
La neutralidad del Canal de Panamá

*José Ignacio Gutiérrez Pita**

Antecedentes

La mañana del 7 de septiembre de 1977, en la sede de la Organización de Estados Americanos, en Washington, D. C., ante la presencia de dignatarios extranjeros de varios países latinoamericanos, los gobiernos de Panamá y los Estados Unidos de América, suscribieron los textos de los Tratados Torrijos-Carter, sobre el futuro del canal interoceánico. Dichos instrumentos no sólo consideran las perspectivas presentes y futuras de la vía acuática que dio origen a la nación centroamericana, sino que establecen nuevas reglas del juego que hacen suponer que, para el mediodía del 31 de diciembre de 1999, dicho territorio deberá incorporarse plenamente a la soberanía panameña.

Al menos, esta idea fue la principal impulsora del esfuerzo negociador que, por un periodo de 13 años, privó en el ánimo de quienes desde la trinchera panameña empeñaron su mejor esfuerzo para resarcir a la nación de la “injusticia” histórica originada por los Tratados Hay-Bunau Varilla de 1903.

Sin embargo, la visión sobre el presente y el futuro del Canal de Panamá, con respecto a las expectativas de su pueblo, dista mucho de alcanzar los objetivos por los cuales se inició el largo proceso. En efecto, los intereses estratégicos estadounidenses de 1977 han variado sustancialmente si se les compara con aquellos específicos que aún pudieran tener al aproximarse los plazos de devolución contemplados en los tratados, junto con los cuales la humanidad transitará a un nuevo siglo y conocerá del nuevo milenio.

Dentro de este contexto serán analizados aspectos importantes sobre el régimen jurídico del Canal de Panamá en general, así como el relativo a su

* Embajador de México en Panamá.

neutralidad en particular, por considerar que, justamente dicho estatuto vulnera los intereses del país.

Antes de la firma del Tratado de 1903 con Panamá, el gobierno de los Estados Unidos de América buscó un acuerdo similar con la República de Colombia, dentro de cuyo territorio se encontraba la parte ístmica de la hoy República de Panamá. Debido al rechazo del Poder Legislativo colombiano al Tratado Herrán-Hay, la estrategia fue modificada, decidiendo alentar el espíritu separatista panameño que ya para ese entonces contaba con amplias simpatías dentro de la población.

Sin embargo, la importancia estratégica del Istmo fue ya subrayada desde 1492, año en que Cristóbal Colón descubriera el continente americano. A partir de ese momento, el interés por la construcción de un canal se hizo evidente de los siglos XVI a XVIII.

Es así como, después del descubrimiento del Mar del Sur en 1513, por Vasco Núñez de Balboa, el conquistador de México, Hernán Cortés, propuso al rey Carlos de España la excavación de un canal por el Istmo de Tehuantepec, cuyo estudio y exploración ordenó en 1530.¹ En 1534, mediante Real Cédula del rey de España, se encomienda a Pascual de Andgoya para que estudie una comunicación interoceánica utilizando las aguas del río Chagres, cercano a Panamá. El informe final decía que era posible el proyecto, pero que requería de enormes sumas de dinero.

En el siglo XVII, se explora el Golfo de San Miguel y el río Tuira en busca de una comunicación interoceánica. En 1616, Felipe II, asesorado por varios técnicos, elige el Darién como lugar ideal para la división del Istmo.

A partir de 1711 va cobrando forma y consistencia una ruta transístmica, paralela a la oficial y situada a escasos kilómetros al oeste que, entrando por el río Coclé del Norte, atravesaba la Cordillera Central, en donde los contrabandistas tenían diversas postas y fortines, para desembocar en Natá, especie de cuartel general, y luego dirigirse por mar a los áridos mercados sudamericanos.

En 1735, el francés Charles Marie de la Condamine, a su regreso de las altiplanicies de Quito, donde realizaba investigaciones concernientes a la cuantificación y medida del círculo ecuatorial, estuvo de paso en Panamá. Al regresar a París, remitió a la Academia de Ciencias un estudio en favor de la construcción de un canal en el Istmo de Panamá.

Posteriormente, en 1771 el virrey de México, Bucareli, ordenó nuevos estudios en Tehuantepec y Nicaragua y, años más tarde, en 1782, Benjamín Franklin

¹ Bolívar Perigault Sánchez. *Temascaleros*. Panamá, Universidad de Panamá. Unidad de Autoinstrucción, [s.a.] p. 19.

publica en su imprenta de Possey (Francia) el manuscrito de un proyecto de canal por el Istmo de Panamá.

El siglo XVIII se inicia en nuestro continente con las independencias políticas. Panamá se independiza de España el 28 de noviembre de 1821 y se une voluntariamente a Colombia. El 2 de diciembre de 1823, Estados Unidos proclama la Doctrina Monroe con el fin de extender su influencia a las nuevas repúblicas latinoamericanas. Los principios fundamentales de esta doctrina eran: no intervención de Estados Unidos en asuntos europeos, no intervención de Europa en América y no colonización.

El Congreso Anfictiónico, convocado por Simón Bolívar, se celebró en Panamá en 1826. En él, Estados Unidos se interesa por la construcción de un canal interoceánico. En 1828, Bolívar comisionó al ingeniero Johan A. Lloyd y al capitán de navío Mauricio Falmarc para que estudiaran la ruta del Chagres, en Panamá. Los comisionados recomendaron la construcción de una canal a nivel, que uniese la Bahía de Limón con una salida al Pacífico, situada entre la ciudad de Panamá y La Chorrera.

En 1846, el gobierno francés ordenó a Napoleón Garella para que realizara un estudio exhaustivo sobre el terreno del Istmo y determinara la posibilidad de construcción de un canal. Casi a mediados de siglo, se firma el Tratado Mallarino-Bidlack, entre Estados Unidos y Nueva Granada. Este Tratado permite la intervención estadounidense, bajo pretexto de garantizar la neutralidad del Istmo de Panamá. Cuatro años después, el 19 de abril de 1850, se firma el Tratado Clayton-Bulwer entre Estados Unidos y la Gran Bretaña, sobre la construcción, protección y garantía de neutralidad del canal interoceánico.

De acuerdo con el derecho internacional público, ningún Estado, ni parte de él, puede ser neutralizado sin su consentimiento; Antonio Sánchez de Bustamante califica de absurdo el Tratado Clayton-Bulwer por disponer “de la suerte de los países de la América Central y del Istmo de Panamá sin contar con ellos para nada, lo que supone el desprecio más absoluto de los derechos soberanos de las naciones interesadas”.²

El 27 de enero de 1855 terminó de construirse el ferrocarril de Panamá, que unió por tren los océanos Atlántico y Pacífico, gracias al esfuerzo de hombres de empresa estadounidenses.

Con la firma del Tratado Mallarino-Bidlack se abre el compás para el intervencionismo estadounidense en Panamá. De este modo, en 1856 se da el suceso conocido como “Tajada de sandía”, de mucha importancia histórica debido a que

² Milton Martínez H. *Panamá 1978-1990. Una crisis sin fin*. Panamá, Centro de Estudios y Acción Social Panameño, [s.a.] p. 215.

por primera vez Estados Unidos interviene en Panamá, haciendo uso teórico y aplicación práctica del Tratado de 1846.

Esta primera intervención allana el camino para las siguientes; durante el resto del siglo, Estados Unidos, por una u otra razón, incursiona en Panamá seis veces más: en 1860; 1865; 1868; 1873, y dos veces en 1885, en enero en Panamá y Colón, y en marzo en Panamá y Bocas del Toro.³

Gracias a una política exterior imperialista y agresiva, inspirada solamente en su expansión territorial, que implica el aumento considerable de su fuerza naval, la compra de Alaska a Rusia en 1867, el anexarse Hawai, Puerto Rico, Filipinas y Guam en 1898 al terminar su guerra de conquista contra España, y la adquisición de dos de las islas Samoa en 1899, por reparto con Alemania y Gran Bretaña.

A partir de 1886, los franceses inician su interés por la construcción de un canal. La obra recayó en el conde Fernando de Lesseps, quien había terminado con éxito la construcción del Canal de Suez. El interés francés se hace manifiesto en 1871 cuando se celebra en Amberes el Congreso de Ciencias Geográficas, el cual, junto con el Congreso de París de 1875, forma dos consorcios relacionados con el proyecto de la ruta interoceánica; éstos recibieron el nombre de *La société civile*.

El primer contrato de la compañía francesa fue el *Salgar-Wyse* (firmado por Eustorgio Salgar y Napoleón Bonaparte Wyse); este contrato daba una concesión por 99 años. Los trabajos de la compañía francesa comienzan formalmente en 1882, bajo la dirección general del ingeniero Jules Dingler.

Por su parte, la Compañía Universal del Canal de Panamá, con el conde Fernando de Lesseps a la cabeza, había inaugurado, aunque simbólicamente, los trabajos de construcción de un canal interoceánico por el Istmo de Panamá, el 1 de enero de 1880; al año siguiente adquirió 68 887 acciones de las 70 000 que constituían el capital de la Compañía del Ferrocarril de Panamá.

Posteriormente, en 1885 se designa como nuevo director general de los trabajos a Maurice Huntin. Debido a múltiples causas, entre las que figuran la falta de organización y el despilfarro económico, fracasan los trabajos de esta compañía; en 1888, el Tribunal Civil de Sena nombra tres liquidadores, quienes ordenan inmediatamente la suspensión de todos los valores de la Compañía.

En 1890 se firma la segunda concesión de los trabajos del Canal, conocida como el Contrato Roldán-Wyse; en 1893 se firma la tercera concesión denominada Contrato Suárez-Mange, esta última finalizaría el 31 de octubre de 1904.

Para 1898 se produce la guerra hispano-estadunidense, que liquidó los restos del imperio colonial español (Cuba, Filipinas, Puerto Rico), conflicto que crea una

³ Antonio Sánchez de Bustamante. "El Canal de Panamá y el derecho internacional". *Revista de Derecho Internacional y Legislación Comparada*. Bruselas, Bélgica, 1895.

crisis en la población española e incide de manera directa en el Istmo, ya que hizo pensar a los estadounidenses en la necesidad de disponer de una comunicación interoceánica más corta que la del Cabo de Hornos. Estados Unidos se proyecta por la construcción de una vía por Nicaragua.

El presidente Mackinley, en su mensaje anual al Congreso, el 5 de diciembre de 1898, recomienda la construcción de un canal por Nicaragua, bajo el control de Estados Unidos; el 7 de diciembre de ese mismo año, John Hay, secretario de Estado, ordena a su encargado de Negocios en Londres, M.H. White, que inicie las negociaciones con el gobierno británico para la abrogación del Tratado Clayton-Bulwer de 1850.

El 5 de febrero de 1900, John Hay y lord Pauncefote, embajador extraordinario y plenipotenciario de la Gran Bretaña, suscribieron en Washington el primer Tratado Hay-Pauncefote, con el propósito de facilitar la construcción de un canal para buques que una los océanos Atlántico y Pacífico, y de este modo renovar cualquier objeción que pudiera surgir de la Convención del 19 de abril de 1850, conocida como Tratado Clayton-Bulwer, para la construcción de tal canal bajo los auspicios del gobierno de Estados Unidos, sin menoscabo del principio general de “neutralización”, establecido en el Artículo VIII de esa Convención.

Este Tratado fue ratificado por el Senado estadounidense, con reservas que el gobierno británico no estuvo dispuesto a aceptar, circunstancia que propició la firma del segundo Tratado Hay-Pauncefote, el 18 de noviembre de 1901, en el cual las partes acuerdan la abrogación del Tratado Clayton-Bulwer; asimismo, se acepta el principio sobre la responsabilidad del gobierno estadounidense de construir, proteger y administrar la vía interoceánica, la cual se mantendrá “neutralizada” para garantizar el libre tránsito de todas las naves del mundo.

El segundo Tratado Hay-Pauncefote fue firmado dos días después de que la Comisión del Canal Ístmico, o Segunda Comisión Walker, presentó su informe escogiendo la ruta de Nicaragua por ser la “más factible y práctica”, en parte porque la Compañía Nueva del Canal de Panamá pretendía transferir sus propiedades a Estados Unidos en 109 141 500.00, en lugar de 40 000 000.00 que era el precio fijado por la Comisión. Esto hacía una diferencia en favor de la ruta de Nicaragua de 63 510 796.00. Ante el peligro inminente de que la ruta de Panamá quedara definitivamente eliminada, la Nueva Compañía del Canal de Panamá, a instancias de Phillip Bunau Varilla, por medio de la Legación francesa en Washington, hizo saber al gobierno estadounidense su disposición de vender por 40 000 000.00. El 18 de enero de 1902, la Comisión del Canal Ístmico presentó un informe suplementario recomendando la ruta de Panamá con fundamento en razones técnicas y financieras.

El mismo secretario de Estado Hay, junto con el colombiano Tomás Herrán, suscriben el 22 de enero de 1903 el Tratado Herrán-Hay, que concedía a Estados Unidos el derecho exclusivo de construir, explorar y proteger la vía acuática y las instalaciones relativas a la misma. El territorio dentro de la zona del Canal fue declarado neutral por las partes contratantes. Este Tratado no fue ratificado por el Senado colombiano, por lo cual los intereses de Estados Unidos, al menos momentáneamente, se vieron frustrados.

El Tratado del Canal de Panamá

No obstante, el sentimiento separatista panameño fue alentado por Estados Unidos, el mismo año de 1903 se produce la escisión de Colombia, dando paso a la posibilidad de una negociación directa sobre la vía interoceánica. De esta manera, el 8 de noviembre de 1903, John Hay y Philip Bunau Varilla suscriben el Tratado que lleva el nombre de ambos, mediante el cual la República de Panamá cede a Estados Unidos la Zona del Canal y autoriza a la Nueva Compañía, así como a la del Ferrocarril, a traspasar sus propiedades al gobierno estadounidense.

Aunque Bunau Varilla no contaba con un mandato específico del nuevo gobierno de la naciente República de Panamá, sostuvo negociaciones calificadas de “ignominiosas” a los derechos soberanos y concluyó un Tratado en el que el imperio de la fuerza superó al ingenio del derecho.

Este Tratado se caracterizó por contener numerosas concesiones políticas, las cuales lesionaban la soberanía e integridad territorial panameña. Entre las concesiones encontramos la contemplada en el Artículo I, que establecía que “los Estados Unidos garantizarán y mantendrán la independencia de Panamá”. Dicho Artículo fue refrendado por la Constitución Política de 1903, por lo establecido en su Artículo 136: Estados Unidos “podrá intervenir en cualquier punto de la República de Panamá, para establecer la paz y el orden constitucional si hubiere sido turbado, en el caso de que por virtud del Tratado público, aquella nación asumiera o hubiera asumido la obligación de garantizar la independencia y soberanía de la República”.

Por medio del Artículo III “La República de Panamá concede a los Estados Unidos... todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercitarían si ellos fueran soberanos del territorio dentro del cual están situadas las mencionadas tierras y aguas, con entera exclusión del ejercicio de tales derechos, poder o autoridades por la República de Panamá”.

El Artículo VII, en sus párrafos b y c, establecía que

la República de Panamá conviene en que las ciudades de Panamá y Colón, cumplirán a perpetuidad, los reglamentos de carácter preventivo y curativo dictados por los Estados Unidos[...]. El mismo derecho y autoridad se concede a los Estados Unidos para el mantenimiento del orden público en las ciudades de Panamá y Colón, y en los territorios y bahías adyacentes, en caso de que la República de Panamá, a juicio de los Estados Unidos, no estuviere en capacidad de mantenerlo.⁴

Con respecto a la neutralidad o neutralización de la vía interoceánica, el Artículo XVIII establecía: “El Canal, una vez construido, y sus entradas, serán neutrales a perpetuidad y estarán abiertos a la navegación en las condiciones establecidas en la Sección 1a. del Artículo III del Tratado celebrado entre los Gobiernos de los Estados Unidos y Gran Bretaña, el 18 de noviembre de 1901 y de conformidad con las demás estipulaciones del mismo”. Dicho Tratado, como se ha referido, fue el Hay-Pauncefote, en cuyo Artículo III se expresan los siguientes conceptos.

Los Estados Unidos adoptan como base de la neutralidad de tal canal de buques, las siguientes reglas, sustancialmente como han sido incorporadas a la Convención de Constantinopla, firmada el 28 de octubre de 1888, para la libre navegación del Canal de Suez, es decir:

- 1.- El canal estará libre y abierto a los buques mercantes y de guerra de todas las naciones que observen estas reglas, en términos de entera igualdad, de modo que no habrá discriminación contra ninguna nación o sus ciudadanos o súbditos, con respecto a condiciones o tarifas de tráfico, o cualquier otra. Estas condiciones y tarifas de tráfico serán justas y equitativas.
- 2.- El canal nunca será bloqueado, ni ningún derecho de guerra podrá ser ejercido ni ningún acto de hostilidad podrá ser cometido dentro de él. Los Estados Unidos, sin embargo, quedarán en libertad de mantener a lo largo del canal la policía militar que pueda ser necesaria para protegerlo contra actos ilegales y desórdenes.
- 3.- Los buques de guerra de un beligerante no podrán reavituallarse ni tomar ninguna provisión en el canal, excepto hasta como pueda ser estrictamente necesario; y el tránsito de tales buques a través del canal deberá ser efectuado con la menor dilación posible, de acuerdo con los reglamentos vigentes y con sólo aquellas intermisiones que puedan resultar de las necesidades del servicio. Las presas quedarán en todo aspecto sujetas a las mismas reglas que los buques de guerra de los beligerantes.
- 4.- Ningún beligerante podrá embarcar ni desembarcar tropas, municiones de guerra o materiales de guerra en el canal, excepto en caso de obstáculo accidental en el tránsito, y en tal caso el tránsito deberá reasumirse con la mayor prontitud posible.
- 5.- Las disposiciones de este artículo se aplicarán a aguas adyacentes al canal, dentro de un radio de tres millas marítimas de cada extremo. Los buques de guerra de un beligerante no podrán permanecer en dichas aguas más de veinticuatro horas en cualquier tiempo, excepto en caso de peligro, y en tal caso deberán partir tan pronto como fuere posible, pero un buque de guerra de uno de los beligerantes no podrá partir dentro de las veinticuatro horas desde la partida de un buque de guerra del otro beligerante.

⁴ Bolívar Perigault Sánchez, *Op. cit.*

- 6.- El taller, establecimientos, edificios y todas las obras necesarias para la construcción, mantenimiento y operación del canal serán consideradas partes del mismo, para los propósitos de este Tratado, y en tiempo de guerra como en tiempo de paz gozarán de completa inmunidad de ataque o daño de parte de beligerantes y de actos destinados a dañar su utilidad como parte del canal.⁵

Desde la independencia de la República de Panamá, en 1903, hasta la inauguración de la vía interoceánica, el 15 de agosto de 1914, el territorio de la nación mantuvo, en forma casi permanente, la presencia militar de Estados Unidos, país que bajo el pretexto formal de “Proteger los intereses y vidas norteamericanas durante y después de la revolución por la independencia de Colombia, debido a la construcción del canal en el Istmo”, tuvo a los infantes de marina apostados desde el 4 de noviembre de 1903 hasta el 2 de enero de 1914. A partir de esta última fecha y hasta el 20 de diciembre de 1989, en seis ocasiones tropas de Estados Unidos han ingresado a territorios panameños bajo pretexto de salvaguardar sus intereses.

Como se indicó, el Canal de Panamá fue inaugurado el 15 de agosto de 1914, dos semanas después del inicio de la primera guerra mundial. Más tarde, la primera prueba de las verdaderas intenciones de Estados Unidos con respecto al Istmo quedaron al descubierto con la firma, el 10 de octubre del propio año, de un Convenio por el cual se “privaba de hospitalidad” en las aguas de la Zona del Canal a toda nave beligerante que se hubiera beneficiado de esa hospitalidad en aguas de la República de Panamá, durante el periodo de tres meses.

El 19 de noviembre, Estados Unidos expidió una proclama que prohibía a cualquier aviación de una nación beligerante aterrizar o despegar dentro del territorio de la Zona del Canal o volar por los espacios aéreos, tierras y aguas, del mencionado territorio, entendiéndose como Zona del Canal las ciudades de Panamá, Colón y las bahías adyacentes.

El 24 de febrero de 1917, el gobierno de Panamá expresa por cable al de Estados Unidos su *voluntad de cooperar* en la medida de sus posibilidades en la defensa de los ideales e intereses comunes de los dos pueblos. Así, el 6 de marzo de 1917, la Asamblea Nacional aprobó la Ley 46, por la cual se le daba autorización al Ejecutivo para que “en caso de que los Estados Unidos de América se vean envueltos en una guerra que afecte el Canal de Panamá, y que perturbe las industrias y el comercio del país, o exponga éste a daños o peligros de otro orden, pueda dictar medidas de economía, protección o seguridad”.

⁵ Lawrence L. Hlavacek. *The Isthmian Canal*. Wellesley Hills, Massachusetts, Estados Unidos, The Garrison Forest School. Independent School, 1969. p. 22 y 23

Estados Unidos declaró la guerra a Alemania el 6 de abril de 1917, ese mismo día Panamá ratifica su posición de cooperar con ellos aduciendo que “la existencia misma de Panamá estaba vinculada de modo perpetuo e indisoluble a los Estados Unidos de América”.

Posteriormente, el 10 de diciembre del mismo año, Estados Unidos declara la guerra a Austria-Hungría, Panamá también lo hace.

Conforme a lo establecido por el Tratado del Canal de 1903, el gobierno estadounidense ocupó durante el periodo de la primera guerra territorios en Punta Paitilla, entre el río Chagres y Majagual, la orilla del mar en el Océano Atlántico y la línea limítrofe en la Zona del Canal; asimismo, solicitó permisos para establecer estaciones navales auxiliares en las costas del Pacífico y del Atlántico.

De acuerdo con R.R. Baxter en su obra *Vías acuáticas internacionales: leyes, instituciones y control*, durante el periodo de las dos guerras mundiales —más adelante será detallada la situación presentada en ocasión de la segunda guerra mundial—, en el cual Estados Unidos permaneció neutral, se permitió a los barcos de guerra de los beligerantes utilizar el Canal de Panamá. Sin embargo, al entrar Estados Unidos al conflicto, se utilizaron las disposiciones del Tratado Hay-Pauncefote, dictando reglas para limitar el número de navíos beligerantes en el Canal, prescribiendo su orden de partida y prohibiendo el suministro de abastecimientos para evitar actos hostiles en el mismo.

Según este autor, las disposiciones del Tratado que pueden dar libre paso a barcos enemigos y que establecen la neutralidad del Canal deben ser adaptadas, legal y prácticamente, a las realidades de la importancia estratégica de los canales y de las guerras modernas.

Aunque el Canal estaba abierto a cualquier barco de todas las naciones en tiempos de guerra, según el lenguaje literal del Tratado de 1901, neutralizado e inmune a los ataques de los beligerantes, “ha resultado imposible dar efecto a esas disposiciones, debido a que pueden conferir derechos a un enemigo de los Estados Unidos”. El propio Baxter concluye citando el libro de Sigfried *Les canaux internationaux et les grandes routes maritimes mondiales*, que el Canal de Panamá, al igual que el de Suez, no son ya neutrales pues son defendidos por los Estados guiados por sus propios intereses; la plena libertad de paso deja de existir en tiempo de guerra.

Entre una y otra de las conflagraciones mundiales, Panamá y Estados Unidos suscribieron en 1936 un Tratado General sobre Amistad y Cooperación, en cuyo Artículo X se establecía que, en caso de cualquier conflagración internacional o de cualquier peligro a la seguridad y a la neutralidad del Canal de Panamá, “Los Gobiernos de las República de Panamá y de los Estados Unidos de América, tomarían las medidas de prevención y defensa que consideraran necesarias para la

protección de sus intereses comunes”. El Artículo agrega que cualquier medida que se tome en la cual se afecte el territorio bajo la jurisdicción del otro gobierno será consultada por ambos gobiernos.

Así, Panamá se comprometía a brindar todo su apoyo a las medidas de guerra que Estados Unidos podría establecer de presentarse una guerra, oportunidad que no tardó en hacerse realidad pocos años después, en 1939.

El gobierno panameño tuvo conocimiento del estallido de la guerra entre Gran Bretaña y Alemania, el 3 de septiembre de 1939, lo que motivó al Poder Ejecutivo a declarar su neutralidad en dicha guerra, mediante el Decreto número 132 del 11 de septiembre de 1939. Cuando Estados Unidos entró a la guerra, tras el ataque a Pearl Harbor por tropas japonesas, el 7 de diciembre de 1941, Panamá dio a conocer su apoyo al gobierno estadounidense basándose, precisamente, en el Artículo X del Tratado de 1936.

El 10 de diciembre de 1941, la República de Panamá declaró, mediante la Ley número 104, que se encontraba oficialmente en estado de guerra con el Imperio japonés, desde el 7 de diciembre de 1941, y que el status se aplicaría a cualquier nación que ayudara a Japón en cualquier intento de ataque al territorio nacional y al libre tránsito por el Canal de Panamá. Más tarde, Estados Unidos declaró la guerra a Alemania e Italia, el 11 de diciembre de 1941.

Como el Canal de Panamá parecía ser uno de los objetivos del ejército japonés, la defensa de esta área fue reafirmada con dos regimientos de infantería, un batallón de artillería de tierra y dos hospitales, además de algo más de mil ochocientos puestos de artillería costeros. Para finales de diciembre de 1941, la cantidad de tropas en Panamá había alcanzado la suma de 39 000 hombres, y a finales de enero del año siguiente, la cifra ascendió a 47 000.

Las fuerzas navales y la armada dispuestas para la defensa del Canal de Panamá tenían a su disposición un pequeño y variado surtido de aviones patrulleros, submarinos y cazadores. Para las unidades pesadas se contaba con dos viejos destructores y una lancha cañonera, además de seis submarinos, tres yates adaptados, un buscaminas y 12 aviones patrulleros.

A raíz del Acuerdo de Bases celebrado entre Estados Unidos y Panamá, el 18 de mayo de 1942, se le concedió a Estados Unidos la autorización para instalar bases militares en un área de 15 hectáreas, a través de todo el país, para la defensa del Canal. Este Tratado se mantendría vigente, mientras existiera la amenaza, hasta un año después de concluir la guerra.

Según la obra ya mencionada de Baxter, durante la segunda guerra mundial Estados Unidos reglamentó el paso de barcos de cada beligerante por el Canal, limitando su número a tres por cada beligerante, y no más de seis barcos de guerra en el interior del Canal y aguas territoriales.

De igual manera, se exigió a los oficiales de mando de barcos públicos, tanto de las naciones beligerantes como de las neutrales, que debían dar garantías escritas de que observarían escrupulosamente las reglas, los reglamentos y los tratados de Estados Unidos. Así pues, las aguas que rodeaban el Canal fueron declaradas restringidas incluso antes de que Estados Unidos entrara al conflicto en 1941; además, se prohibió a los barcos entrar en esas aguas sin instrucciones.

Las bases militares construidas en razón de la guerra comenzaron a desalojarse hasta 1947, año en que la Asamblea Legislativa de Panamá rechazó el proyecto de Tratado Filós-Hines, mediante el cual se pretendía la cesión de territorio para la construcción de 103 futuras bases militares.

El sentimiento nacionalista se fue incrementando, y con él la esperanza por lograr una renegociación del Tratado del Canal de Panamá de 1903, que reconociera el derecho soberano del pueblo panameño sobre su territorio, así como la cancelación de la cláusula de perpetuidad, en favor de mejores condiciones. La oposición estadounidense a cualquier posibilidad de modificación permitió que internamente el germen de la reivindicación encontrara suelo fértil.

Para 1955 se suscribe el Tratado Remón-Eisenhower, el cual, al pesar de que permitió pequeños avances como el incremento de la cuota que recibía Panamá por el Canal; el reconocimiento a la posibilidad de cobrar impuestos en la Zona, y la eliminación del patrón “oro, plata” para el pago de salarios a los trabajadores, no constituyó una solución a la aspiración nacional.

Los Tratados de 1977 (Torrijos-Carter)

Sin embargo, las pretensiones del pueblo panameño estaban muy por encima de las “pequeñas concesiones” logradas desde la vigencia del Tratado del Canal, alentando las expectativas sobre la posibilidad de negociar un esquema más favorable para el país. Para 1964, las condiciones político-sociales fueron determinantes y propiciatorias del proceso que habría de culminar con la firma de unos nuevos tratados sobre el Canal de Panamá.

Hay que señalar, que para lograr sus objetivos, el gobierno de Panamá no sólo contó con el apoyo que sus fuerzas internas le ofrecieron, sino que hubo de recabar un amplio consenso y solidaridad internacionales, como vía para convencer al gobierno estadounidense sobre la necesidad de dar solución a sus reclamaciones, en condiciones distintas a aquellas que había propiciado en 1903 la firma del Tratado Hay-Bunau Varilla.

De esta manera se inicia un proceso que encierra como momento estelar la firma de los Tratados Torrijos-Carter, que culminaría el mediodía del 31 de

diciembre de 1999, con la incorporación a la soberanía nacional de todo el territorio que ocupa actualmente la Zona del Canal.

Los Tratados de 1977 incluyen uno sobre el Canal, otro sobre su funcionamiento, y uno más, correspondiente al régimen de neutralidad, acerca del cual nos referiremos con mayor detalle.

El Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá consta de ocho artículos, cuyos aspectos más destacados son los siguientes:

Artículo I. Se declara el Canal como permanentemente neutral. Asimismo, a cualquier otra vía que se construya, total o parcialmente, en territorio panameño.

Artículo II. Se reafirma que el régimen se aplicará, tanto en tiempo de paz, como de guerra.

Artículo III. Se establece la normativa para seguridad, eficiencia y mantenimiento de la vía interoceánica.

Artículo IV. Determina el compromiso de mantener el régimen de neutralidad.

Artículo V. Se establece que sólo Panamá manejará y mantendrá fuerza militar, sitios de defensa e instalaciones militares, al término de la vigencia del Tratado del Canal.

Artículo VI.- Garantiza el tránsito expedito a naves de guerra de los Estados Unidos y de Panamá.

Artículo VII.- Abre la posibilidad para la adhesión de terceros Estados al Tratado de Neutralidad.

Artículo VIII.- Determina la necesidad de ratificación y canje de instrumentos, y establece una fecha para el inicio de la vigencia.

El proceso de ratificación se produjo en tiempos y compases distintos, mientras en Panamá se convocó un plebiscito el 23 de octubre de 1977, en los Estados Unidos de América se produjo el debate más intenso en el seno del Poder Legislativo, que requirió de 38 días de sesiones, récord histórico, nunca visto, excepto cuando se discutió la ratificación del Tratado de Versalles.

El 16 de marzo de 1978 el Senado estadounidense autorizó al gobierno para ratificar —bajo cumplimiento de ciertas enmiendas, condiciones, reservas y entendimientos— el Tratado de Neutralidad, y el 18 de abril del mismo año, para ratificar el Tratado sobre el Canal, asimismo, con reservas y entendimientos.

Por la indudable trascendencia, enunciaremos cada una de las condicionantes con que Estados Unidos asume sus obligaciones frente a su socio panameño.

Enmiendas

Enmienda uno. Al final del Artículo IV se inserta: La interpretación correcta del principio sobre la responsabilidad de asegurar que el Canal permanecerá abierto y seguro a todas las naves, es que cada uno de los países, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, defenderá el Canal contra cualquier amenaza al régimen de neutralidad y, por consiguiente, tendrá el derecho de actuar contra cualquier agresión o amenaza contra el Canal o el tránsito pacífico de naves. Lo anterior no significa, ni se interpretará como un derecho de intervención de Estados Unidos en los asuntos internos de Panamá. Cualquier acción por parte de Estados Unidos estará dirigida a asegurar que el Canal permanecerá abierto, seguro, accesible y nunca estará dirigida contra la integridad territorial o la independencia política de Panamá.

Enmienda dos. Al final del primer párrafo del Artículo VI, insértese: Es intención, y así se interpretará, de asegurar el tránsito de esas naves por el Canal lo más rápidamente posible —refiriéndose a las naves de guerra y auxiliares—, sin trabas, con tramitación simplificada, y en caso de necesidad o emergencia, ponerse a la cabeza de la fila.

Condiciones

Condición uno. (Reserva DeConcini): Si el Canal fuese cerrado, o si se interfiriera su funcionamiento, cada país tendrá, independientemente, el derecho de tomar las medidas que cada uno considere necesarias, *incluyendo el uso de la fuerza militar en la República de Panamá.*

Condición dos. (Reserva Nunn): Nada en el Tratado impedirá a las partes concertar cualquier acuerdo o arreglo entre los dos países para facilitar en cualquier momento posterior al 31 de diciembre de 1999, el cumplimiento de sus responsabilidades para mantener el régimen de neutralidad establecido en el Tratado, incluyendo acuerdos o arreglos para el establecimiento de cualesquiera fuerzas militares estadounidenses o el mantenimiento en la República de Panamá de sitios de defensa con *posterioridad a dicha fecha.*

Reservas

Uno, Dos y Tres.

Uno: Sobre administración del cementerio Corozal y el mantenimiento de un régimen de privilegios e inmunidades, en función de ser el lugar en el que se encuentran enterrados ciudadanos estadounidenses.

Dos: Sobre detalles relativos al mismo tema que el anterior.

Tres: *Idem.*

Cuatro: Relativa a los fines del Artículo III, del Tratado.

Entendimiento

Uno: Sobre peajes.

Dos: El acuerdo para mantener el régimen de neutralidad establecido en el Artículo IV del Tratado, significa que cualquiera de las dos partes *puede tomar acción unilateral* para defender el Canal de Panamá contra cualquier amenaza, según lo determine la parte que tome la acción.

Tres: La determinación sobre la “necesidad y emergencia”, para que cualquier nave de guerra o auxiliar de las partes vaya a la cabeza de la fila de naves, con el fin de transitar rápidamente por el Canal de Panamá, será hecha por la nación que opere la nave.

Cuatro: Nada en el Tratado, en los Anexos A o B al mismo, en el Protocolo relativo al Tratado, obliga a los Estados Unidos de América a otorgar ninguna ayuda económica, ayuda militar en forma de subvenciones militares, de apoyo para la seguridad, créditos para las ventas militares al exterior, ni educación o entrenamiento militar internacional a la República de Panamá

Cinco: El presidente incluirá en los instrumentos de ratificación que sean canjeados con la República de Panamá, todas las enmiendas, condiciones, reservas y entendimientos incorporados por el Senado en esta resolución de ratificación referente a este Tratado.

Hubo, además, otras figuras, como las reservas al Tratado del Canal, referidas al Tratado de Neutralidad, sobre las que se mencionan:

Reserva uno o Enmienda Church: Toda acción emprendida por los Estados Unidos de América, en ejercicio de sus derechos para asegurar que el Canal de Panamá permanecerá abierto, neutral, seguro y accesible, de acuerdo con las estipulaciones del Tratado, el Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento, deberá entenderse que tendrá como único propósito garantizar que el Canal permanecerá en las condiciones estipuladas por los propios tratados, y no como un derecho de Estados Unidos a intervenir en los asuntos internos de la República de Panamá o a intervenir en su independencia política o en la integridad de su soberanía.

Reserva cinco o Reserva Brooke: El canje de los instrumentos de ratificación del Tratado del Canal de Panamá y del Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá no será efectivo antes del 31 de marzo de 1979 y dichos tratados no entrarán en vigor con anterioridad al 1 de octubre de 1979 a menos que la legislación necesaria para poner en ejecución las estipulaciones del Tratado del Canal de Panamá haya sido promulgada por el Congreso de los Estados Unidos de América antes del 31 de marzo de 1979.

Por su parte, el gobierno de Panamá formuló tres consideraciones, sobre las que fundamenta el instrumento de ratificación al Tratado sobre la Neutralidad Permanente del Canal:

- a) Que la firma del Tratado fue realizada por representantes autorizados del gobierno de Panamá en Washington, el 7 de septiembre de 1977.
- b) Que mediante plebiscito ratificó dicho Tratado. *Nota:* Lo que Panamá hizo fue aprobar dicho Tratado como fue firmado, mas no como fue modificado por el Senado estadounidense.
- c) Que el senado de los Estados Unidos de América dio su consejo y consentimiento a la ratificación del Tratado de Neutralidad.

Además, incluyó en su instrumento de ratificación las tres consideraciones que se citan a continuación, de las cuales, las dos primeras aparecen en el Acta o Protocolo de Canje de los Instrumentos de Ratificación relativos al Tratado de

Neutralidad y al Tratado del Canal de Panamá, lo que hace suponer que la tercera no fue aceptada por los Estados Unidos de América:

Primera Declaración y el Principio de No Intervención:

Panamá accede al canje de Instrumentos de Ratificación del Tratado de Neutralidad expresado, en la inteligencia de que hay normas positivas de derecho internacional público contenidas en tratados multilaterales de los cuales son partes, tanto Panamá como los Estados Unidos de América y que, en consecuencia, obligan a ambos Estados a cumplirlas de buena fe, tales como los artículos 1, párrafo 2, y 2, párrafo 4, de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y los artículos 18 y 20 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Segunda Declaración:

Es también el entendimiento de la República de Panamá que las acciones que cada Parte pueda tomar en ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes, según el referido Tratado de Neutralidad, incluidas las medidas para reabrir el Canal o restablecer su funcionamiento normal, si fuere interrumpido u obstaculizado, se efectuarán de modo consecuente con los principios de mutuo respeto y cooperación en que se basa la nueva relación establecida mediante dicho Tratado.

Tercera Declaración:

La República de Panamá declara que su independencia política, integridad territorial y libre determinación están garantizadas por la voluntad inquebrantable del pueblo panameño. Por ello, la República de Panamá rechazará con unidad, decisión y firmeza todo intento de cualquier país de intervenir en sus asuntos internos o externos.

Sobre la posibilidad de que terceros Estados se pudieran adherir al Tratado sobre la Neutralidad Permanente del Canal de Panamá, las dos partes, de conformidad con el Artículo VII del Tratado de Neutralidad, copatrocinaron una resolución mediante la cual se abrió a la adhesión de todos los Estados del mundo el Protocolo de este Tratado, ante la Organización de los Estados Americanos, para que se respete el régimen de neutralidad del Canal.

Hasta el mes de marzo de 1989, 35 Estados se han adherido al Protocolo de Neutralidad, previsto en los Tratados, de acuerdo con la siguiente relación.

Países adherentes	Depósito de adhesión
Alemania (República Federal)	8 de febrero de 1988
Arabia Saudita (Reino de)	27 de agosto de 1987
Argentina	4 de noviembre de 1983
Belice	26 de marzo de 1985
Bolivia	7 de marzo de 1980
Corea (República de)	4 de noviembre de 1980
Costa Rica	18 de septiembre de 1981
Chile	22 de julio de 1980
China (República de)	22 de julio de 1980
Dinamarca	15 de diciembre de 1982
Ecuador	25 de julio de 1986
Egipto	6 de abril de 1981
El Salvador	1 de mayo de 1980
España	13 de abril de 1981
Filipinas	20 de mayo de 1981
Finlandia	31 de octubre de 1986
Guatemala	17 de julio de 1980
Guinea Ecuatorial	4 de febrero de 1987
Honduras	13 de mayo de 1980
Israel	30 de junio de 1983
Jamaica	30 de noviembre de 1984
Liberia	9 de septiembre de 1985
Malawi	12 de mayo de 1980
Nicaragua	1 de mayo de 1980
Noruega	15 de diciembre de 1982
Países Bajos	3 de abril de 1985
Reino Unido	15 de diciembre de 1982
República Dominicana	5 de abril de 1984
San Vicente y las Granadinas	24 de junio de 1981
Suecia	3 de mayo de 1984
Túnez	18 de junio de 1984
URSS	2 de noviembre de 1988
Uruguay	10 de diciembre de 1986
Venezuela	4 de octubre de 1986
Vietnam	6 de noviembre de 1979

La República de Panamá frente al futuro

Con la firma de los Tratados Torrijos-Carter, Panamá culmina un proceso que le permite adquirir compromisos en torno a la vía interoceánica, como soberano territorial y, lo más importante, a diferencia de lo que sucedió en 1903 con Philip Bunau Varilla, la firma es realizada por un panameño, el general Omar Torrijos Herrera, quien es apoyado mediante un plebiscito en donde se ratifica la voluntad de un pueblo por enfrentar su destino.

Sin embargo, el esfuerzo nacional por avanzar en la recuperación de la Zona del Canal, en una fecha predeterminada, se ve mediatizado por la amplia gama de condiciones y candados que el Senado estadounidense decide, para proceder a la ratificación de los Instrumentos Jurídicos objeto de tan ardua negociación.

Lo anterior no quiere decir que el mediodía del 31 de diciembre de 1999, la República de Panamá pueda incorporar a su soberanía la franja de territorio que actualmente es administrada por un gobierno extranjero.

Tampoco cabe ampliar expectativas con respecto al resultado entre los textos firmados en septiembre de 1977, en Washington, en la sede de la Organización de Estados Americanos, frente a un distinguido grupo de dignatarios extranjeros, y aquellos aprobados —con sus distintas modificaciones— por el Senado estadounidense.

Se puede afirmar sobre estos últimos, lo que en su momento expresara José López Portillo, a la postre presidente de México: “Las enmiendas introducidas por el Senado norteamericano a los acuerdos permitían la posibilidad consensual de la intervención de un Estado en las cuestiones de otro; que no se afirmase la plenitud de la no intervención, y que se inhabilitase la definición total de la soberanía panameña”.

Antes de dicho pronunciamiento, y durante la ceremonia de firma de los textos de los Tratados, el gobierno de México había expresado que era consciente de que los convenios canaleros consagraban una neutralidad condicionada. Al respecto, el secretario de Relaciones Exteriores suscribió una declaración, a través de la cual expresaba, en nombre de su gobierno: “Registramos nuestra especial felicitación al Presidente de Estados Unidos y al Jefe de Gobierno de Panamá, por haber *iniciado* los pasos que conducirán a la plena soberanía de la República de Panamá sobre la totalidad de su territorio”.⁶

⁶ Anayansi Turner Y. *Relaciones Centroamérica-México, Panamá*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1986. p. 43.

Más tarde, el 1 de octubre de 1979, fecha en que se conmemoró la entrada en vigencia de los Tratados, el propio López Portillo, quien fue orador oficial extranjero, reiteró lo afirmado con anterioridad expresando:

Solicito la solidaridad de los diversos países para fortalecer el triunfo de la causa panameña. [...] Somos realistas y objetivos. Sabemos que con frecuencia, política es, frente a lo deseable, el arte de lo posible, y sabemos que todavía hay plazos y requisitos pendientes [...]. No hay plena autonomía; pero se adelanta en el sentido correcto. Todavía es el enclave militar, como unilateral interpretación de una neutralidad sesgada y por ello parcial. Pero fue lo posible, lo razonable, así lo reconocemos.

El presidente de México culminó su intervención parafraseando la primera estrofa del himno nacional de Panamá: "...alcancemos por fin la victoria, en el campo feliz de la unión y con ardientes fulgores de gloria se ilumine la nueva nación".

Según expresa la profesora Anayansi Turner en su obra *Relaciones Centroamérica-México, Panamá*, esta postura franca del gobierno mexicano frente a la realidad de los Tratados Torrijos-Carter atrajo las simpatías de los sectores nacionalistas y revolucionarios panameños que hicieron oposición a los mismos, pues reconocieron en *México al único país* que públicamente había dejado entrever los peligros que implicaban los pactos.

Para dichos sectores, los Tratados contenían aspectos negativos como: la conversión de Panamá en un cuasi protectorado de Estados Unidos; la subyugación de las fuerzas militares panameñas por las norteamericanas y la creciente modernización de las primeras; la permanencia de las bases militares estadounidenses que apuntan contra los movimientos de liberación del continente y hacen de Panamá un objetivo estratégico de represalia, y la posibilidad de Estados Unidos de intervenir en el país cuando considere allí amenazados sus intereses.

Entre el inicio de la vigencia de los Tratados, en octubre de 1979 y la contundencia de los hechos de diciembre de 1989, por medio de una nueva invasión estadounidense a territorio panameño, transitan dos periodos de máxima importancia para el futuro de la vía interoceánica, y para las esperanzas de Panamá, de poder ver cumplidos sus anhelos reivindicatorios: Estados Unidos se convierte en la década de los años noventa en la superpotencia indiscutida, al culminar el periodo de la guerra fría con la caída de la Unión Soviética; así como la transformación de los intereses estratégicos en la región al disminuir la importancia táctica del enclave militar en el Canal de Panamá.

En este sentido, el gobierno estadounidense está procediendo al retiro de sus efectivos militares, de los 10 000 con que contaba al inicio de la década, para 1995 habrá tan sólo la mitad. Han revertido a la soberanía panameña áreas anteriormente ocupadas por la Comisión del Canal; actualmente se elabora el Plan General y el Plan Regional de Utilización de las Áreas por Revetir.

El futuro del país está en manos de los panameños, a pesar de los *candados* que aún se cierran sobre la voluntad soberana de la nación, lo más seguro es que a finales del presente siglo se dé cumplimiento con la letra y el sentido de los Tratados sobre el Canal de Panamá, aunque subsista la interrogante sobre el concepto de neutralidad perpetua asumido para la actual vía interoceánica, *o para cualquier otra que se construya en el territorio del país.*

Este año, durante el mes de mayo, habrán de celebrarse las elecciones presidenciales más importantes de la historia republicana del país, ya que la opción que resulte triunfadora habrá de regir los destinos políticos de Panamá hasta la víspera del mes de diciembre de 1999; por tal motivo, las definiciones de los aspirantes presidenciales en torno al tema canalero representan una oportunidad para determinar hacia qué ruta será enfilada la nave del país.

Casi todas las opciones coinciden en la línea de recuperación soberana; sin embargo, los dos candidatos con mayores oportunidades difieren acerca de cómo llevar a la práctica dicho propósito: uno asegura que, de resultar electo, nombrará de inmediato una comisión especial, encargada de negociar con el gobierno de Estados Unidos un acuerdo sobre la permanencia —bajo régimen de arriendo— de bases militares, más allá del 31 de diciembre de 1999.

Por su parte, el otro candidato ha manifestado su voluntad de respetar y dar cumplimiento a los propósitos nacionalistas contemplados en los textos originales de los Tratados firmados en septiembre de 1977, no sólo por el hecho de considerar que con lo anterior se cumple con la voluntad soberana de una nación, sino por la circunstancia histórica de que los susodichos Tratados representan el único testimonio de la participación de panameños en el diseño del futuro político del país.

Como en toda transición histórica, corresponde a los pueblos, mediante la expresión de su voluntad, el destino futuro de sus naciones; por lo tanto, debemos esperar que el resultado de la elección de mayo de 1994 traiga a Panamá la justicia histórica que se merece.