciones son construcciones puramente defensivas;

- ii. En cambio, las bases militares pueden ser también instalaciones ofensivas; y su índole ofensiva se acentúa, generalmente, cuando un Estado las emplaza en territorios distantes del suyo.

13. El Proyecto de Tratado sobre el Canal actual, en su artículo XXXIV, regula lo que da en llamar la neutralidad del Canal de Panamá; y el Proyecto de Tratado sobre el Canal a Nivel, en su Artículo XI, reproduce *Mutatis Mutandis* las estipulaciones del citado Artículo XXXIV del Proyecto sobre el Tratado del Canal actual.

Un examen de las cláusulas de dichos Artículos demuestra que éstos, en verdad, no se refieren a concepto alguno de neutralidad, sino que simplemente fijan medidas reguladoras del uso del Canal, como un servicio público internacional.

Sin embargo, los negociadores norteamericanos aprovecharon dichos Artículos:

- a. Para desligar hábilmente a los Estados Unidos, con respecto a Panamá, de las obligaciones, en cuanto a la neutralización del Canal, que les impone el Tratado Hay-Pauncefote de 1901, obligaciones que, por estar incluidas en la Convención del Canal Istmico de 1903, rigen, mientras ésta exista, aun en el caso de que los Estados Unidos y Gran Bretaña convinieran en abrogar aquel Tratado.
- b. Para asegurar sin limitación de tiempo (esto es, a perpetuidad), en beneficio de los buques de los Estados Unidos -incluidos sus buques de guerra- ciertos privilegios, que resultan discriminatorios por ser contrarios al principio de igualdad de trato para todos los usuarios en cualquier servicio público.

14. Podría argüirse que el carácter de perpetuidad que los proyectos de tratados atribuyen a los aludidos privilegios, se debe a que la neutralidad, cuando equivale a neutralización, se califica de perpetua. Pero ello en este caso no es así:

- a. Porque los numerales pertinentes del Artículo XXXIV del Proyecto de Tratado sobre el Canal actual y del Artículo XI sobre el Canal a Nivel, no tratan propiamente, como ya se ha advertido, de la neutralidad, sino de medidas reguladoras del uso del Canal; y
- b. Porque los calificativos de permanente y de perpetua para distinguir

la neutralidad (cuando equivale a neutralización) no significan que tal **Status** sea eterno, sino que, mientras rija, no puede ser suspendido ni interrumpido bajo ningún pretexto.

15. Todo lo expuesto demuestra que la «neutralidad» de que hablan los tres proyectos de tratados entraña una ficción jurídica y una falsedad política, llena de contrasentidos y de fórmulas e intenciones completamente contrarias a una verdadera neutralización del Canal de Panamá.

16. Estimamos que sólo un tratado multilateral de neutralización del Canal de Panamá, suscrito por los principales Estados del mundo, podría atribuir a nuestro Canal el carácter de vía internacional neutralizada, aunque sometida, desde luego, a la soberanía exclusiva del Estado ribereño, o sea de la República de Panamá.

Panamá, noviembre de 1967.

3. EL CANAL DE PANAMÁ Y LOS TRATADOS TORRIJOS-CARTER *

Carlos Bolívar Pedreschi

I. Introducción

Antes de dar inicio a mi exposición, me siento en el deber de advertir que, para bien o para mal, no traigo para el compromiso aceptado ideas o reflexiones nacidas al calor de la invitación que se me extendiera, ni nacidas tampoco al calor de la gravedad que viene presentando la crisis panameña. Con toda probabilidad, la mayoría de los juicios y reflexiones que me van a escuchar corresponden a momentos históricos muy anteriores al presente seminario y muy anteriores, también, a la fecha en que la crisis panameña ganara la entidad y el interés internacionales que hoy presenta. Debo, asimismo advertir que no veo cómo pueda referirme al Canal de Panamá al margen de las realidades políticas, internas y externas, que tanto tienen que ver con él, cuando menos, por lo que concierne a la seguridad y a su normal funcionamiento.

Hechas las salvedades que preceden, adelanto igualmente que, para asegurar un mínimo de sistematización, la conferencia que se me ha confiado se desarrollará a través de las referencias que siguen: orígenes de las negociaciones; los objetivos panameños en la negociaciones; los objetivos originales de la dictadura militar panameña; la vulnerabilidad del Canal y el problema de su defensa; el Canal: recurso nacional y responsabilidad internacional; el problema de la intervención; y finalmente, el saldo del proceso de negociación.

* Conferencia dictada por el autor el día 18 de septiembre de 1989, en Sevilla, España, como parte del evento internacional convocado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo bajo el título «La encrucijada Centroamericana». Una vez más, recordamos al lector que en esta conferencia y la que sigue, dictadas en Sevilla, el autor repite varias de las reflexiones por ser estas novedosas para las personas que asistieron a estas conferencias.

II. Orígenes de las negociaciones

Con relación a los Tratados Torrijos-Carter, no podemos menos que empezar por el comienzo, esto es, por los orígenes de tales tratados.

Un repaso a la documentación generada por las negociaciones que dieron lugar a los Tratados Torrijos-Carter, ubica el inicio **formal** de éstas en la Declaración Conjunta de 3 de abril de 1964, firmada por los representantes de los Gobiernos de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América, cuyo contenido veremos más adelante. Sin embargo, el origen **material** e histórico de tales negociaciones hay que ubicarlo en el proceso de agudización de las contradicciones entre Panamá y los Estados Unidos por razón del Canal, proceso que tuvo su expresión más dramática en los históricos acontecimientos de enero de 1964.

A propósito del inicio **formal** de las negociaciones, consideramos de valor informativo y, demás, documental, reproducir, a continuación, la Declaración Conjunta del 3 de abril de 1964, suscrita por los gobiernos de Panamá y los Estados Unidos de América. He aquí el texto de dicha declaración:

Declaración conjunta del 3 de abril de 1964

"El Presidente de la Comisión General del Consejo de la Organización de los Estados Americanos, actuando provisionalmente como Órgano de Consulta, se complace en anunciar que los Representantes debidamente autorizados de los Gobiernos de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América, han convenido en nombre de sus gobiernos en una Declaración Conjunta que en los mismos idiomas español e inglés se transcribe a continuación:

Declaración conjunta

De conformidad con las amistosas declaraciones de los Presidentes de los Estados Unidos de América y de la República de Panamá del 21 y 24 de marzo de 1964, respectivamente, adjuntas a la presente, que coinciden en un sincero deseo de resolver favorablemente todas las diferencias de los dos países, reunidos bajo la Presidencia del señor Presidente del Consejo y

luego de reconocer la valiosa cooperación prestada por la Organización de los Estados Americanos a través de la Comisión Interamericana de Paz y de la Delegación de la Comisión General del Órgano de Consulta, los representantes de ambos gobiernos han acordado:

1. Restablecer relaciones diplomáticas.
2. Designar sin demora Embajadores Especiales con poderes suficientes para procurar la pronta eliminación de las causas del conflicto entre los dos países, sin límites ni precondiciones de ninguna clase.
3. En consecuencia, los Embajadores designados iniciarán de inmediato los procedimientos necesarios con el objeto de llegar a un convenio justo y equitativo que estaría sujeto a los procedimientos constitucionales de cada país.

Washington, D.C., 3 de abril de 1964.

Por los Estados Unidos de América:
(Firmado) Ellsworth Bunker

Por Panamá:
(Firmado) M.J. Moreno Jr.

III. Los objetivos panameños en las negociaciones

Los objetivos panameños en las negociaciones permiten ser divididos en dos categorías: los objetivos históricos del pueblo panameño y los objetivos originales de la dictadura militar.

Consideramos muy importante este distinguo, a efecto de aclarar, ante la opinión pública internacional, que Torrijos no inventó, ni mucho menos, el nacionalismo en Panamá. En realidad, mucho antes de que Torrijos arriara las banderas nacionalistas el 7 de septiembre de 1977 en Washington, ya existía una posición realmente nacionalista y, además, afortunadamente democrática. Esta posición nacionalista del pueblo, tampoco la inventó el pueblo panameño. Sencillamente fue su natural y espontánea respuesta ante las duras experiencias acumuladas en varias décadas de relaciones vinculadas tanto a la construcción del Canal, como a la operación del mismo.

A. Los objetivos históricos del pueblo panameño

Con relación a los objetivos históricos del pueblo panameño en las negociaciones, podemos resumir tales objetivos en los siguientes:

- a). En lograr la más pronta recuperación del Canal y de la Zona del Canal.
- b). En lograr la más pronta desmilitarización del Canal.
- c). En asegurar que cualquier nuevo Canal que llegara a construirse por el Istmo de Panamá, fuese panameño, construido con los auxilios tecnológicos y financieros que oportunamente se acordaran, sin que de éstos quedaran excluidos los tecnológicos y financieros del propio gobierno norteamericano.

Fue, precisamente, la identificación del pueblo panameño con estos objetivos, lo que, en 1967, frustró la aprobación de los tres proyectos de tratados acordados ese año por el gobierno panameño y el norteamericano. Para citar sólo dos ejemplos de la identificación del pueblo panameño con los objetivos históricos enunciados, nos remitiremos a las pronunciamientos que siguen:

- a). En comunicado del Colegio Nacional de Abogados de Panamá, esta organización profesional, con la firma del ex-«Presidente» de la República, Jorge Illueca, impuesto por los militares, manifestó, en enero de 1964, es decir, antes del golpe militar de octubre de 1968, «que la presencia de los Estados Unidos de América en la Zona del Canal es incompatible con nuestra soberanía, con la tranquilidad del país y con la paz hemisférica» y «exigía la desmilitarización de la Zona del Canal».
- b). De otro lado, la Comisión que el propio Colegio Nacional de Abogados designó para que evaluara los proyectos de tratados de 1967, entre cuyos integrantes se encontraba el Dr. Rómulo Escobar Bethancourt, prestante asesor y vocero de la dictadura panameña, manifestó, en junio de 1967, que «el proyecto en cuestión (se refería al proyecto sobre neutralidad y defensa del Canal) vendría a legalizar la presencia del ejército norteamericano en la Zona del Canal y en

el resto del país en el futuro, en abierta oposición a una de las aspiraciones básicas de la República».

Con relación todavía a los objetivos históricos enunciados, estimamos conveniente hacer las siguientes aclaraciones:

Es bueno aclarar, por ejemplo, que los dirigentes del pensamiento nacionalista y democrático identificados con tales objetivos no éramos tan ingenuos ni desprevenidos como para ignorar que tales objetivos no estaban precisamente a la mano, y que sólo la creciente solidaridad internacional y, sobre todo, la comprensión de los objetivos panameños por la opinión pública norteamericana, facilitarían el logro de los únicos tratados que el pueblo quería y que el pueblo necesitaba. El pueblo no quería simplemente un tratado nuevo, sino, básicamente, un tratado bueno y, para ello, estaba dispuesto a esperar. Sencillamente, para cualquier tipo de tratado el pueblo panameño no tenía ninguna impaciencia.

Es bueno asimismo aclarar que cuando el pueblo panameño solicitaba la más pronta recuperación del Canal, no la solicitaba, obviamente, para obsequiar tales bienes a ninguna otra potencia, sino para asegurarse recursos propios que le permitieran al Estado panameño satisfacer por él mismo las necesidades materiales y espirituales de su pueblo y asegurar así el bienestar social de éste, sin lo cual no hay vacuna posible contra la violencia política.

Es bueno aclarar también que cuando el pueblo panameño solicitaba la más inmediata desmilitarización del Canal, no la solicitaba exactamente por ningún antiyanquismo, sino porque su instinto le dictaba que la militarización del Canal comprometía la seguridad física de la población panameña, cuya mayor parte vive virtualmente en las riberas del propio Canal.

Finalmente, es bueno aclarar que cuando el pueblo panameño solicitaba la más inmediata neutralización del Canal, lo hacía pensando nuevamente en la seguridad física de su población, en la solidaridad que el pueblo panameño le debía a los demás pueblos del mundo y en la necesidad de asegurar para todos ellos igualdad real en el importante servicio público internacional que presta el Canal.

B. Los objetivos originales de la dictadura militar panameña

Por lo que hace ahora a los objetivos originales de la dictadura militar panameña, éstos encuentran sus fuentes de referencia más importantes en el documento de 5 de agosto de 1970, por el cual la dictadura panameña rechazó oficialmente los proyectos de tratados del año 1967, y en las diferentes declaraciones y pronunciamientos de los más altos personeros, civiles y militares, de la dictadura, de dicho documento, y de tales declaraciones y pronunciamientos, se sigue que los objetivos originales de la dictadura militar en las negociaciones fueron los siguientes:

- a). Eliminar las causas de conflicto.
- b). Asegurar la neutralización del Canal a través de las Naciones Unidas y no a través de un tratado bilateral.
- c). No legalizar la presencia militar norteamericana en la Zona del Canal.
- ch). No otorgar al gobierno norteamericano derechos que fueran más allá del año 2000.

Los expresados objetivos originales de la dictadura panameña que, evidentemente, dejó olvidados a la entrada de las oficinas de la Organización de Estados Americanos en Washington el día de la firma de los Tratados Torrijos-Carter, pueden apreciarse en las posiciones que a continuación reproducimos:

- a). "El poderío militar que Estados Unidos despliega dentro del territorio de la República sin aprobación ni conocimiento de Panamá, es una de las causas más fecundas de conflictos entre el Gobierno y el pueblo de Panamá y los Estados Unidos de América".
- b). "... en la mesa de negociaciones hemos planteado como una posición panameña definitiva, que sólo como parte de un arreglo negociado estamos dispuestos a aceptar un período de duración del nuevo tratado que en todos sus aspectos no vaya más allá de fines de siglo... (Juan Antonio Tack. Ver **Matutino** del 17 de septiembre de 1977).

- c). "No podemos admitir que nuestro territorio sea el escaparate bélico de una nación poderosa" (Torrijos. Ver **El Panamá América** del 18 de abril de 1973).
- d). "Estamos hablando de un Tratado que termina en el año 2000 y de una neutralidad que debe garantizar las Naciones Unidas". (Torrijos. Ver **La Estrella de Panamá** del 15 de febrero de 1977).
- e). "Uno de los conflictos, de los problemas, en los cuales no hay acuerdo, y va a ser difícil llegar a un acuerdo y no creo que vamos a poder transigir, es que ellos quieren llevar o mantener aquí cualquier forma de presencia después del año 2000. Esto no se puede. Y no voy a cometer la irresponsabilidad de firmarles algo que garantice, que santifique, que persigue o que autorice la primera intervención del siglo 21. Esto no lo voy a firmar". (Torrijos. Ver **Matutino** del 24 de enero de 1977).
- f). "No le vamos a dejar el problema a las futuras generaciones. Se los vamos a dejar resuelto. La nuestra es una que propugna por dejar a las futuras generaciones un país completamente libre como se lo vamos a dejar". (Torrijos. Ver **El Panamá América Dominical**, del 13 de julio de 1975).
- g). "Las bases militares no tienen sentido, pues el Canal es indefendible; ellas sólo apuntan al corazón de los panameños" (Torrijos. Ver **La Estrella de Panamá**, del 8 de abril de 1973).

IV. Los objetivos del gobierno norteamericano

Los objetivos básicos del gobierno norteamericano, planteados virtualmente desde el primer día de las negociaciones, podemos resumirlos así:

- a). Legalizar la presencia militar de los Estados Unidos de América en la Zona del Canal, a título de la defensa del Canal.
- b). Legalizar el muy original régimen de «neutralidad» que el gobierno norteamericano le impuso al Canal de Panamá, a despecho de lo estipulado en el propio Tratado de 1903.

- c). Asegurarse la construcción, control y usufructo de cualquier nuevo Canal que se construyera por Panamá.
- d). Prorrogar lo más posible, valga la paradoja, la perpetuidad estipulada en el tratado de 1903.

A continuación, las citas que confirman algunos de tales objetivos:

"... como individuo estaba convencido de que la mejor ruta para el canal a nivel se encontraba ubicada dentro de la República de Panamá". (Palabras de Anderson en la primera reunión celebrada entre los equipos negociadores panameños y norteamericano del día 12 de junio de 1964. Ver **Memoria** del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá del año 1968. Anexo 2-1, página 6).

Posteriormente, y ya no como individuo, sino como negociador, el Embajador Anderson decía, en la reunión del 25 de enero de 1965, lo siguiente:

"El Senado de los Estados Unidos no aprobaría un tratado para solucionar los conflictos existentes a menos que se llegue a un acuerdo sobre el Canal a Nivel". (Ver **Memoria** del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá del año 1968 -Anexo 2-1, página 6).

Y, a propósito de la legislación de las bases militares norteamericanas en la Zona del Canal, el mismo Negociador Anderson decía:

"... el sentimiento del Senado es que Estados Unidos debe siempre conservar la responsabilidad final de defender el Canal". (Ver **Memoria** del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá del año 1968. -Anexo 2-1, página 565).

V. La vulnerabilidad del Canal y el problema de su defensa

Otro de los aspectos importantes relacionados con el Canal de Panamá es el de su vulnerabilidad. Sobre este aspecto de la vulnerabilidad del Canal, consideramos relevante destacar lo siguiente:

- a). En primer lugar, es importante hacer conciencia de que el Canal de Panamá es, para todo efecto práctico, un Canal urbano. En el Atlántico es recibido por la ciudad de Colón, la segunda población por algún tiempo y la segunda desde el punto de vista económico. En el otro extremo, es decir, en el Pacífico, el Canal es despedido por la ciudad de Panamá, la más populosa de la República. En medio de estas dos importantes ciudades, y bordeando el Canal, se encuentran varias poblaciones menores. En el Pacífico, el Canal pasa, además, debajo de un puente que une las dos orillas del Canal y que, por comunicar a la ciudad de Panamá, capital de la República, con el resto del país, asegura diariamente un libre y voluminoso tránsito de automóviles y vehículos de locomoción de toda clase. Con lo dicho, esto es, con el carácter urbano que presenta el Canal, hemos querido destacar la alta vulnerabilidad del mismo.
- b). Con fundamento en la obvia vulnerabilidad del Canal, tanto el gobierno norteamericano como el panameño han reconocido que el Canal es militarmente indefendible. Nada hay que se puede hacer, militarmente, contra la decisión de una gran potencia por destruir el Canal.
- c). Afortunadamente para la seguridad del Canal, dada la alta sofisticación de los dispositivos bélicos modernos, el Canal ha perdido virtualmente la decisiva importancia militar que tuvo en el pasado, al extremo de que su destrucción, a manos de las grandes potencias, además de resultar una verdadera ociosidad desde el punto de vista militar, resultaría adicionalmente en una verdadera dilapidación desde el punto de vista económico. De otra parte, de hecho más es lo que a las grandes potencias aprovecha económicamente la existencia del Canal, de lo que le sirve militarmente su destrucción.
- d). Si lo anterior es cierto, ¿qué es, entonces, lo que, de una parte, explica el interés del gobierno norteamericano de mantener su presencia militar en el Canal, y, de la otra, el interés de la dictadura panameña por militarizar virtualmente al país?
- e). La respuesta parece clara: la presencia militar norteamericana en el Canal obedece a los intereses geopolíticos del gobierno

norteamericano en el área, y aun en el mundo en general; y el interés de la dictadura panameña por militarizar el país, so pretexto de la Defensa del Canal, obedece más bien al interés de la dictadura por protegerse ella misma y por prolongar el dominio político que mantiene en el país desde el golpe castrense de 1968.

f). En realidad, la dictadura ha venido, con el pretexto de la defensa del Canal, incurriendo en gastos tan cuantiosos como ineficaces, de cara a la verdadera protección del Canal.

g). La total ineficacia del cuantioso aparato militar que mantiene la dictadura en Panamá fue espectacularmente exhibida y ridiculizada cuando, en un foro de empresarios y militares panameños realizado en enero de 1987, se les preguntó a los militares panameños lo siguiente:

"¿Piensan las Fuerzas de Defensa defender el Canal contra un misil ubicado en un submarino 300 millas de distancia del Canal, dirigido por un satélite en una órbita estacionaria sobre Panamá, con tecnología que sólo los Estados Unidos y la Unión Soviética conocen? Y si lo logran. ¿cuánto costaría mantener los equipos sofisticados necesarios?"

h). Todavía sobre la protección del Canal, más importante y urgente que la militarización del país, lo es el cese del dramático y creciente proceso de desforestación a que vienen siendo sometidos los bosques del país, gracias a la irresponsabilidad y a la corrupción de la dictadura militar. Téngase siempre presente que la materia prima más importante con que trabaja el Canal es el agua.

i). Otro elemento relacionado con la seguridad del canal que no podemos dejar de lado, es el de la violencia política en Panamá. La seguridad del Canal, amén de la seguridad de todos los panameños, civiles y militares, reclama perentoriamente el cese de la violencia política. Y el cese de la violencia política en Panamá está indisolublemente vinculado al cese de la dictadura militar. Si ello no ocurre, Panamá, años más años menos, vivirá las formas de violencia política que viven pueblos hermanos de Centroamérica y cuando, Dios no lo quiera, esto ocurra, el Canal no tendrá forma de escapar a la

violencia, ni la economía mundial podrá escapar a los riesgos que supone un Canal destruido o atrapado por la violencia doméstica.

Para terminar este aspecto de la vulnerabilidad del Canal y de las formas realmente eficaces para protegerlo, deseo expresar que los panameños estudiosos de los problemas del Canal que, de paso, en Panamá somos principalmente los desafectos a la dictadura, hemos sostenido que la eficaz protección del canal supone, básicamente, lo siguiente:

- a).Organizar un eficiente y tecnificado servicio de policía, para la exclusiva defensa del Canal.
- b).Asegurar la efectiva neutralización del Canal.
- c).Evitar en el país el tipo de gobiernos ilegítimos, represivos, incapaces y deshonestos, que ha determinado la violencia en otros pueblos centroamericanos y pueden determinarla también en Panamá.
- d).Preservar e incrementar nuestros bosques, responsables del flujo de agua que demanda el normal funcionamiento del Canal.
- e).Asegurar una política regional que no constituya una invitación a los pueblos a que tomen represalias contra el país y contra el Canal.
- f).A Panamá no le conviene, ni le interesa, ninguna forma de supuesta defensa del Canal que constituya una amenaza a la libertad y a la integridad física de sus ciudadanos, y eventualmente, un amenaza para el propio Canal.

Sobre este mismo tema de la protección del Canal, resulta inevitable, dentro de una visión la más comprensiva posible del mismo, destacar lo siguiente: la protección del Canal no es el un problema exclusivamente panameño. Tampoco es un problema que importe exclusivamente a Panamá y a los Estados Unidos de América. Dada la naturaleza eminentemente internacional del servicio que presta el Canal, el problema de la protección del Canal es también un problema eminentemente internacional, es decir, un problema que importa, grados más grados menos, a todos los países del mundo .

Lo dicho implica, entre muchas otras cosas, que los gobiernos deben ser más prudentes con relación a las realidades políticas que vive el país que físicamente sirve de lecho al Canal y, por lo menos, deben sentirse menos orgullosos con el público y abierto apoyo que le dan a una dictadura que representa no sólo una amenaza a la vida de los panameños, sino una amenaza a la seguridad del propio Canal.¹

El pueblo panameño, únicamente pedía, por mucho tiempo, que dejaran a la dictadura sola en su lucha por mantener el poder y al pueblo panameño solo también en su lucha por la democracia, pues, la verdad sea dicha, por varios lustros fue demasiado duro para el pueblo panameño pelear contra una dictadura militar y al mismo tiempo contra las dos más grandes potencias del mundo y virtualmente contra todas las internacionales políticas que la apoyaron por mucho tiempo y tan resueltamente.

VI. El problema de la intervención

Uno de los aspectos que más preocupa y que más se explota internacionalmente, es el de la intervención norteamericana en Panamá. Por ello, siento necesario concretar sobre el problema señalado, las apreciaciones que siguen:

Es cierto que los Estados Unidos de América interviene y ha intervenido en Panamá. Negarlo, sería faltar al deber de objetividad que debo a todos ustedes.

Es un hecho sobradamente conocido que así como los elefantes no pueden evitar herir la hierba que pisan, asimismo los grandes paquidermos políticos, independientemente del signo ideológico de éstos, tampoco pueden evitar intervenir en los países que entran dentro de sus respectivas órbitas hegemónicas. Panamá, por supuesto, no iba a ser la excepción. El principio contenido en este punto, está humorísticamente ilustrado en aquella frase conocida por todos los presentes: "Cuando Moscú estornuda, a los países de Europa oriental le da pulmonía".²

¹ Los hechos confirmaron que, ciertamente, la dictadura panameña no constituyó una amenaza limitada a los panameños.

² Pocas semanas después de esta aseveración, empezaron los países del Este de Europa, por años bajo el dominio soviético, a liberarse.

Más aún, la consolidación de la dictadura militar que Panamá sufre desde 1968, es obra principalmente de la intervención norteamericana en Panamá. Fue el gobierno norteamericano el que financió económica, militar y políticamente a la dictadura panameña. Por muchos lustros, fueron sus Embajadores los mejores publirrelacionistas de la dictadura panameña y fue el gobierno norteamericano el que facilitó a la dictadura los utensilios, por llamarlos así, con que la dictadura panameña golpeó por años, y sigue golpeando, al democrático pueblo panameño.

Como es natural, durante todo el tiempo en que el gobierno norteamericano intervenía en Panamá, al extremo de que en las elecciones presidenciales de 1984 le impuso al pueblo panameño, en convivencia con la dictadura, el Presidente y, con él, el fraude electoral de ese año, los dirigentes supuestamente nacionalistas de la dictadura militar no hablaban de intervención, ni de invasión, ni tampoco de que el gobierno norteamericano se proponía retener el Canal que debe entregar a Panamá en el año 2000.

A propósito de las históricas declaraciones de la dictadura panameña sobre la inminente invasión norteamericana, esta no tiene que llegar. Sencillamente ya llegó. Las tropas norteamericanas y el equipo militar están ya en la Zona del Canal, invocando expresamente el espíritu y la letra de los Tratados Torrijos-Carter aceptados en 1977 por los propios militares panameños, supuestamente, nacionalistas. Pero, a propósito de intervenciones extranjeras en Panamá, debo aclarar que en Panamá no sólo interviene el comunismo internacional a través, principalmente, del estalinismo caribeño.

VII. El Canal: recurso nacional y responsabilidad

Como es natural, Panamá es parte interesada en el Canal. Su particular geografía, que sirve precisamente de asiento físico al Canal, constituye su recurso natural más importante. Pero Panamá no sólo es parte interesada en el Canal, sino consciente del servicio internacional que presta a la economía mundial y, por ello, altamente consciente de su responsabilidad internacional y de la justificada solidaridad que le debe y le une a los demás pueblos del mundo. Naturalmente, me refiero a Panamá en general y para nada a la irresponsable dictadura militar que la deshonra y castiga. Por ello,

con relación a cualquier nuevo canal o a cualquiera otra forma de modernización de la vía interoceánica, la tesis de los panameños desafectos al gobierno militar y estudiosos del problema canalero, descansa sobre los siguientes principios:

- a). Tanto por razones de conveniencia propias como por elemental responsabilidad internacional, la República de Panamá no puede ser indiferente a las necesidades de modernización del servicio canalero que se cumple a expensas de su territorio.
- b). En razón de las mismas conveniencias propias y también por razón de elemental responsabilidad internacional, la República de Panamá no puede consentir en que cualquiera forma de modernización de la vía acuática se cumpla a expensas de serios riesgos ecológicos, no sólo para el país y los estados vecinos, sino para el mundo en general.
- c). Conjurado el riesgo ecológico, Panamá se reserva el derecho a cumplir la modernización de la vía acuática apelando a las fuentes tecnológicas que estime convenientes a sus intereses, incluyendo, obviamente, la propia tecnología norteamericana, así como a decidir, con responsabilidad, lo concerniente a los distintos aspectos fundamentales que plantea una obra de tal importancia.
- d). En cualquiera forma de modernización del servicio canalero, Panamá aporta lo único que tiene y que, de paso, es lo más caro: su territorio. Cualquier otro factor, vale decir, el tecnológico o el financiero, son sustituibles. Pero la especial geografía panameña es irrepetible y, en esa medida, insustituible.
- e). De otro lado, así como quienes, en su turno, aporten el financiamiento cobrarán desde el momento en que hagan el primer desembolso, y así como quienes aporten la tecnología empezarán a cobrar desde que empiecen a ejecutarla, Panamá debe participar económicamente en los beneficios de la modernización de la vía acuática tan pronto facilite su aporte, que es su territorio, y, en cualquier caso, no tiene por qué diferir tales beneficios hasta tanto se amortice el financiamiento de la nueva obra.
- f). No cerramos las puertas a ninguna forma de modernización del servicio canalero, ni a ninguna fuente tecnológica. Todas serán

ponderadas con madurez, patriotismo y solidaridad internacional. Lo que es definitivo es que, aportando Panamá el factor más valioso y virtualmente insustituible, e importando la modernización de la vía interoceánica no sólo a Panamá, sino a toda la economía mundial y, de manera especial, a la economía de importantes países industrializados, Panamá no puede ni tiene por qué asumir ninguna carga financiera, ni ninguna otra forma de subsidio para una obra que no es de su exclusivo provecho.

g). Dada su trascendencia e implicaciones, lo concerniente a un nuevo Canal, o lo concerniente a cualquiera otra forma de modernización del servicio canalero, debe ser decidido por un gobierno realmente democrático. A la luz de hechos sobradamente conocidos, es evidente que obras tan importantes y cuantiosas como las mencionadas, no pueden manejarse, a nombre de todo el país, por un gobierno conocidamente incapaz y represivo, cuya legitimidad, además, nace de las armas y no de las urnas.

VIII. Saldo del proceso de negociación

Con relación al saldo neto que para Panamá representaron los Tratados Torrijos-Carter, bien podríamos limitarnos a afirmar que la dictadura panameña, dirigida para la fecha por el General Torrijos, terminó aceptando todo lo que la dictadura dijo que jamás aceptaría. Antes de documentar las afirmaciones que acabamos de hacer, creemos útil recordar los objetivos originales de la dictadura panameña en las negociaciones y contrastarlas con las realidades que hoy día se confrontan.

Como se recordará, los objetivos originales de la dictadura panameña, eran los siguientes:

1. Eliminar las causas de conflictos. ¿Qué enseña la realidad con relación a este primer objetivo?. La realidad enseña que Panamá nunca ha conocido más conflictos relacionados con el Canal, que después de firmados en 1977 los tratados que la dictadura presentó al pueblo panameño y al mundo como los instrumentos jurídicos que eliminarían las causas de conflictos.

2. Asegurar la neutralización del Canal a través de las Naciones Unidas y nunca de un tratado bilateral. ¿Qué enseña la realidad? Sencillamente que no existe ninguna neutralización del Canal garantizada por las Naciones Unidas y sí existe un tratado bilateral entre Panamá y los Estados Unidos de América para garantizar la supuesta neutralidad del Canal.
3. No legalizar la presencia norteamericana en la Zona del Canal. ¿Qué indica la realidad? Que la presencia militar norteamericana en la Zona del Canal, que ni siquiera fue legalizada por el Tratado de 1903, fue expresamente legalizada por los Tratados Torrijos-Carter, firmados en 1977. De conformidad con uno de los dos tratados firmados en 1977, la dictadura panameña legaliza expresamente la permanencia militar norteamericana por 23 años, es decir, hasta el año 2000 y, además después del año 2000, mediante el segundo tratado, le otorga al gobierno norteamericano la defensa militar de cualquier nuevo canal que se construya por territorio panameño, con el agravante de que este segundo tratado no tiene fecha de expiración.
4. No otorgar al gobierno norteamericano derechos que fueran más allá del año 2000. ¿Qué suerte corrió este último objetivo de la dictadura militar en las negociaciones? El segundo de los dos Tratados Torrijos-Carter no sólo otorga derechos que van más allá del año 2000, sino derechos de carácter militar a perpetuidad. En efecto, en el segundo de los tratados, el concerniente a la «neutralidad del Canal», es aplicable a todos los canales que se construyan por territorio panameño, con entera prescindencia del siglo o de los siglos en que se construyan los canales. A propósito de la perpetuidad, debemos observar que era este aspecto, contenido en el Tratado de 1903, el que más exacerbaba al pueblo panameño y el factor que más justificó las negociaciones iniciadas en 1964. La dictadura panameña, en vez de eliminar el elemento perpetuidad en las nuevas relaciones canaletteras, terminó dándole al gobierno norteamericano la oportunidad de cambiar una perpetuidad depreciada o devaluada, como la insostenible perpetuidad contenida

en el Tratado de 1903, por una perpetuidad nueva y referida a valores a la fecha más importante para el gobierno norteamericano que la perpetuidad sobre un canal esclerosado por la acción del tiempo, como el existente, cuya absolescencia será próximamente de tal grado que existe desde hace ya varios años una comisión tripartita, integrada por el gobierno norteamericano, el japonés y el panameño, expresamente designada para que estudie la conveniencia de un nuevo canal u otras formas de modernización de la vía interoceánica.

Pero el saldo neto del proceso negociador de los Tratados Torrijos-Carter, no termina aquí. A todo lo dicho podríamos agregar lo siguiente:

- a). La dictadura militar **aceptó**, como autoridad suprema del Canal de Panamá, a la llamada "Comisión del Canal de Panamá". (Ver numeral 1 del Artículo III del Tratado del Canal de Panamá).
- b). La dictadura militar **aceptó** tener minoría de esa autoridad suprema llamada "Comisión del Canal de Panamá", o, lo que es lo mismo, aceptó no tener capacidad de decisión alguna. La Comisión la integran cinco norteamericanos y cuatro panameños. (Ver numeral

Para el gobierno norteamericano, el saldo neto que derivó del proceso negociador está parcialmente recogido en los objetivos originales que la dictadura panameña planteó y no logró, realidad ésta que se ve corroborada por el espíritu y letra que los personeros del gobierno norteamericano le atribuyeron, pública y reiteradamente, a los tratados, antes de que fueran realmente pactados, es decir, cuando todavía la dictadura panameña podía desvincularse de ellos, si tal era la letra y espíritu de los Tratados Torrijos-Carter para la otra parte, esto es, para el gobierno norteamericano.

A continuación, las declaraciones de algunos personeros del gobierno norteamericano sobre el contenido que, según ellos, inequívocamente, presentan los Tratados Torrijos-Carter:

1. "Un tratado que otorga a los Estados Unidos el derecho a defender el Canal aún contra Panamá". (Ver declaraciones de Jefe de Estado Mayor de la Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, en **The Miami Herald** del 27 de septiembre de 1977).
2. Un tratado más ventajoso para los Estados Unidos que el de 1903. Kissinger, por ejemplo, con quien se puede estar en desacuerdo, pero a quien nadie podrá atribuirle moronería diplomática, dijo que estos tratados "colocan a los Estados Unidos en una posición moral y jurídica mucho más ventajosa para defender sus intereses que la que le proporciona el Tratado concertado en 1903". (Ver **La Estrella de Panamá** del 15 de septiembre de 1977).
3. Un tratado a perpetuidad en sus aspectos militares. (Ver las declaraciones de todos los negociadores norteamericanos y de los

norteamericana determinar cuántos soldados deben permanecer en la Zona del Canal..." (Ver declaración del Secretario de Defensa de los Estados Unidos, en **La Estrella de Panamá** del 28 de septiembre de 1977).

Las propiedades jurídicas y políticas que los personeros del gobierno norteamericano le atribuyen a los Tratados Torrijos-Carter, han sido las que inspiraron las declaraciones que siguen:

- a). "No volveremos a tener oportunidad de resguardar nuestros verdaderos intereses en el Canal bajo condiciones tan favorables como las que se han negociado." (Kissinger. Véase **La Estrella de Panamá** del 23 de septiembre de 1977).
- b). "Si, Dios no lo permita, alguna vez fuera necesario para nuestro Presidente y nuestro Congreso tomar fuertes medidas para mantener el Canal funcionando y seguro, ellos estarían en una más fuerte posición para hacerlo bajo los Tratados de 1977 que bajo el anacrónico Tratado de 1903". (Dean Rusk. Ver **The Miami Herald** del 15 de septiembre de 1977).
- c). "Con este tratado perpetuo se consagra la perennidad de una situación que se quiso eliminar. A Panamá le corresponde decidir. Y si el tratado se ratifica, América Latina pierde la batalla de la no intervención". (Alfredo Vásquez Carrizosa, internacionalista colombiano).

De nuestra parte, bien podríamos citar, de un ensayo publicado en junio de 1979 y titulado "**La experiencia Murphy y la letra y espíritu de los Tratados**", lo siguiente:

- a). "Si al lamentable saldo del proceso negociador, le agregamos el deprimente saldo de mendicidad, desempleo, desnutrición, paralización económica y escandaloso endeudamiento que conocemos, no podemos evitar la dolorosa conclusión de que la supuesta dictadura nacionalista y populista, luego de casi once años de gobierno, ha dejado al país, para decirlo con gracia cubana, como la sobrina del tío Ramón; ¡POBRE, PERO SIN HONRA!

- b).El saldo negociador que comentamos, es lo que explica que los desplantes patrioteros de la dictadura castrense no encuentren eco entre los panameños, al extremo de que en las últimas elecciones, no obstante tanta publicidad contra la intervención norteamericana, se viera en la necesidad de anular las elecciones, precisamente por haberlas perdido. Como es obvio, ninguna dictadura anula unas elecciones ganadas por ella.
- c).Además, estas mismas realidades son las que explican por qué, no obstante sus protestas de nacionalista y anticolonialista, la dictadura se encuentra cada vez más aislada políticamente, entre la espada y la pared de un pueblo que tiene razones para no creerle y una opinión internacional que tiene motivos para no respaldarlas.
- d).En realidad, y para terminar, correspondería, con persuasión y madurez, dentro de un marco de relaciones diplomáticas respetuosas, responsables y exentas de exhibicionismos, los errores que, en materia canalera, ha legado a las presentes y futuras generaciones, y aún para sí, la dictadura militar panameña. Esto sólo ocurrirá cuando el culto a la personalidad y el culto a la vanidad, sean reemplazados, como criterios de política exterior, por el culto a la nacionalidad y el culto a la seriedad".

Sevilla, España, 18 de septiembre de 1989

4. EL TÍTULO CONSTITUCIONAL SOBRE EL CANAL.

Victor Vega Reyes

El Tratado del Canal de Panamá firmado el 7 de septiembre de 1977, entró a regir el 1° de octubre de 1979 y estará vigente hasta el 31 de diciembre de 1999, al mediodía hora de Panamá, lapso en el cual impactará con firmeza a la sociedad y al Estado panameño. En efecto, este pacto debe facilitar el perfeccionamiento de la personalidad jurídica de la República de Panamá, lo que pasa por la reincorporación de la Zona del Canal a la esfera de su soberanía. En materia económica, la ejecución de este tratado permite, a su vez, la recuperación del activo que debe permitirle a Panamá una opción cierta para conseguir niveles de desarrollo propios de los países del Primer Mundo; mientras que en asuntos militares el Tratado del Canal de Panamá de 1977, complementado por el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá⁽¹⁾, abrió las puertas para que Panamá participase en las actividades de protección y defensa de la vía acuática.

Las dos décadas de vigencia del acuerdo, lucen entonces como un tiempo razonable para que ambas Partes, particularmente la República de Panamá, tomen las medidas a nivel de su Derecho Interno, que permitan

⁽¹⁾ Este tratado fue firmado y entró a regir en la misma fecha que el Tratado del Canal de Panamá de 1977. Para la consulta del texto de este acuerdo y de comentarios sobre su contenido y alcance, recomendamos la lectura de nuestro artículo **Aproximación a una interpretación del Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá en materia de bases militares**, publicado en *Las Bases militares y el Desarrollo Nacional*, Instituto del Canal de Panamá y Estudios Internacionales, Imprenta Universitaria, marzo 1994; igualmente **Libertad de navegación por el Canal de Panamá (Documentos básicos)**, Instituto del Canal de Panamá y Estudios Internacionales, Imprenta Universitaria, agosto 1994.

que los objetivos previstos por el Tratado se cumplan a cabalidad. En el presente trabajo nos proponemos, entonces, hacer un estudio de los aspectos más relevantes del trabajo que han¹ hecho sobre el particular, o dejado de hacer, los gobiernos panameños que se han sucedido en el poder desde el 1º de octubre de 1979 hasta la fecha, haciendo énfasis en la adopción del Título Constitucional sobre el Canal.

A. Medidas adoptadas por Panamá para lograr la ejecución del Tratado del Canal de Panamá, en materia civil, en la década de los ochenta.

Los Gobiernos panameños han tenido dos opciones en lo que respecta al manejo de los asuntos del Canal en materia civil, a saber: a) una centralizadora o, b) una descentralizadora. Fue en base al primero de esos criterios que inicialmente se legisló, lo que se concretizó en la aprobación de la Ley #66 de 22 de septiembre de 1978 que creaba a la Autoridad del Canal de Panamá (de ahora en adelante la ACP del 78). Esta institución tenía como fines básicos planificar y ejecutar el aprovechamiento económico de los bienes que recuperaba Panamá por mandato del Tratado, además de adoptar las medidas preparatorias que debían permitir la transferencia ordenada e imperceptible del Canal y su administración a nuestro País.

Desafortunadamente los Gobiernos de ese entonces cambiaron de parecer y abandonaron el manejo centralizador del tema. En primer término la ACP del 78 fue dejada sin presupuesto, al tiempo que se distribuían sus funciones entre los ministerios y otras dependencias del Gobierno. Un par de años después se adoptó la ley # 19 de 29 de septiembre de 1983, mediante el cual se estableció que mediante legislación que se adoptaría posteriormente, la administración de los bienes revertidos correspondería a una dirección del Ministerio de Hacienda y Tesoro. Dispuso igualmente esa ley que quedaba derogada la Ley 66 que había

creado la ACP del 78. Para ese entonces se hizo popular el razonamiento simplista de que si revertían bienes y su uso requería de una planificación entonces que esa tarea la hiciese el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE); que si los bienes revertidos necesitaban de una administración, que esa tarea la hiciese la instancia correspondiente, a saber el Ministerio de Hacienda y Tesoro. En apego a esta manera de ver las cosas, el Ministerio de Vivienda quedó administrando las viviendas que revirtieron y el Ministerio de Relaciones Exteriores manejó con carácter exclusivo lo referente al seguimiento de la ejecución del Tratado del Canal.

En craso error se incurrió al adoptarse el método descentralizador, ya que viéndolo de una manera gráfica, el Gobierno tuvo la veleidad de lograr una sinfonía sobre el tema canalero, al tiempo que distribuía a los músicos en distintas salas de música, los dejaba sin partitura musical y les negaba un director de orquesta. Con ese método de trabajo se consiguió lo que era previsible, es decir, anarquía y parálisis.

En este caso particular, los gobiernos panameños que estuvieron involucrados en la ejecución de esta política se abstuvieron de sacar beneficio del enfoque utilizado por los Estados Unidos. El Gobierno de este País recurrió a la fórmula centralizadora desde la etapa misma de la construcción de la vía. El mismo presidente Teodoro Roosevelt llegó en un momento a expresar su enfado por la indisciplina con la que se llevaban a cabo los trabajos, y encontró este nuevo pretexto para encargar al ejército de la coordinación de las obras. Existe acaso una institución más centralizadora y matemáticamente estructurada en materia de adopción y ejecución de decisiones que un ejército? Roosevelt, con un servicio civil mejor estructurado y con mayores rendimientos que el que aún hoy en día tiene Panamá, no optó por atomizar la responsabilidad de construir y administrar el canal entre los ministerios de su administración.

Hay que señalar, no obstante, que en 1985 el ex-presidente Nicolás Ardito Barletta, durante su corta administración, propuso a la Asamblea Legislativa un anteproyecto de ley mediante el cual se reunía en una sola

entidad gubernamental la Dirección de Administración de Bienes del Área del Canal (DABAC) del Ministerio de Hacienda y Tesoro, y la Dirección de Planificación de las Áreas Revertidas del MIPPE. Este anteproyecto fue rechazado por los legisladores de su propio partido bajo la recriminación de que era un nuevo intento de crear «una republiquitá» dentro de la República, y que iba, por lo demás, a duplicar las funciones de otras dependencias del Gobierno. Es decir se resucitaron los mismos argumentos que dieron al traste con la ACP de 1978.

B. Medidas adoptadas por Panamá para permitir la ejecución de los Tratados, en materia militar, en la década de los ochenta.

Como nota característica del poder casi ilimitado del estamento militar dentro de la sociedad panameña en los años ochenta, y de su visión precisa del campo de acción que le ofrecía la ejecución del Tratado del Canal, éste logra dotarse de la Ley 20 de 29 de septiembre de 1983, mediante la cual se crean las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá. Esta medida legislativa definitivamente que venía a llenar el vacío jurídico que había en el ordenamiento jurídico panameño, desde el momento que tanto el Tratado del Canal como el Tratado de Neutralidad se refieren a la existencia de un ejército en Panamá, con funciones en materia de protección y defensa del Canal con la organización ortodoxa de estos cuerpos militares, ejército que no existía al momento de la firma de los Tratados ni al momento de su entrada en vigencia.

Como reflejo de las distorsiones que se daban en Panamá en el manejo de las responsabilidades del Estado en materia de ejecución del Tratado del Canal, en el mismo mes y año en que se derogaba la Ley 66 de 1978 que había creado la Autoridad del Canal, se aprobaba la Ley 20 que creaba las Fuerzas de Defensa como un ejercicio legislativo amplio y ambicioso, dejando el tema de la administración de las áreas revertidas y

del Canal para después, luego que se prolongó por muchos años y que representó grandes pérdidas económicas y de imagen para Panamá.

Los excesos en que incurrió esta fuerza armada, resultado de su dirección apegada a los antivalores, trajeron como reacción un sentimiento antimilitarista en el seno de la sociedad panameña, el cual adquiere su expresión jurídica en la reforma constitucional que prohíbe la existencia de un ejército en Panamá (Cf. Artículo 305 de la Constitución Política). Este giro jurídico requiere de un análisis más pormenorizado en lo que respecta al uso de fuerzas armadas, nacionales o extranjeras, para salvaguardar la libre navegación por el Canal de Panamá, y ésto se distancia claramente del objetivo que perseguimos en el presente trabajo.⁽²⁾

C. Medidas adoptadas por Panamá para permitir la ejecución de los tratados, en materia civil, en la primera mitad de la década de los noventa.

El ex-presidente Guillermo Endara decidió crear mediante el Decreto Ejecutivo #180 de 14 de mayo de 1991 una Comisión Ad-Hoc, la que quedó bajo la dirección del Sr. Joaquín J. Vallarino Jr., para que elaborase la política de su Gobierno en materia canalera. La misma presentó un informe el 30 de septiembre de 1991 en el cual recomendaba la creación de dos entes distintos: uno que quedaría encargado de planificar y administrar el uso de los bienes revertidos y por revertir, y el otro que quedaría encargado de planificar y administrar el canal a partir del año 2,000. La Comisión Ad-Hoc presentó posteriormente un anteproyecto

⁽²⁾ Para profundizar más en este tema recomendamos la lectura de nuestro trabajo **Las bases militares estadounidenses en Panamá a la luz del Derecho Internacional del Desarrollo Económico**, publicado en *Las Bases militares y el desarrollo nacional* (Volumen II), Instituto del Canal y Estudios Internacionales, Imprenta Universitaria, 1995.

que sirvió de base para la adopción de la Ley #5 del 25 de febrero de 1993, mediante el cual se creó la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) como organismo responsable de la utilización de los bienes revertidos.⁽³⁾ Ese anteproyecto fue elaborado con el concurso de representantes de los principales partidos políticos del País.

Con posterioridad a la consecución de este significativo logro, que se enmarca dentro de la óptica del manejo de los asuntos del Canal y de su zona adyacente con un criterio centralizador, el ex-presidente Endara decidió crear, mediante el Decreto Ejecutivo #32 firmado el 5 de abril de 1993, una Comisión Presidencial para Asuntos del Canal, presidida también por Joaquín J. Vallarino, para que estudiase de manera específica las medidas que debían tomarse para hacerle frente al traspaso del Canal a la República de Panamá. Esta Comisión propuso, luego de un profundo estudio del tema, la incorporación a la Constitución Política de un título contentivo de los principios y medidas orgánicas básicas para que Panamá pueda administrar el Canal a partir del 31 de diciembre de 1999, al mediodía, hora de Panamá, al tiempo que presentó una propuesta al Consejo de Gabinete para que le hiciese modificaciones. Esta propuesta se incorporó a la Constitución mediante el Acto Legislativo #1, lo que implicó la aprobación de dicho Acto el 27 de diciembre de 1993 por parte de la Asamblea Legislativa, y su aprobación nuevamente el 25 de noviembre de 1994, por parte de la Asamblea Legislativa que tomó posesión el 1º de septiembre de ese año.

Para conseguir la aprobación de esta reforma a nuestra Constitución, se cumplió con lo establecido en su Artículo 308, Numeral 1, el cual dice así:

⁽³⁾ Los artículos del Título XIV sobre el Canal de Panamá se podrán consultar en el Anexo 1.

Artículo 308.

La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia, y las reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos:

- 1.-Por un Acto Legislativo aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial y transmitido por el Órgano Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a las elecciones para la renovación del Órgano Legislativo, a efecto de que, en esta última legislatura, sea nuevamente debatido y aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran.

D. Justificación del título constitucional sobre el Canal.

El desarrollo de este tema requiere un estudio de la misión que le ha dado el Gobierno de los Estados Unidos al Canal, de algunas situaciones legales que hacían imperativo que Panamá tuviese normas con rango constitucional para poder operar y administrar el canal de una manera eficiente, y de la jerarquía de las normas que dentro del contexto de Panamá deban referirse al tema del canal.

a. Misiones diferentes que se le puedan dar al Canal de Panamá.

El Título constitucional sobre el Canal se hizo necesario para distanciar el manejo panameño de la vía acuática, de la misión que los Estados Unidos le ha reconocido a la misma, a saber el de una infraestructura al servicio de la ejecución de las políticas de seguridad nacional de ese país en la región del Caribe y de América Latina. Esto lo podemos entender

perfectamente si constatamos que fueron los militares estadounidenses los que coordinaron la construcción del Canal, y son ellos los que lo han administrado desde el inicio de sus operaciones en 1914 hasta hoy en día. Esa administración se ha hecho en apego al criterio de la fijación de peajes y tarifas a los usuarios con el único propósito de recuperar los costos de operación y de las mejoras, dejando a un lado la búsqueda de ganancias.

En el Anexo 2 de este artículo se puede observar un organigrama de la Comisión del Canal, el cual indica como se encuentra la misma dentro del contexto del Gobierno estadounidense. En el Anexo 3 se podrá observar la ubicación de la Autoridad del Canal de Panamá de acuerdo al Título XIV sobre el Canal de Panamá de la Constitución Política panameña. De acuerdo al enfoque orgánico de Panamá, el estamento militar queda fuera del engranaje administrativo del canal. Se abandona al mismo tiempo la política administrativa de fijar los peajes y tarifas con el simple propósito de recuperar costos, desde el momento en que el Artículo 310 indica en su primer párrafo que el Canal tendrá que funcionar «de manera segura, continua, eficiente y rentable». (El énfasis es nuestro) (El texto completo del Título XIV sobre el Canal de Panamá puede consultarse en el Anexo 1).

b. Situaciones legales

La Constitución Política de Panamá mantiene disposiciones que de haberse aplicado a la ACP de 1994, se hubieran constituido en obstáculos legales insalvables para la operación ágil e ininterrumpida de la vía acuática. En materia presupuestaria, por ejemplo, el Gobierno estadounidense ha utilizado, para la vía acuática, un sistema que se desarrolla a lo largo de tres años y cuya efectividad ha sido probada por mucho tiempo. Si se hubiese dejado la ACP de 1994 sometida al Capítulo 2º sobre el Presupuesto General del Estado, de seguro se habría trastocado la operación y administración del Canal en una etapa tan delicada como lo es la de los primeros años de Panamá como administradora del Canal.

Dentro de la misma óptica podemos valorar el numeral 2 del Artículo 276 de la Constitución, el cual pudo haber dejado a la ACP del 94 sometida al Control previo de la Contraloría General de la República. Para una entidad que tendrá la responsabilidad de responder con prontitud en materia de compra de bienes y servicios, el control previo implicaría un atasco recurrente y paralizador en la administración y operación del Canal.

En materia laboral la Constitución Política, sin el Título Constitucional sobre el Canal de Panamá, pudo haber dejado a los trabajadores del Canal sin la debida protección jurídica, sobre todo si hacemos esta constatación dentro del contexto socio-político panameño, donde una parte substancial de los puestos públicos quedan sometidos al pernicioso sistema de los «espacios políticos», el cual implica que el partido político que recibe el control de un ministerio o de otra entidad del Gobierno, va a presionar para sacar a los funcionarios que están en planilla para poder incluir a sus copartidarios. Este escenario lo descarta el Artículo 316 del título el cual establece, entre otras cosas, que "la Autoridad del Canal de Panamá estará sujeta a un régimen laboral especial basado en un sistema de méritos..."

c. Jerarquía de las normas en materia del canal

Dentro de la República de Panamá, por razón de su poca población, el tema del canal impregna el debate socio-político de esta Nación. Es lógico entonces que las grandes decisiones que se han tomado sobre la vía acuática se reflejan en las constituciones políticas que han regido la convivencia ciudadana y los destinos de este país. Tengamos presente, no obstante, que aún en grandes países por razón de su superficie y población, como es el caso del Brasil y México, se han establecido disposiciones constitucionales para regular determinados renglones de la economía. En estos dos países se establecieron disposiciones para restringir la exploración y explotación del petróleo por parte de empresas extranjeras.

Veamos qué nos presentan las constituciones panameñas:

c.1. Constitución de 1904

Artículo 3.

Compone el territorio de la República todo aquel con el cual se formó el Estado de Panamá por acto adicional de la Constitución Granadina de 1853, el 27 de Febrero de 1855, transformado en 1886 en Departamento de Panamá, con sus islas; y el territorio continental e insular que adjudicó a la República de Colombia el laudo pronunciado el 11 de septiembre de 1900, por el Presidente de la República Francesa. *El Territorio de la República queda sujeto a las limitaciones jurisdiccionales estipuladas o que se estipulen en los Tratados Públicos celebrados con los Estados Unidos de Norte América, para la construcción, mantenimiento o sanidad de cualquier medio de tránsito interoceánico.* Por Tratados Públicos se determinarán los límites con la República de Colombia.

Artículo 136.

El Gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir en cualquier punto de la República de Panamá, para restablecer la paz pública y el orden constitucional si hubiere sido turbado, en el caso de que por virtud de Tratado Público aquella Nación asumiere o hubiere asumido la obligación de garantizar la independencia y soberanía de la República.

Artículo 138.

Para asegurar a la posteridad parte de los beneficios pecuniarios que se reciban por la negociación para la apertura del Canal Interoceánico, se reserva la cantidad de seis millones de dólares que serán invertidos en seguridades que produzcan renta fija anual. La ley reglamentará esta inversión.