

## LOS TRATADOS TORRIJOS-CARTER, 1977

**M. Cristina GARCIA BERNAL**

"Nuestro problema, el problema panameño, el que dio origen a las negociaciones de 1964, es el actual Canal, el tratado de 1903 que lo regula y las prácticas de hecho mantenidas por los Estados Unidos de América en la Zona del Canal violatorias del propio Tratado de 1903. El problema del gobierno norteamericano, por el contrario, está en cómo se asegura la concesión para un nuevo canal y cómo legitima y proroga su presencia militar en la República de Panamá. En otras palabras, 'las causas de conflicto entre los dos países' por razón del Canal, que dieron lugar a las presentes negociaciones, no consistían ni mucho menos, en que la República de Panamá deseaba que el gobierno de los Estados Unidos de América se comprometiera a construir y explotar un canal a nivel por territorio panameño y mantener su presencia militar en la República de Panamá a título de la defensa del Canal. Muy por el contrario, 'las causas de conflicto entre los dos países' tienen que ver con el derecho, la aspiración y la determinación de la nación panameña de recuperar y explotar la riqueza natural que representa su posición geográfica explotada por el gobierno de los Estados Unidos a través del Canal y sus muelles; en su derecho a su seguridad comprometida con la presencia militar de los Estados Unidos en la Zona del Canal; y en su derecho a incorporar la Zona del Canal de Panamá al resto del territorio nacional no sujeto a limitaciones jurisdiccionales" (1).

Con estas palabras, Carlos Bolívar Pedreschi, uno de los más destacados representantes del nacionalismo panameño, resume las reivindicaciones básicas de Panamá, contraponiéndolas a las pretensiones de los Estados Unidos de mantener su dominio sobre el Canal mediante la legitimación de su presencia militar, no contemplada en el tratado de 1903, y de obtener el control de un nuevo canal al nivel del mar que supliera las deficiencias del

---

I. Pedreschi, Carlos Bolívar: *Canal propio contra Canal ajeno* (Elementos para una nueva política canalera), en *Una explosión en América: el Canal de Panamá*. México, 1976, p. 177.

actual Canal, ya viejo y casi obsoleto. En síntesis, fue también esto lo que se intentó conciliar en los tratados de 1977, objeto de nuestro análisis.

El texto de Pedreschi expone, pues, con toda claridad las causas de conflicto que enfrentan a los dos países, Panamá y Estados Unidos, desde el momento mismo de la firma del controvertido Tratado o Convención del canal Istmico de 1903, y que para los panameños se reducen básicamente a tres: la lucha por la soberanía, la lucha por la neutralidad y la lucha contra la perpetuidad (2). Recordar esto es importante para comprender el alcance de los Tratados firmados por Torrijos y Carter en 1977, es decir, para poder establecer en qué medida las causas del conflicto que lo propiciaron quedaron resueltas, si verdaderamente el pueblo panameño logró al fin ver satisfecha su máxima aspiración, como era recuperar el control y explotación de su privilegiada posición geográfica, su más importante recurso natural. Conviene reseñar que ello era tanto más difícil cuanto las tres reivindicaciones básicas aludidas estaban íntimamente relacionadas entre sí y en clara conexión, a su vez, con el enclave militar en que se había constituido el Canal, por cuanto la efectiva presencia militar norteamericana vulneraba la soberanía y la pretendida neutralidad del Canal, al tiempo que la enajenación a perpetuidad de la Zona del Canal -suscrita en el Tratado de 1903- sancionaba la existencia permanente de un "verdadero enclave colonial militarizado" de los Estados Unidos en Panamá y condicionaba de forma indefinida la soberanía de este pequeño país (3).

Con todo, hay otras reivindicaciones, otras causas de conflicto que el texto de Pedreschi no refiere, pero que los nacionalistas panameños han puesto de manifiesto en numerosos y extensos escritos, y que también han estado presentes en todas las negociaciones y tratados suscritos entre los dos países desde 1903 hasta 1977, aunque sin lograr que quedaran satisfechas por la estrategia "obsecuente y contemporizadora" que, según algunos autores, han mantenido los diplomáticos panameños (4). La participación en los beneficios económicos del Canal y las arbitrarias e interesadas interpretaciones que los Estados Unidos han hecho de los sucesivos acuerdos y tratados, con sus consiguientes prácticas violatorias de los mismos, son las constantes reclamaciones que entre otras el pueblo panameño, a través de sus representantes gubernamentales o de sus más renombrados juristas e historiadores, ha venido planteando sobre lo que considera su principal riqueza natural y, al mismo tiempo, su mayor carencia (5).

Sin embargo, no eran sólo estas demandas panameñas, originadas en el ominoso Tratado de 1903, las que los Estados Unidos pretendieron resolver en el curso de las negociaciones que se iniciaron entre ambos países tras la Declaración Conjunta de 3 de abril de 1964, a pesar de que en ella se especificaba que el fin de las nuevas conversaciones era "procurar la pronta eliminación de las causas de conflicto entre los dos países... con objeto de llegar a un convenio justo y equitativo" (6). En realidad, lo que los Estados

---

2. Zuñiga, Carlos Iván: *La raíz histórica de nuestra causa*, en *El Canal de Panamá*. México. 1976. pp. 31-33.-Véanse también los diferentes artículos que sobre el canal y las reivindicaciones de los nacionalistas panameños aparecen en esta publicación y en *Una explosión en América*, cit.

3. Sobre el enclave militar que los Estados Unidos han establecido en Panamá. véase, entre otros, el artículo de Ventosa de Campo, Andrés: *El enclave económico y militar de los Estados Unidos sobre Panamá*. en "Relaciones Internacionales", núm.18 (México. julio-septiembre 1977). pp. 44-53.

4. Pedreschi, Carlos Bolívar: *El nacionalismo panameño y la cuestión canalera*, en *El Canal de Panamá*. cit. p. 50.

5. Como la bibliografía sobre el tema es extensísima, pueden consultarse las obras citadas y también el texto publicado por la Cancillería panameña, 5 de septiembre de 1970, sobre los *Fundamentos de la posición de la Cancillería panameña en relación con el rechazo por parte de Panamá de los tres proyectos de Tratados de 1967*. en *Una explosión en América*, cit., pp. 360-374.

6. Declaración Conjunta de 3 de abril de 1964, en *Una explosión en América*, cit., p. 359.

Unidos fundamentalmente intentó, como ya se ha expuesto al principio, fue concertar la construcción de un nuevo canal y legalizar las bases militares que, acogiéndose a una interpretación unilateral del Tratado de 1903, habían establecido en la llamada Zona del Canal.

La importancia de estas dos materias para los Estados Unidos era evidente y precisamente por ello van a estar presentes, de una forma u otra, tanto en la negociación de los Tratados de 1967 como en la de los de 1977. Para comprenderlo hay que tener en cuenta que, por una parte, el actual Canal ya no es vital para el comercio norteamericano, a pesar de que los Estados Unidos son uno de los principales usuarios del mismo, puesto que un 70% de la carga que atraviesa el Canal proviene o tiene como destino dicho país; su menor utilidad radica en el hecho de que no permite, por su infraestructura, el tránsito de los grandes buques tanques y de los portaaviones, de tal forma que en 1976 sólo un 10% del comercio exterior norteamericano pasaba através del Canal (7). El nuevo canal al nivel del mar, por tanto, garantizaría a los Estados Unidos el suministro del petróleo de Alaska a la costa oriental norteamericana (8). Por otra parte, la legitimación de los establecimientos militares ubicados en la Zona del Canal es fundamental para los Estados Unidos, toda vez que éstos no se hallan sancionados por ningún tratado ni acuerdo con Panamá, sino tan sólo por la interpretación que los Estados Unidos han hecho del derecho que les confería el artículo XXIII del Tratado de 1903 a "emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del Canal...en todo tiempo y a su juicio". Ello les ha llevado a instalar catorce bases militares que incluyen terrenos reservados para maniobras militares, sitios para emplazamientos auxiliares y escuelas militares, y zonas de acceso terrestre, marítimo y aéreo. Forma parte de este amplio complejo militar el Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos que, con jurisdicción sobre América Central y del Sur, cuenta con instalaciones para el entrenamiento e instrucción de fuerzas terrestres, aéreas y navales procedentes tanto de los Estados Unidos como de los países hispanoamericanos. La dimensión de este enclave militar se pone de manifiesto al comprobar que de los 1432 Kms.<sup>2</sup> que abarca la Zona del Canal, el 68% de sus tierras estaban destinadas en 1977 a usos militares, mientras que sólo un 3,6% del área se utilizaba para fines y necesidades de la vía interoceánica (9). Lo paradójico, según los panameños, es que dichas bases militares en modo alguno garantizan la defensa del Canal, dado que la avanzada tecnología militar actual lo hace vulnerable a cualquier ataque militar e, incluso, a un posible sabotaje. Aparte de que, jurídicamente, son inválidas y políticamente suponen un agravio a la soberanía de Panamá, como nación independiente, y una fuente de agresión contra los países hispanoamericanos (10).

Se comprende, pues, que con estas premisas los proyectos de tratados presentados en 1967 por los negociadores panameños y norteamericanos a sus respectivos presidentes, Robles y Johnson, fueran rechazados por el pueblo panameño. Más conocidos bajo el nombre "Tres en Uno", pretendían resolver de un solo golpe la sustitución del Tratado de 1903, la permanencia de las instalaciones militares y la construcción de un nuevo canal.

---

7. Casasola, Rosendo: Los intereses económicos norteamericanos en el Canal de Panamá, en "Relaciones Internacionales", núm. 18, cit., pp. 57 y 62-63.

8. Castro Herrera, Guillermo: Panamá 1977, apuntes para un análisis, en "Relaciones Internacionales", núm. 18, cit., p. 30.

9. Ventosa de Campo, art. cit., págs. 45-52.-Linares, Julio E.: Tratado concerniente a la Neutralidad permanente y al funcionamiento del Canal de Panamá. De un colonialismo rooseveltiano a un neocolonialismo seratorial Panamá, 1983. pp. 49-50.

10. Ventosa de Campo, art. cit., p. 53.

Según palabras del canciller panameño, Juan Antonio Tack, eran incluso "más ofensivos que el propio Tratado de 1903. Cambiaba la terminología de la perpetuidad por una fecha que llegaba al año 2067, es decir, la perpetuidad en cifras; legalizaba la existencia de bases militares y del Comando Sur, que hasta ahora ni siquiera con el oprobioso Tratado de 1903 tiene justificación legal y pretendía, además, que a cambio de toda esa entrega también se les diera el derecho exclusivo de construir en Panamá un nuevo canal a nivel y una nueva Zona del Canal, a base de lo que se denomina una opción abierta sin compromiso alguno". Lo que Panamá buscaba, según Tack, no era un cambio de terminología (Area del Canal, en vez de Zona) sino un cambio de estructuras, frente a las propuestas norteamericanas "dirigidas a disfrazar a perpetuidad el enclave colonialista" (11).

Con el rechazo a los Tratados de 1967 los panameños demostraron que lo que deseaban era un tratado enteramente nuevo que respondiera a la afirmación hecha por el general Omar Torrijos en la reunión del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas en 1973 de que "Panamá nunca ha sido, que no es, que nunca será Estado Asociado, Colonia o Protectorado, ni queremos agregar una estrella más a la bandera de los Estados Unidos de América" (12). Y es en este contexto en el que se insertaba la Declaración de Principios o de los Ocho Puntos, hecha conjuntamente por Tack y Kissinger el 7 de febrero de 1974, que pretendía iniciar una nueva negociación sobre bases nuevas y diferentes (13). ¿Fue así en realidad? O, por el contrario, ¿tenían razón los nacionalistas panameños cuando plantearon que la declaración de los Ocho Puntos no aportaba ninguna novedad al proceso negociador y que no hacía "otra cosa en el fondo que reiterar las pretensiones básicas del colonialismo en Panamá?" (14).

Lo cierto era que ambos países estaban interesados en resolver las causas de conflictos existentes, mediante la suscripción de un nuevo tratado. En las altas esferas norteamericanas se tenía conciencia de que el enclave en la Zona del Canal constituía un vestigio colonial "indeseable" y "anacrónico" y representaba además una "fuente de fricción constante", lo que lo convertía en el problema más urgente para la política exterior norteamericana en el área de la América Hispana. Así, al menos, lo reconocían los dos informes elaborados por la Comisión sobre las Relaciones de Estados Unidos con América Latina, en 1974 y 1976, apuntando la conveniencia de negociar un nuevo tratado con la República de Panamá. De ahí que una de las primeras iniciativas del presidente Carter en política exterior fuera intentar resolver el problema del Canal de Panamá. La realidad era que, pese a todas las limitaciones que operativamente pudiera tener el actual Canal, éste seguía siendo, según palabras del senador norteamericano DeConcini en 1978, "vital para la seguridad económica y militar de los Estados Unidos" (15). Precisamente por ello trataron, y de hecho lo lograron, de salvaguardar sus intereses tanto en la redacción de los nuevos tratados como a la hora de proceder a su ratificación.

Para Panamá, por otra parte, llegar a un acuerdo con los Estados Unidos suponía la abrogación del Tratado de 1903 y, por tanto, la eliminación de la principal fuente de conflictos. Era evidente, con todo, que la sustitución de un tratado por otro no iba a

---

11. Bernal, Miguel Antonio: *Panamá: el nuevo Tratado del Canal (planteamiento histórico general)*, en "Relaciones Internacionales", núm. 18, cit., pp. 10-13.- Castro Herrera. *art. cit.*, p. 16.-Texto de la Cancillería Panameña. 5 septiembre 1970. cit.

12. Ortega Durán, Oydén: *El Canal de Panamá y el Interés Nacional*, en Revista "Lotería". núm. 359 (Panamá, marzo-abril 1986), p. 176.

13. *Ibidem.*-Declaración de los Ocho Puntos, en *Una explosión en América*. cit., pp. 375-376.

14. Pedreschi, Carlos Bolívar y otros: *Las negociaciones sobre el Canal de Panamá y la Declaración de los Ocho Puntos*, en *Una explosión en 1177érial*. cit., pp. 271-289: la frase citada en p. 288.

15. Linares, op. cit., pp. 170.

eliminar las diferencias, si ello no conllevaba la supresión del régimen jurídico y político que tan cuestionado tratado simbolizaba. En realidad, para los panameños la derogación de dicho tratado representaba mucho más que la simple anulación de las onerosas concesiones hechas en el mismo a los Estados Unidos, pues no sólo significaba la oportunidad de recuperar el Canal y, por tanto, el aprovechamiento en beneficio propio de su posición geográfica y el reconocimiento de la soberanía panameña sobre la Zona del Canal, sino también la oportunidad de liberar su territorio de bases militares extranjeras, consagrando la neutralidad del Canal, y de reafirmar el derecho de Panamá a "construir, administrar y usufructuar" cualquier nuevo canal (16).

La sensibilización del país en torno a la situación colonialista de la Zona del Canal motivó, sin duda, que el general Omar Torrijos, al frente del gobierno panameño tras el golpe de Estado militar de 1968, convirtiera el problema canalero en el eje central de su política y "la recuperación de la soberanía" en la meta de su gestión. Aunque también es posible que el hecho de reorganizar todo el aparato estatal en función del problema del Canal y de intentar integrar en torno a esta cuestión a todos los sectores sociales no fuera sino una forma de encubrir los graves problemas económicos y sociales que agobiaban a la sociedad panameña, como el paro, la desigual distribución del ingreso, la desnacionalización económica del país, etc.

De todas formas era obvio que los intereses de los países en conflicto exigían llegar al acuerdo definitivo. Fue así como las negociaciones reemprendidas en 1970 culminaron con la firma en Washington, el 7 de septiembre de 1977, por parte de Torrijos y Carter, de los nuevos Tratados que habían de regular la progresiva devolución de la Zona del Canal de Panamá y establecer la neutralidad permanente de la vía interoceánica. Ahora bien, ¿se había logrado por fin resolver las causas de conflictos que existían entre los dos países? ¿Satisficaban los nuevos tratados las reivindicaciones del nacionalismo panameño? Dar respuesta a estos interrogantes es el objetivo de este breve análisis, aun a sabiendas de la dificultad que entraña sintetizar un problema que jurídica y políticamente es muy complejo.

Los tres proyectos de tratados de 1967 habían quedado reducidos a dos: uno, el *Tratado del Canal de Panamá* (de catorce artículos) que sustituía y abrogaba el Tratado de 1903 y todos los demás tratados, convenios o acuerdos suscritos por los demás países, y que tenía la novedad frente a los anteriores de que fijaba su período de duración, al establecer su término para mediodía, hora de Panamá, del 31 de diciembre de 1999; otro, el *Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente y al funcionamiento del canal de Panamá* (de ocho artículos) que había de regir a perpetuidad no sólo sobre el actual Canal de esclusas, sino también sobre "cualquier otra vía acuática internacional que se construya total o parcialmente en territorio panameño (Art. I). Es importante destacar que en este último caso el Tratado habría de regir a perpetuidad no sólo en cuanto al régimen de neutralidad permanente, sino también en lo concerniente a "la seguridad, eficiencia y mantenimiento" siempre que en su construcción o financiamiento participaran los Estados Unidos, cuestión que ya se preveía en el primer Tratado. Su explicación reside en el hecho de no existir ningún tratado específico sobre ese posible canal internacional que regule su funcionamiento e incluirse en éste precisamente lo relativo al funcionamiento del Canal de Panamá (Art.III), materia que, como muy bien señala Linares, debió ser ajena al Tratado de Neutralidad por corresponder, dada su naturaleza, a la jurisdicción exclusiva de Panamá (17).

16. Pedreschi y otros, *art. cit.*, pp. 274-277.

17. Linares. *op. cit.* pp. 76-80 y 261-262.- Los dos Tratados aparecen reproducidos en el núm. 18 de la Rey.

De todo ello cabe concluir que en virtud del Tratado del Canal de Panamá, a partir del año 2000 corresponderá a la República de Panamá administrar, hacer funcionar y mantener el Canal, debiendo entonces revertir a ella la totalidad de los bienes raíces y mejoras inamovibles que estuvieren utilizando los Estados Unidos en función de dicho Tratado, al igual que los equipos que permaneciesen por razón del funcionamiento del Canal (Art. XIII), pero con la particularidad de que Panamá se hará cargo del Canal en los términos y las condiciones que le impone el Tratado de Neutralidad, toda vez que éste también regula aspectos concernientes al funcionamiento del Canal. Como consecuencia, los logros que evidentemente aporta el primer Tratado quedan gravemente lesionados con el segundo, sobre todo después de las enmiendas, condiciones, reservas y entendimientos que, como se verá, el Senado norteamericano introdujo para proceder a su ratificación.

Insistir en esto es importante porque puede ser en el futuro fuente de conflictos entre Panamá y Estados Unidos, ya que las reglas contenidas en los diferentes párrafos del Artículo III del Tratado de Neutralidad posibilitan implícitamente cierta injerencia de los Estados Unidos en el manejo del Canal cuando ya esté fuera de su control, en el caso de que éstos consideren que Panamá no lo está llevando eficientemente, que no está facilitando "los servicios conexos necesarios para el tránsito " o sencillamente que los peajes y otros derechos no son "justos, razonables, equitativos y consecuentes con los principios del Derecho Internacional". Se ve claramente que en el fondo lo que se ha buscado con este Tratado de Neutralidad es la protección del comercio estadounidense ( 18). Es posible que la intuición de esta posibilidad, junto con la percepción de las consecuencias que en el aspecto militar tiene también este Tratado, como tendremos ocasión de demostrar, fuera lo que impulsara a Miguel Antonio Bernal a afirmar, aun antes de la introducción de las enmiendas, condiciones, reservas y entendimientos por el Senado norteamericano, que los nuevos tratados "lejos de abrogar el humillante Tratado de 1903, lo sustituyen por un instrumento cuyas características esenciales serán las de mantener vigentes las violaciones permanentes a la soberanía del pueblo panameño" y que lo único que aportan es "un cambio en la forma de la dominación estadounidense sobre el enclave colonial de Panamá, conservando el sistema de poder que favorece a los Estados Unidos, en la medida en que le permite presentar ante la opinión pública una ' nueva era' en las relaciones con América Latina" (19).

Con todo, aparentemente los Tratados Torrijos-Carter daban satisfacción a las reclamaciones históricas panameñas, con la contrapartida de la concesión que implicaba, de parte de Panamá, la introducción en el Tratado del Canal de Panamá del Artículo XII que hacía referencia a la importancia para la navegación internacional de un canal al nivel del mar y al compromiso de ambas partes para negociar la construcción de dicho canal, reconociendo además el derecho de los Estados Unidos "a agregar un tercer juego de esclusas al presente canal... en cualquier momento durante la vida del presente tratado". Los Estados Unidos habían logrado, por fin, asegurar su participación en un nuevo canal interoceánico a pesar de las reiteradas demandas que en contra de ello había venido haciendo el nacionalismo panameño. Pero por lo demás las diferentes cláusulas de los tratados hacían suponer que se había conseguido acabar con las constantes causas de conflicto:

"Relaciones Internacionales. cit.. pp. 77-97. aunque en el Tratado de Neutralidad aparece omitido el Art. VIII. Este último Tratado aparece incluido completo, junto con las enmiendas, condiciones, reservas y entendimientos hechos por el Senado norteamericano. en la obra de Linares citada.

18. Linares. *op.cit.*. pp. 77 y 80-81.

19. Bernal. *Op. cit.*. pp. 11-13.

1° Se abrogaba el Tratado de 1903 y con él las cláusulas que conferían a perpetuidad el dominio a los Estados Unidos sobre la Zona del Canal. En el Tratado del Canal de Panamá se estipulaba un plazo de duración del mismo que, sin embargo, contaba, según el general Torrijos, con "un total consenso" del pueblo panameño, "porque veintitrés años acordados como período de transición son 8.395 días" (20). De todas formas suponía que la lucha contra la perpetuidad había sido en parte ganada, ya que se tenía la garantía de que al concluir la vigencia del Tratado, Panamá pasaría a controlar el Canal de forma exclusiva, como correspondía a su condición de soberano territorial. Ello implicaba, por tanto, que Panamá iba a recuperar el Canal a partir del año 2000 y a explotar, por fin, en beneficio propio su principal recurso natural, el que le brindaba su privilegiada posición geográfica.

2° Se reconocía en el preámbulo de dicho Tratado "la soberanía de la República de Panamá sobre su territorio", es decir, también sobre la Zona del Canal, cuestión que, como es sabido, había sido puesta en entredicho por los Estados Unidos a raíz del Tratado de 1903, al interpretar que en éste se les hacía transferencia explícita de soberanía sobre la Zona destinada a los fines del Canal, quedando Panamá excluida de todo derecho de jurisdicción dentro del área. Ahora, sin embargo, se estipulaba con toda claridad que la República de Panamá "en su condición de soberano territorial" otorgaba a los Estados Unidos, durante la vigencia del tratado, "los derechos necesarios para regular el tránsito de barcos a través del Canal de Panamá y para manejar, operar, mantener, mejorar, proteger y defender el Canal", previéndose una participación creciente de Panamá en la "administración, protección y defensa del Canal" (Art.I). Para ello se establecía una administración conjunta del Canal entre Panamá y los Estados Unidos, a través de la llamada Comisión del Canal de Panamá que, hasta diciembre de 1989, estaría a cargo de un Administrador estadounidense y un subadministrador panameño, pasando a partir del 1 de enero de 1990 a ejercer el panameño las funciones de Administrador. No obstante, la inferioridad panameña seguía siendo manifiesta, ya que la Junta Directiva de dicha Comisión debía estar compuesta por nueve miembros, cinco norteamericanos y cuatro panameños, reservándose además los Estados Unidos el derecho de remover de su cargo al subadministrador o Administrador panameño (Art. III). Con todo, parecía cierto que por las disposiciones de dicho Tratado desaparecían la policía, tribunales y jueces norteamericanos y que Panamá asumía la plena jurisdicción en la totalidad de su territorio.

3° Se establecía un límite temporal para la presencia militar estadounidense, dado que, según el Tratado de Neutralidad, "después de la terminación del Tratado del Canal de Panamá, sólo la República de Panamá manejará el canal y mantendrá fuerzas militares, sitios de defensa e instalaciones militares dentro de su territorio nacional" (Art.V). Es decir, los Estados Unidos no podrían mantener fuerzas militares en el Canal a partir del año 2000. Ello, no obstante, suponía que hasta esa fecha la presencia militar de los Estados Unidos en Panamá quedaba legalizada y, en consecuencia, las bases y establecimientos militares que allí tiene instalados, lo que además quedaba justificado por el compromiso que en el tratado del canal de Panamá asumían los Estados Unidos de proteger y defender el Canal y los derechos que para ello les confería dicho Tratado de "estacionar, adiestrar y transportar fuerzas militares en la República de Panamá (Art. IV). Los dos países podían estar en este sentido satisfechos, por cuanto los Estados Unidos habían conseguido ver reconocidas y, por tanto, legitimadas sus controvertidas bases militares, mientras que Panamá obtenía la confirmación de un plazo, no demasiado corto por

20. Linares. *op. cit.*, p. 95.

desaparición del enclave militar norteamericano ubicado en su territorio. No se escapaba, sin embargo, a Torrijos el alcance de lo acordado, pues en el momento de la firma de los Tratados reconoció que las bases militares que durante veintitrés años iban a permanecer en su país lo convertían en un "posible objetivo de represalia" (21).

4° No obstante, el peligro de tal ataque aparentemente quedaba conjurado con la declaración de neutralidad permanente del Canal que se hacía en el segundo Tratado, es decir, el Tratado concerniente a la Neutralidad permanente del Canal y el funcionamiento del Canal de Panamá. No se trataba de una simple neutralidad o neutralidad ordinaria, porque ésta es un acto voluntario, de libre decisión del Estado que la declara y constituye por tanto una situación jurídicamente pasajera, que se establece sólo en tiempo de guerra. Lo que se estipulaba para el Canal de Panamá era la neutralización o neutralidad permanente del Canal —a pesar de que, como maliciosamente apuntan los nacionalistas, en algunos párrafos del Tratado aparezca sola la palabra neutralidad, en vez de neutralización, lo que podría prestarse a una errónea interpretación, quizá prevista por los exegetas estadounidenses— (22) que se declara por tratado, también en tiempo de paz, porque es de origen contractual. Tratado que debe ser suscrito por el Estado que intenta neutralizar la totalidad o parte de su territorio y por aquellos Estados interesados en el establecimiento de dicho régimen (23). En este caso son Panamá y los Estados Unidos los que "convienen en mantener el régimen de neutralidad establecido en el presente tratado... a efecto de que el Canal permanezca permanentemente neutral" (Art. IV). Dicha neutralidad era fruto de un acuerdo de voluntades, pactada en un convenio internacional, y este origen contractual era lo que sancionaba su carácter permanente, pese a ser la República de Panamá la que únicamente declaraba la neutralización (Art. I y II) (24).

5° En el plano económico parecía también que se había logrado paliar la gran desproporción que desde 1903 había existido entre los inmensos beneficios de todo orden obtenidos por los Estados Unidos de la explotación del Canal y las mezquinas anualidades pagadas a Panamá por la concesión hecha para la construcción del Canal. Efectivamente, la participación económica de Panamá, regulada en el Tratado del Canal de Panamá (Art. XIII), se incrementaba considerablemente, pues de la suma de 1.930.000 dólares que venía recibiendo anualmente en virtud de lo establecido en el Tratado de 1955, pasaba a recibir una anualidad que se suponía oscilaría entre los 60 y 70 millones de dólares y una "compensación consistente en créditos blandos" (25). De hecho en los primeros cinco años de vigencia del Tratado, Panamá ha recibido más de 403 millones de dólares (403.204.427) (26). Sin embargo, conviene señalar que tal beneficio es sustancialmente inferior al percibido por los Estados Unidos, ya que, según lo estipulado en el Tratado de 1977, los Estados Unidos seguirían recibiendo el 70% de los beneficios totales hasta la expiración de dicho Tratado. Tales compensaciones económicas son, además notablemente inferiores a las exigidas por Panamá en el curso de las negociaciones, dado que esta república solicitaba una indemnización de 1.000 millones de dólares y el pago anual de 150 millones de dólares (27).

---

21. Miden/. pp. 90 y 95.

22. Miden/. pp. 65.

23. Miden/. pp. 20-21 y 64.- Quintero. César: *La llamada neutralidad del Canal de Panamá*. en *Una explosión en América*. cit. pp. 149-165.

24. Linares, cap. cit.. p. 65.

25. Rosa, Diógenes de la: *Panamá, problema americano*, en *En Canal de Panamá*. cit.. p. 19.- Casasola. art. cit.. p. 56.

26. Ortega Durán, art. cit., p. 177.

27. Casasola, art. cit., p. 56.

En resumen, con los nuevos tratados se había conseguido acabar con la cesión a perpetuidad, el reconocimiento de la soberanía de Panamá sobre la Zona del Canal, poner un plazo al enclave militar que vulneraba dicha soberanía y cuestionaba la pretendida neutralidad, reconocer a ésta su carácter permanente, es decir, declarar la neutralización del Canal, y por último aumentar en una mayor proporción la participación de Panamá en los beneficios derivados del Canal. Prácticamente se había logrado dar respuesta a todas las reivindicaciones panameñas. Pero ¿era realmente así?

El hecho es que a través de una lectura entre líneas y de un análisis minucioso de los diferentes artículos de los dos tratados, tales conquistas no aparecían tan claras, y mucho menos después de las alteraciones que el Senado introdujo al Tratado de Neutralidad para su ratificación, sobre todo a través de la contravertida Condición o Reserva DeConcini que modificó sustancialmente el espíritu y la letra de dicho Tratado.

Hay que partir en principio del hecho cierto de que a través de los Artículos IV y V del Tratado de Neutralidad no sólo se mantenía el enclave militar norteamericano sino que incluso se posibilitaba su perpetuación. Con el Art. V (al igual que con el Art. IV del Canal de Panamá) se reconocía la permanencia de la intervención militar estadounidense en la Zona, lo que ya de por sí constituía una flagrante violación de la soberanía panameña, pero sobre todo de la neutralización del Canal que con dicho Tratado se pretendía establecer, ya que la neutralización o neutralidad permanente de la Zona era incompatible con la existencia de bases militares y ejércitos extranjeros en la misma (28). Pero de la lectura del Art. IV se podía desprender además el derecho permanente de los Estados Unidos a defender la neutralidad del Canal de cualquier amenaza por un período indefinido, al comprometerse los Estados Unidos a procurar "que el Canal permanezca permanentemente neutral". Es decir, se perpetuaba el derecho de protección y defensa que el Art. IV del Tratado del Canal de Panamá otorgaba a los Estados Unidos y asimismo su "responsabilidad primaria" a efectos de proteger y defender el Canal. No había, pues, garantías de que las fuerzas militares norteamericanas se retirasen de Panamá en el año 2000. al expirar el Tratado del Canal de Panamá y de que Panamá pudiera imponer su soberanía plena en la Zona del Canal (29). No se había logrado ganar ni la lucha por la soberanía ni por la neutralidad, ni tampoco contra la perpetuidad. El propio Torrijos era consciente de estas graves limitaciones por cuanto al proceder a la firma de los tratados reconoció que "estamos pactando un Tratado de Neutralidad que nos coloca bajo el paraguas defensivo del Pentágono, pacto éste que de no ser administrado juiciosamente por las futuras generaciones. puede convertirse en un instrumento de permanente intervención" (30).

Pero lo realmente grave es que después de la Reserva DeConcini por más que dicho Tratado de Neutralidad sea administrado juiciosamente por las futuras generaciones, él mismo habrá de ser instrumento ineludible de intervención y ocupación. Efectivamente, dicha Reserva concedió a los Estados Unidos potestades que ni siquiera les reconocía el Tratado de 1903. ya que les facultó para tomar las medidas que ellos considerasen necesarias, de conformidad con sus procedimientos constitucionales, incluyendo el uso de fuerzas militares en Panamá, para reabrir el Canal o restaurar sus operaciones, según fuera el caso, en la hipótesis de que el Canal fuera cerrado o su funcionamiento interferido. La posibilidad de que circunstancias panameñas internas pudieran constituir una amenaza

---

28. Quintero. al". •it.. pp. 153 y 163.

29. Bernal. art. dr. pp. 12.- Ventosa de Campo. art. di., pp. 49-50.- Casasola.

p. 56.

30. Linares. op. cit.. p. 95.

para la vía interoceánica, dada la tradicional inestabilidad y frecuencia de los disturbios políticos en Panamá, justificaba, según DeConcini, la presentación de su Reserva. Pero lo cierto es que en virtud de dicha Reserva los Estados Unidos podrán a perpetuidad, e independientemente de que el cierre y las interferencias se produzcan por causas internas o externas, no sólo manejar el Canal y realizar todo tipo de intervención en Panamá, sino también ocupar militarmente todo el territorio de Panamá y ejercer facultades que dimanen de la soberanía que se tiene sobre el territorio ocupado, lo cual supondría la destrucción de la independencia y soberanía del Estado panameño (31). Con esta Reserva quedaban conculcadas indefectiblemente las tres reivindicaciones básicas y tradicionales del nacionalismo panameño.

¿Por qué entonces Panamá procedió a su ratificación tras las reformas introducidas por el Senado norteamericano? Porque, según Linares, "la República de Panamá ha cedido de nuevo" (32). En realidad, no hubo una ratificación jurídicamente válida, porque el general Torrijos procedió a ratificar los Tratados sin someter a plebiscito las reformas senatoriales, tal como establecía la Constitución de 1972 y los mismos Tratados, que prevenían su ratificación: "de conformidad con los procedimientos constitucionales de ambas partes" (33). Se basó, al parecer, en que supuestamente habían sido aprobados por el plebiscito celebrado el 23 de octubre de 1977, a raíz de la firma de los Tratados. Un plebiscito que "por las restricciones impuestas a la libre expresión de quienes mantenían posiciones críticas y contrarias al contenido" de dichos Tratados, no permitió "realmente conocer el alcance y significado de la voluntad popular" (34). Por ello, aun sin las reformas del Senado norteamericano, fueron considerados *jurídicamente* inválidos, carentes de valor *políticamente*, por no ser representativos de la voluntad popular, y *moralmente* inaceptables, por ser lesivos para los intereses del pueblo panameño (35).

Pese a todo, el intercambio de los instrumentos de ratificación se llevó a cabo en Panamá el 16 de junio de 1978, aunque no entraron en vigor de forma efectiva hasta el 1 de octubre de 1979, en virtud de una de las reservas introducidas por el Senado norteamericano (36).

Con su entrada en vigor empezaba otra etapa, y con ella el análisis de los problemas jurídicos que se han planteado a la hora de su aplicación, pues una vez más Panamá ha sido la perjudicada ante la interpretación unilateral que los Estados Unidos han hecho de los Tratados (37). En realidad, no podía esperarse otra cosa de unos Tratados que, según Henry A. Kissinger, Secretario de Estado en el tiempo de su negociación, colocaba a los Estados Unidos "en una posición moral y jurídica mucho más fuerte para, en tal caso, defender sus intereses, que la que le proporciona el Tratado concertado en 1903, que ni siquiera fue firmado por un panameño y que universalmente es considerado injusto. No volveremos a tener la oportunidad de resguardar nuestros verdaderos intereses en el Canal bajo condiciones tan favorables como las que se han negociado" (38).

---

31. /*ibidem*. pp. 166-181. 239-241 y 246.

32. *ibidem*. p. 274.

33. *Ibidem*, pp. 132-133.

34. Bernal, *art. cit.*, p. 13.

35. *Miden*/. p. 12.

36. Linares, *op.* p. 133.

37. Fisher, Georges: (*anal de Panamá.. nuevos problemas*. en "Tareas. núm 54 (Panamá. marzo-julio 1982). pp. 3-19.- Véase también el núm. 59 de la Rey. "Tareas (Panamá. julio-diciembre. 1984), dedicado a *El Canal de Panamá: presente y futuro* y el núm. 362 de la Rey. "Lotería (Panamá, septiembre-octubre 1986). dedicado a conmemorar el 72 Aniversario del Canal de Panamá.- Ortega Durán. *art. cit.* pp. 177-178.

38. Linares. *O/*. (11\_ p. 274.