

Contingencias de la larga marcha de Panamá por su soberanía plena

Jorge Turner

Introducción

Medido por el tiempo y la distancia, largo y accidentado ha sido el camino recorrido por Panamá para alcanzar su plena soberanía.

Después de la conflictiva historia nacional, en la actualidad el panorama aparece claro: la soberanía de Panamá depende en buena medida de cómo se regule el servicio que debe prestar su canal. La visión de Simón Bolívar como punto de partida sobre la ubicación correcta de la función geográfica del istmo debe inspirarnos, pero es necesario agregar algo más. En el servicio público internacional que presta la ruta canalera panameña es menester conciliar los intereses de los usuarios, que son todos los países del mundo, con el mantenimiento de la soberanía del país y su derecho a derivar beneficios de su posición geográfica.

La forma de conciliar ambos intereses en el caso de la ruta panameña debe ser semejante al funcionamiento del Canal de Suez después de su nacionalización, en 1956, por Gamal Abdel Nasser. Esta vía interoceánica es actualmente, sin tutelas extranjeras, operada y defendida por el soberano territorial, existiendo simultáneamente estatutos internacionales que establecen la neutralización del paso y garantizan los derechos de los usuarios.

No debiera obstáculos a una posibilidad idéntica para Panamá, regida en este aspecto por dos tratados Torrijos-Carter, el primero de los cuales vence en 1999, pero el colonialismo de hoy, al igual que el colonialismo de ayer, se opone. La situación ha llegado a una encrucijada de tal naturaleza que ante todo habría que resolver favorablemente la coyuntura que hoy está viviendo la patria, antes de enfrentar otros problemas, para saber si avanzamos a la conquista de la soberanía en vez de dar vuelta atrás.

1. Antecedentes históricos

La geografía condicionó desde siempre la realidad existencial de Panamá y tiene que ver con la incom-

pleta soberanía de la nación.

A través de los siglos, el hombre ha buscado precisar las rutas y los atajos marinos que faciliten el comercio entre naciones. No es necesario hablar de Marco Polo, quien en 1271 descubrió una ruta a China, a través de Persia, muy utilizada durante los siglos XIV y XV. Cristóbal Colón mismo se encontró casualmente con América buscando un paso más corto para llegar a las Indias.

El avance del hombre en el conocimiento del globo terráqueo permitió que el español Vasco Núñez de Balboa descubriera el Mar del Sur (Océano Pacífico), en 1513, por un punto geográfico de Panamá, y desde entonces quedó sobredeterminada a partir del exterior la historia de aquel país.

Durante la colonia, los reyes españoles utilizaron la vía de Panamá para facilitar el saqueo de los productos mineros de Sudamérica y pensaron en abrir canales interoceánicos para aprovechar en general la ventajosa ubicación geográfica del país y su cintura de avispa. Durante las luchas de independencia, Simón Bolívar, con otra concepción, entendió muy bien el significado económico que tenía el istmo centroamericano completo, desde Guatemala hasta Panamá.

En su famosa "Carta de Jamaica", fechada en Kingston, el 6 de septiembre de 1815, después de sugerir a México como Metrópoli de América Latina y a Panamá como "punto céntrico para todos los extremos de este vasto continente", dice el Libertador:

Los estados del istmo de Panamá hasta Guatemala formarán quizá una asociación. Esta magnífica posición entre los dos grandes mares podrá ser con el tiempo el emporio del universo; sus canales acortarán las distancias del mundo; estrecharán los lazos comerciales de Europa, América y Asia; traerán a tan feliz región los tributos de las cuatro partes del globo. ¡Acaso sólo allí podrá fijarse algún día la capital de la tierra como pretendió Constantino que fuese Bizancio la del antiguo hemisferio!¹

¹ Simón Bolívar, "Carta de Jamaica", en Simón Bolívar: *Doctrina del Libertador*, prólogo de Augusto Mijares y compilación, notas y cronología de Manuel Pérez Vila, Biblioteca Ayacucho, Venezuela, 1976, p. 70.

En la captación inicial por los panameños más cultos de la importancia distintiva de la geografía para Panamá se encuentran los gérmenes originales del sentimiento nacional. Pero desde que se adquiere la primera conciencia de la importancia de Panamá en el mundo surgen dos clases de panameños que aún existen: los que desean lucrar supeditando a Panamá a las naciones poderosas, y los que sabiendo el papel a jugar por Panamá y conscientes de su debilidad piensan en la unificación latinoamericana para la independencia y la defensa común.

La emancipación de Panamá en 1821 y su consiguiente unión a los proyectos bolivarianos de la Gran Colombia significaron una solución en la época en el segundo sentido.

Pero en los 82 años que duró la unión con Colombia, Panamá no logró para sí un régimen jurídico y político autónomo que se acomodara a su sentimiento nacional. En el lapso, Colombia permitió dos puntas de lanza extranjeras en el territorio: autorizó la construcción de un ferrocarril norteamericano transistmico en Panamá e hizo concesiones a los franceses para que hicieran un canal, fracasando el genio galo en sus empeños.

2. El tratado de 1903 y las luchas por la soberanía

En 1903, Panamá dio dos pasos adelante y un paso atrás. Se separó de Colombia y surgió la República, pero la ayuda norteamericana que recibió le salió bien cara. Se desnaturalizó la prestación del servicio público internacional desde que empezó a surgir. La concesión canalera a Estados Unidos (precio por el apoyo) dio lugar a un servicio público falsamente neutralizado y a una República maltrecha y discutible.

Cuando el proyecto francés de los ochentas del siglo pasado, concebido por Ferdinand de Lesseps, para construir un canal por Panamá, fracasó, Estados Unidos vio su oportunidad. Después de desechar la posibilidad de un canal por Nicaragua, hizo gestiones ante Colombia para que le permitiera construir un canal por Panamá.

Se concertó una convención (la Herrán-Hay) que rechazó el Senado colombiano. Fue cuando el presidente Theodore Roosevelt apoyó con sus fragatas la separación de Panamá y acto seguido celebró con la naciente República el Tratado de 1903, que permitió la construcción de la vía interoceánica, inaugurada al terminar la Primera Guerra Mundial. Sobre las circunstancias de la separación, afirma el escritor colombiano Eduardo Lemaitre:

Panamá tenía derecho a aspirar a una plena independencia de Colombia puesto que voluntariamente se había des-

pojado de ella en 1821. Lo doloroso fue el modo como se consiguió mediante la confabulación de un grupo de panameños con los grandes intereses económicos, políticos y militares internacionales, con la complicidad, la venalidad, la inexperience o la cobardía de otros tantos colombianos.²

La naturaleza del Tratado de 1903 no amerita mayores comentarios. Basta con citar cuatro artículos del documento para dar idea de su naturaleza leonina:

Artículo I: Los Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá.

Artículo II: La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado canal, de diez millas de ancho, que se extiende a una distancia de cinco millas a cada lado de la línea central de la ruta del canal que se va a construir. . . La República de Panamá concede, además, a perpetuidad, a los Estados Unidos, el uso, ocupación y control de cualesquiera otras tierras y aguas fuera de la zona arriba descrita, que puedan ser necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del mencionado canal. . . La República de Panamá concede, además, y de igual manera a los Estados Unidos, a perpetuidad, todas las islas que se hallen dentro de los límites de la zona arriba descrita, así como también, el grupo de pequeñas islas en la Bahía de Panamá, llamadas, Perico, Naos, Culebra y Flamenco.

Artículo III: La República de Panamá concede a los Estados Unidos en la zona mencionada. . . todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercerían como si ellos fueran soberanos del territorio dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas. . .

Artículo VII: . . . Panamá concede a los Estados Unidos derecho y autoridad 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.³

Al Tratado de 1903 se le llamó "Panamá Cede" o "Panamá Concede". Prácticamente desde su firma se inició la larga lucha por modificar su articulado que era la lucha para que el país obtuviera una verdadera soberanía.

El Tratado, leonino en sí, fue objeto por EU, también, de una interpretación desmedida. Al concluir las obras, EU puso a funcionar su canal, configuró una población norteamericana, con un gobernador

² Eduardo Lemaitre, *Panamá y su separación de Colombia*, Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1971, p. 546.

³ La transcripción de los cuatro artículos fue hecha de la "Convención del Canal a través del Istmo, celebrada entre Panamá y los Estados Unidos, el 18 de noviembre de 1903", en *Documentos fundamentales para la historia de la nación panameña*, Ediciones del Cincuentenario, Panamá, 1953.

de la misma nacionalidad, en la Zona del Canal, y estacionó sus tropas en el área.

La claridad en la mayoría de los panameños fue naciendo poco a poco. El primer objetivo consistió en liquidar "La República garantizada por EU" y en poner término al derecho que les había concedido a los norteamericanos para intervenir con sus tropas "en las ciudades de Panamá y Colón y en los territorios y bahías adyacentes", en el caso de que el orden público se encontrara alterado en el país.

En las reformas al Tratado de 1903, introducidas por el Tratado del 2 de marzo de 1936, durante la presidencia en EU de Franklin Delano Roosevelt, y en Panamá, de Harmodio Arias Madrid, se logró derogar estos artículos, así como la disposición que daba facultades a Norteamérica para ocupar a perpetuidad nuevas tierras y aguas fuera de la Zona del Canal.

La lucha fue muy difícil. A veces parecía que sólo se podían detener los intentos de absorción completa de Panamá por el imperialismo y esperar. En otros momentos, se perfilaba la posibilidad de avanzar, aunque fuera poco, en el logro de la integridad territorial y de la verdadera soberanía.

Panamá libró con éxito el intento imperialista para apoderarse de la histórica y paradisíaca isla de Taboga, al terminar la Primera Guerra Mundial, y la determinación norteamericana de quedarse en las bases militares que se les permitió establecer provisionalmente en todo el país durante la Segunda Guerra Mundial. Ante el primer intento una manifestación popular apedreó al generalísimo norteamericano John J. Pershing y, en el segundo, ocurrieron las brillantes jornadas juveniles de 1947.

Asimismo, hubo proyectos de reformas al Tratado de 1903, que Panamá rechazó, porque empeoraban su situación, como el Alfaro-Kellog, de 1926, y el Johnson-Ro'les, de 1967, y reformas positivas que sí admitió, como las citadas de 1936, y las de 1955, aunque manteniéndose inamovibles los artículos relativos a la perpetuidad.

En las luchas primeras se atacaba el Tratado de 1903 desde diferentes perspectivas. Los comerciantes decían que éste había dado lugar al establecimiento en la Zona del Canal de "Comisariatos", en donde se vendían mercancías importadas y alimentos, libres de impuestos, que les hacían una "competencia ilícita" a ellos. Los trabajadores, a su vez, atacaban la violenta discriminación racial que se había entronizado en el área zoneíta en contra de los panameños, y el que no se cumpliera en la labor contratada allí con la regla de "a trabajo igual, salario igual"

Fue fácil integrar las reivindicaciones de los dis-

tintos sectores de la población y formular propuestas. Al fin y al cabo se trataba de reformas. Con el tiempo, en los círculos intelectuales de Panamá surgió la preocupación esencial por teorizar sobre el procedimiento para lograr las modificaciones a la convención de 1903 y por estudiar a fondo cuál debería ser el régimen jurídico adecuado para el funcionamiento de los canales.

Se empezó a hablar sobre si las vías interoceánicas deberían estar nacionalizadas o internacionalizadas. En el plano latinoamericano, el líder del Perú, Víctor Raúl Haya de la Torre, incluyó, en los cinco puntos del programa aprista inicial, "la internacionalización del Canal de Panamá", y el general Sandino, pensando en el "status" de un canal que eventualmente se construyera por Nicaragua, sostuvo, en su "Plan para la realización del supremo sueño de Bolívar", que la administración de este canal debería integrarse a una especie de "ciudadanía latinoamericana"

Sin embargo, la nacionalización del Canal de Suez, en 1956, por los egipcios, y el enfrentamiento directo de la juventud panameña con las tropas norteamericanas acantonadas en la Zona del Canal, en 1964, fueron los dos acontecimientos encargados de ayudar a la doctrina, señalando que había llegado la hora de eliminar el enclave zoneíta y de reivindicar el derecho de Panamá a operar y defender su propio canal.

3. El ejemplo del Canal de Suez

La solución a la operación y defensa del Canal de Suez que impuso justamente el nacionalismo egipcio es el modelo que debe inspirar a Panamá. Existen ríos y estrechos que se consideran vías acuáticas internacionales en virtud de que son utilizadas por barcos con banderas de diferentes países, pero los dos canales marítimos más importantes del mundo, y que deben tener una forma de funcionamiento igual, incluyendo su neutralización, son el de Suez y el de Panamá. El primero une al Mar Rojo con el Mediterráneo (reduciendo en 9300 kilómetros la ruta naviera de Europa a la India) y el segundo une al Océano Pacífico con el Atlántico.

El Canal de Suez fue inaugurado en 1869, bastante antes que el canal de Panamá. A lo largo de diez años, miles de obreros hicieron las excavaciones nivelando las desérticas arenas del Sahara. Se dice, sin que exista una completa certidumbre, que once siglos atrás existió este canal que poco a poco volvieron a recubrir las arenas.

A pesar de la tenaz oposición del primer ministro inglés, Lord Palmerston, a que se construyera el Ca-

nal de Suez, los británicos, que compraron tardíamente un poco más del 40 por ciento de las acciones de la *Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez* al Khedive de Egipto, Ismail Pachá, en 1875, aprovechando sus dificultades económicas, después que la vía se había inaugurado, lograron con su gran flota y su armada, desde el principio, ser los primeros beneficiarios de la construcción. Sus barcos que pasaban por el canal intensificaron el saqueo comercial inglés a regiones más atrasadas, poniendo el ejemplo para que más tarde los norteamericanos hicieran lo mismo con el Canal de Panamá.

Refiriéndose a este hecho, S. C. Burchell afirma lo siguiente.

En el primer año de su funcionamiento, dos tercios de los buques que navegaron por el Canal de Suez llevaban bandera inglesa. En los años siguientes hasta el 80% del tonelaje total que pasaba entre Port Said y Suez era británico. Los ministros de la reina Victoria no tardaron en cambiar de opinión acerca del canal; la vía marítima surgida de una fastidiosa idea francesa había pasado a ser una magnífica partida en el activo británico. Era la nueva línea vital del imperio. Ahora que la ruta en torno al Cabo de Buena Esperanza había quedado anticuada, la seguridad de la India y la libertad del comercio británico con el Oriente dependían del Canal.⁴

Para romper las ataduras que lo imposibilitaban para construir el canal, Ferdinand de Lesseps tuvo que librar recias batallas diplomáticas. Aunque desde 1854 había obtenido la primera concesión de Egipto para proceder, era necesario también, lo cual resultó muy difícil, obtener la ratificación del imperio otomano, al que pertenecía Egipto.

De igual manera, la Gran Bretaña, que ya había trazado su ruta marítima comercial con el Oriente, utilizando el Cabo de la Buena Esperanza, en el extremo sur de África, se mostró reacia al principio a que Lesseps construyera un canal que debería ser controlado por los franceses. Por otro lado, Napoleón III también demoró su apoyo a Lesseps, temiendo ofender a la reina Victoria. Lesseps fue muy cuidadoso al abrir la suscripción de acciones para la sociedad anónima que constituyó. Sólo un número muy limitado de ellas podían ser compradas por franceses para dejar la posibilidad de que otras fueran adquiridas por ciudadanos de distintas nacionalidades, principalmente británicos. Pero aun así todavía tuvo que sortear muchas dificultades.

Finalmente, en noviembre de 1869, se efectuó la apertura del Canal de Suez, con Lesseps y Eugenia,

la emperatriz de los franceses, en el puente del yate *L'Aigle*, el cual encabezaba la hilera de buques que se dirigían a la embocadura de la vía.

En 1882 estalló una sublevación en Egipto. Con el pretexto de proteger al gobierno del Khedive, como se hacía llamar el Virrey, los ingleses invadieron el país: Alejandría fue bombardeada, buques de guerra penetraron en el canal y soldados británicos ocuparon Port Said, Ismailia y Suez. A pesar de las múltiples protestas, los ingleses permanecieron en Egipto durante casi setenta y cinco años, y se retiraron poco antes de la nacionalización, en el peor momento para sus intereses.

Los ingleses con sus tropas estuvieron ocupando una zona que incluía el canal de Suez; y los franceses formaban la mayoría de los directores del Consejo de Administración del canal, aunque en éste estaban representadas las principales nacionalidades interesadas en la empresa, hasta llegar a 1956. Por esta fecha el gobierno egipcio había cambiado drásticamente. Faruk, el último rey, fue desterrado por los oficiales del ejército egipcio sublevados en 1952. Uno de estos oficiales, el coronel Gamal Abdel Nasser, ocupaba ahora la jefatura del gobierno.

La ambición de Nasser era establecer un Egipto independiente, libre de toda influencia extranjera y unir a todo el mundo árabe bajo su estandarte.

El 26 de julio de 1956 (cuarto aniversario de la revolución egipcia), Nasser ordenó a sus soldados, aprovechando que las guardias británicas se habían retirado desde el mes de mayo, dejando el canal indefenso, que ocuparan las oficinas de la empresa, en el primer paso de la nacionalización.

Ante tal medida, soldados israelíes ingresaron a Egipto, y paracaidistas franceses y británicos, lanzados en Ismailia, comenzaron a ocupar el canal en toda su longitud. La ONU, con la participación de Estados Unidos y la URSS, intervino. Dispuso el alto al fuego, ordenó a británicos y franceses que se retiraran del canal y decidió que este canal pertenecía a Egipto.

Las tropas extranjeras fueron evacuadas y el canal quedó nacionalizado. El gobierno egipcio formó desde entonces, para operar la vía, la *Autoridad del Canal de Suez*, entidad autónoma, con presupuesto propio, regida por una junta de directores que designa el Presidente de la República, responsable del cobro de los peajes y de que se mantenga una efectiva neutralización, en el sentido de que no haya discriminación en el tránsito de los barcos por el canal, así como receptora de las quejas eventuales de los usuarios.

El modo de operar el Canal está regulado por la Vieja Convención de Constantinopla, de 1888, firma-

⁴ S. C. Burchell, *El Canal de Suez: desde sus orígenes hasta hoy*, traducción del inglés por Enrique de Obregón, Editorial Timun Mas, S. A., Barcelona, España, 1968, p. 138.

da por nueve naciones las cuales convinieron en que el canal estaba neutralizado y debía permanecer abierto a todo buque de comercio o de guerra, sin distinción de bandera, y por la Declaración Egipcia del 24 de abril de 1957 y otras disposiciones legales que el Estado egipcio ha aceptado en su carácter de compromiso internacional adquirido por su parte.

Voces norteamericanas interesadas han hecho circular la versión de que existen hondas diferencias entre los canales de Suez y Panamá y que sus estatutos no tienen por qué parecerse. El jurista R. R. Baxter, profesor de Harvard, refuta este punto de vista. Al referirse a la semejanza entre las dos vías, apunta:

Tanto desde el punto de vista legal como del político, la situación de las dos vías acuáticas es virtualmente idéntica. Los mismos principios de libre paso rigen a ambas vías acuáticas, ambas comparten una gran importancia estratégica, ambas han sido objeto de debates políticos y militares, y las dos tienen el mismo fin fundamental e importante de proporcionar comunicación entre dos grandes océanos.⁵

Las diferencias históricas no cuentan. No tiene nada que ver que el Canal de Suez hubiera sido administrado por una compañía privada y que el Canal de Panamá siga siendo operado por una soberanía extranjera. Tampoco tiene que ver que uno sea a nivel y otro por esclusas. Lo que fue una maravilla de ingeniería del siglo XIX y lo que fue una maravilla de ingeniería de principios del XX tienen otros motivos para enlazarse: la necesidad de funcionar en los dos casos sin miedo de la soberanía del Estado por el que corren ambos canales, prestando al mismo tiempo un servicio eficiente a los usuarios.

4. Posibilidades que permiten los tratados Torrijos-Carter

Los tratados Torrijos-Carter no resultaron porque sí. El objetivo patriótico se había hecho más ambicioso y apremiante, al ocurrir el enfrentamiento contra las tropas norteamericanas, en 1964, existiendo el antecedente de lo acontecido en Egipto en 1956. La lucha tenía que ser forzosamente por la integridad territorial, por la liquidación del enclave colonial y por un canal panameño, para lo cual no había que buscar reformas, sino suprimir por completo el Tratado de 1903. La dificultad consistía en que el mismo fue pactado a *perpetuidad*, y en que varias generaciones de panameños habían fracasado en el intento de abolir las disposiciones respectivas.

En 1967, el país entero rechazó los proyectos de tratados "Johnson-Robles", que no respondían a la tónica patriótica. Las cosas ayudaron con la llegada al poder de James Carter en Estados Unidos. La coyuntura del gobierno del Presidente Carter fue favorable. Carter buscó la reevaluación del crédito moral norteamericano destacando en su gobierno la defensa de los derechos humanos. El problema de la falta de soberanía de Panamá lo declaró un caso "test", cuya resolución mostraría su buena disposición para con América Latina. En su concepto, la defensa de los "intereses vitales" de Estados Unidos no requería el mantenimiento de la propiedad directa del Canal y su defensa militar, sino otros tipos menos descarados de control, concepto este bastante alejado de lo que hoy mantiene el gobierno del Presidente Ronald Reagan. Con la administración del Presidente Carter, al tiempo que se mantenían abiertas las negociaciones canaleras con Panamá, se fueron perfilando los contornos del centro financiero internacional en este país.

De cualquier modo, durante el gobierno de Torrijos se firmaron los tratados que, con muchos defectos, pactaban, sin embargo, la liquidación por etapas del enclave, y eliminaban la *perpetuidad* de la concesión canalera, convenida 74 años antes. El primero de los dos tratados Torrijos-Carter de 1977, el denominado "Tratado del Canal de Panamá", dice en su artículo II: "Este tratado terminará al mediodía, hora de Panamá, del 31 de diciembre de 1999".⁶

El segundo tratado, el llamado "Tratado de Neutralidad", convenido sin limitación de fecha, por su parte, manifiesta en su artículo V: "Después de la terminación del Tratado del Canal sólo la República de Panamá manejará el canal y mantendrá fuerzas militares, sitios de defensa e instalaciones militares dentro de su territorio nacional".⁷

Las estipulaciones no admiten dudas. A fines de siglo Panamá deberá entrar en posesión de un canal propio, al servicio de su desarrollo y del desarrollo económico mundial, que será protegido por las fuerzas nacionales. Pero para lograr la fecha de terminación del Tratado del Canal el torrijismo se sintió obligado a hacer otras concesiones distintas a la transnacionalización del país, y relacionadas con el funcionamiento del canal en sí.

Al concluir las negociaciones, Panamá de acuerdo con su legislación, aprobó plebiscitariamente los

⁵ R. R. Baxter, *Vías acuáticas internacionales*, traducción al español por Agustín Contin, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México, 1967, p. 305.

⁶ Ver la versión oficial en español de los *Tratados del Canal de Panamá*, firmados en Washington el 7 de septiembre de 1977, sin fecha de edición y sin pie de imprenta.

⁷ Op. Cit., p. 34.

dos tratados canteros, el 23 de octubre de 1977. El senado de Estados Unidos, por su parte, mucho más tarde, el 18 de abril de 1978, de acuerdo con la Constitución norteamericana, dio al Ejecutivo su "Consejo y consentimiento" para la aprobación de los convenios, luego de tormentosas sesiones que mostraron las actividades reaccionarias de los republicanos, en las cuales se introdujeron a estos convenios numerosas enmiendas, condiciones, reservas y entendimientos. Las modificaciones de la Cámara Alta permitían considerar la necesidad de un nuevo plebiscito en Panamá para que los ciudadanos se pronunciaran en favor o en contra de las citadas enmiendas, condiciones, reservas y entendimientos que pretendían modificar los tratados.

Esto no se hizo. En el nerviosismo que acometió a Omar Torrijos en los últimos tramos de su gestión, después del buen éxito obtenido por la diplomacia nacional al reunir en el país al Consejo de Seguridad de la ONU, accedió, frente a la presión norteamericana, a seguir adelante con la tramitación.

De este modo, en el Protocolo del Canje de Instrumentos de Ratificación de los dos Tratados, calzado con la firma de Jimmy Carter y Omar Torrijos, el 16 de junio de 1978, "ambos gobiernos convienen en que los tratados, al entrar en vigor de acuerdo con sus estipulaciones, serán aplicados de conformidad con las enmiendas, condiciones, reservas y entendimientos antes mencionados".⁸

Los dos gobiernos convinieron, conforme a un protocolo tardío, en aplicar los convenios según las enmiendas, condiciones, etc., del senado estadounidense. Pero el pueblo panameño no aprobó estas modificaciones en ningún plebiscito, sino únicamente aprobó los dos tratados, tal como quedaron al concluir las negociaciones. Es importante destacar el asunto porque dichas enmiendas, condiciones, reservas y entendimientos del Senado de Estados Unidos desvirtúan artículos de los tratados y algunas de ellas afectan la soberanía de Panamá.

La más grave para Panamá de estas modificaciones es la llamada Reserva de Dennis de Concini, la cual pretende adicionar el artículo V del Tratado de Neutralidad, precisamente el artículo que dispone que a la terminación del convenio del canal sólo Panamá manejará la vía interoceánica y mantendrá fuerzas militares dentro del territorio nacional, diciendo:

No obstante las estipulaciones del artículo V o cualquier otra estipulación del Tratado, si el canal de Panamá fuere cerrado o si se interfiriera su funcionamiento, la República de Panamá y los Estados Unidos de América, cada uno tendrá, independientemente, el derecho de tomar las medidas que cada uno considere necesarias, de conformidad con sus procedimientos constitucionales, incluyendo el uso de la fuerza militar en la República de Panamá, para reabrir el canal o reanudar las operaciones del Canal, según fuere el caso.⁹

Esto quiere decir que Estados Unidos se reservó el derecho de intervenir militarmente en Panamá, después del año 2000 y cuando ya Panamá estuviera operando el Canal y defendiéndolo exclusivamente con sus tropas, si el Canal fuere cerrado, asumiendo de tal modo el papel de garante armado de la neutralidad, arrogándose facultades para mantener el funcionamiento ininterrumpido del canal de Panamá.

Las enmiendas y reservas senatoriales norteamericanas de espelunca y barbarie llevaron a algunos abogados panameños a analizar los tratados Torrijos-Carter en forma ciento por ciento negativa, llegando a extremos exegéticos que contradictoriamente abonan los puntos de vista imperialistas a los que tratan de oponerse.

Los dos primeros artículos del Tratado de Neutralidad, que se refieren a una declaración unilateral del Estado panameño, con el encabezado de "La República de Panamá declara", estableciendo que "El canal será permanentemente neutral", y que este régimen se aplicará a cualquier otra vía acuática internacional que pudiera construirse en el futuro, entendiéndose por neutralidad el derecho a transitar por la vía acuática de los barcos de todas las naciones del mundo, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, han sido objeto de una interpretación equivocada.

El acto unilateral por medio del cual el Estado panameño declara, en estos dos artículos, su voluntad de que el canal actual o cualquier otra vía acuática internacional que se pudiera construir en el futuro, funcione bajo un régimen de neutralización, con los alcances precisados, debiendo ser éste el régimen jurídico natural de los canales de Suez y Panamá, no debe despertar alarma ni dar pie a ciertas interpretaciones.

Los citados juristas, con una comprensión inadecuada del Tratado de Neutralidad, y nerviosos por las facultades de intervención militar en Panamá que se arroga el imperialismo para después del año 2000, han planteado la necesidad de revisar este tratado

⁸ Ver este protocolo en el apéndice del libro de Julio E. Linares, *Tratado concerniente a la neutralidad permanente y al funcionamiento del Canal de Panamá*, Litografía e Imprenta Lil, S.A., San José, Costa Rica, a partir de la página 289.

⁹ Julio E. Linares, *Op. Cit.*, p. 166.

cuanto antes, sin considerar que vivimos bajo el signo de la presidencia actual de Ronald Reagan en Estados Unidos y sin tomar en cuenta la composición de fuerzas en el Senado norteamericano.

James Carter pensó en variar la forma de colonización de Panamá, haciéndola más benévola, lo que se cumplió a medias debido a las modificaciones senatoriales. Pero el Presidente Reagan y la nueva derecha son de opinión que Carter hizo demasiadas concesiones a Panamá.

En la declaración de Santa Fe, base para los programas de gobierno del Presidente Reagan, se anuncia el deseo de que el Canal pueda ser operado por una empresa privada y colocado indefinidamente bajo la responsabilidad militar de la Junta Interamericana de Defensa, léase ejército norteamericano.¹⁰

Por lo tanto, pedir actualmente la negociación del Tratado de Neutralidad puede llevarnos a que Reagan aproveche la oportunidad para plantear, a su vez, la prórroga de las bases norteamericanas en Panamá, conforme a su programa. Hay que sacudirse las enmiendas senatoriales, pero en la coyuntura propicia. Y si no se presentara esta coyuntura es necesario tomar en cuenta que a fines de 1999 Estados Unidos está obligado a dejar a Panamá la administración y la defensa del Canal, y debemos actuar en consecuencia. ¿Que los norteamericanos piensen que pueden intervenir después, en ciertas circunstancias, y que están autorizados para hacerlo? La interrogante nos demuestra que la lucha de Panamá por su soberanía no ha terminado. Pero nos conduce además a analizar si cualquier gobierno panameño puede válidamente pactar la destrucción de la personalidad del Estado y renunciar a la soberanía de la nación, autorizando la intervención militar extranjera, aunque sea eventual.

5. La ofensiva contra el general Noriega y la continuación de las jornadas antimperialistas

Con esmero deben cuidarse los detalles para asegurar que Panamá llegue a ser dueña del Canal y pueda protegerlo, de lo cual depende en buena medida su soberanía. Es menester para que ello ocurra que se den factores políticos favorables desde hoy hasta 1999. Entre los factores internacionales cuenta mucho que cambie la política de Reagan en Estados Uni-

dos y que se encuentre una solución política a la guerra en Centroamérica, pues Washington se opondría a desmantelar el Comando Sur en Panamá mientras éste problema subsista. Entre los factores internos, el modo mismo como se resuelva la coyuntura política actual tiene que ver con el asunto.

En el clima de agitación que se ha vivido en Panamá en este año de 1987, provocado por la Cruzada Cívica Nacional, aprovechando las sensacionales declaraciones del coronel Díaz Herrera, a raíz de su jubilación, el dos de junio, está presionando en la sombra el Departamento de Estado, con miras a obtener ganancias concretas.

Algunas publicaciones periodísticas han precisado que el gobierno norteamericano simplemente está buscando (como se puede desprender de la Declaración de Santa Fe) una nueva negociación canaleira para adelantar el plazo en que Panamá entre en la administración de la vía, a cambio de que Panamá prorrogue a Estados Unidos la permanencia de las bases militares en el país.

Gregorio Selser, en un artículo publicado en *El Día*, de México, el 20 de julio de 1987, al referirse a esto, dice:

El deseo de permanencia lo formuló el General John Galvin hace apenas algunas semanas, en circunstancias en que era transferido de su jefatura del Comando Sur a la de la OTAN. Postuló que Estados Unidos podría entregar a Panamá la administración civil del Canal y de la mayor parte de las tierras e instalaciones diez años antes de lo pactado, o sea en 1990. Pero a cambio de la supuesta concesión generosa, Panamá debía aceptar contractualmente la permanencia de todas las instalaciones y construcciones militares estadounidenses hasta el año 2025, sujeta a prórroga convenida por ambas partes. Como si dijéramos, hasta el año 3000 o más.¹¹

El 25 de septiembre de 1987, por otra parte, el citado diario, al referirse a cables de UPI y PL, informa de un documento reservado que envió el Departamento de Estado al señor Jesse Helms, afirmando:

El Departamento de Estado comparte su punto de vista (el de Helms) de que cuando se renegocien los tratados Carter-Torrijos (da por hecho que se renegociarán), la prolongación de la presencia militar norteamericana en el área del Canal de Panamá, más allá del año 2000, deberá ser un tema de discusión.¹²

A pesar de la política antiobrera y fondomonetarista del gobierno nacional y de su incompreensión de que el anhelo de una vía interoceánica propia y

¹⁰ En "A New Interamerican Policy for the Eighties", mejor conocido como *Documento de Santa Fe*, Council of Interamerican Security, Washington, D.C., 1980, se expresa la idea de que el Canal de Panamá sea administrado por personal panameño o norteamericano o por contratistas privados, aunque indefectiblemente su protección se coloque a cargo de la Junta Interamericana de Defensa.

¹¹ Gregorio Selser, "Panamá: quedarse hasta el 2025, no irse en el 2000," en *El Día*, de México, 20 de julio de 1987.

¹² "Publicada la decisión estadounidense de derrocar al gobierno de Panamá", en *El Día*, de México, 25 de septiembre de 1987.



el derecho a defenderla debe ser parte de una preocupación más amplia de rechazo al modelo transnacionalizador que se está implantando en Panamá, bastantes obstáculos debe haber ofrecido este gobierno a las pretensiones militares y políticas del imperialismo. No se explica de otro modo la inusitada presión para sustituir al régimen y remover a corto plazo de la jefatura del ejército al general Manuel Antonio Noriega. La magnitud de la hostilidad ejercida por el imperialismo indica incluso que no sólo se desea un cambio para iniciar negociaciones con un nuevo gobierno, sino que se ha pensado, ante cualquier éxito al respecto, en utilizarlo como propaganda en la campaña de los republicanos para las elecciones presidenciales de los Estados Unidos en 1988.

La forma como se resuelve la coyuntura política en Panamá necesariamente afectará los objetivos patrióticos. En la circunstancia puede ocurrir que Noriega y su gobierno se mantengan, que cedan a las presiones o que se caigan. La ocurrencia de cualquiera de las tres posibilidades creará rumbos de distintas perspectivas.

Pase lo que pase, los patriotas deben crear conciencia de que es negativo para la causa de la independencia real aceptar la participación panameña

en una empresa privada que administre el Canal a cambio de permitirle a Estados Unidos que continúe indefinidamente con sus tropas acantonadas en el territorio nacional.

El objetivo debe ser la obtención simultánea de la administración de la vía (organizada por una empresa descentralizada del Estado, no por una empresa particular) y el derecho a defenderla, completados por un pacto multilateral con diversos países del mundo en que Panamá se comprometa a mantener la neutralización del canal y estos países a respetarla, tal como ocurrirá con el Canal de Suez.

Sería el colmo de la ingenuidad que algún panameño honesto pudiera pensar que en el entablamiento de negociaciones con el Presidente Reagan habría la posibilidad de obtener ventajas para Panamá. Y mayor ingenuidad sería considerar que el Senado actual dejaría pasar, sin censurarla, alguna ventaja eventual para nuestra patria. La actitud del Senado correspondiente al período del presidente Carter es ejemplificadora.

El doctor Julio E. Linares, uno de los más competentes críticos de los tratados Torrijos-Carter, explica el debate senatorial de aquellos días, en los siguientes términos:

El debate, con sus 38 días de sesiones, fue el más largo que registra el Senado de los Estados Unidos en materia de tratados, con la única excepción del Tratado de Versalles en 1919.¹³

Ahora sería peor.

Pero además de la coyuntura, de no ocurrir nada fundamental que varíe la ruta, hay que pensar en el tiempo que falta para finales de 1999 y en el momento en que Panamá deba entrar en posesión de su canal.

Es necesario preocuparse porque durante estos años exista una verdadera democracia en Panamá, respetuosa de los derechos humanos, con vocación patriótica y sensible a los problemas sociales del país, en que los grupos populares organizados tengan voz y representación en la Asamblea Nacional y que sólo sean aislados los partidarios de la prórroga de la permanencia de las bases extranjeras en el país.

Los grupos populares organizados, los estudiantes y los intelectuales nacionales, que son la absoluta mayoría de ellos, deben tomar en sus manos la vigilancia del cumplimiento de una estrategia patriótica.

No se ha dicho aún, pero la amenaza de una dictadura en Panamá se encuentra, en una proporción significativa, por el lado de los grupos cruzadistas y oligárquicos que hoy se abanderan con la libertad y la democracia. En condiciones de democracia real es prácticamente imposible que se pueda negociar la prórroga de la permanencia de las bases extranjeras en la patria o alguna alternativa canalera impropia.

Conclusiones

La visión unificadora del Libertador Simón Bolívar sobre Centroamérica y América Latina y su esperanza de que la región central, en donde se encuentra Panamá, se hiciera próspera y cumpliera pacíficamente con una función de enlace comercial entre las regiones del mundo, debe ser fuente de inspiración para los panameños.

La lucha por la liberación nacional y la independencia es la lucha contra el modelo transnacionalizador fraguado en la metrópoli para Panamá, que aun no termina de implantarse, y asimismo la lucha por una vía interoceánica propia, defendida por el ejército nacional.

La forma como el Canal de Suez concilia desde 1956 a la fecha los intereses de los usuarios con los intereses del Estado Egipcio es un modelo a seguir

para Panamá, en relación con su propia vía interoceánica, una vez que el país entre en posesión de su canal y asuma su defensa.

El modo más efectivo de redondear la defensa simbólica que llevan a cabo las tropas panameñas de la vía interoceánica, a partir del año 2000, debe ser la celebración de un pacto multilateral de todos los países del mundo, principalmente de las grandes potencias, en el marco de la ONU, por medio del cual se comprometan a respetar la neutralidad canalera.

Panamá debe abstenerse de concertar antes de 1999 ningún otro tratado o acuerdo canalero que pueda alterar negativamente el tiempo de vigencia del primer Tratado Torrijos-Carter o el tiempo en que Panamá deba ser dueña de su recurso natural canalero y encargada de la defensa del mismo. La posesión del canal por Panamá debe significar también la defensa militar a cargo de Panamá.

Durante el tiempo que resta para llegar a fines de 1999 es necesario dar una primera prioridad a la lucha por una democracia auténtica. Mientras haya democracia y libre examen de los problemas públicos es muy difícil que se pueda negociar la prórroga de la permanencia de las bases extranjeras en Panamá. En el período, los grupos populares organizados, los estudiantes y los intelectuales deben ser los guardianes y vigilantes de una estrategia patriótica.

La democracia postulada incluye la alternabilidad en el poder y la exigencia rigurosa de aislar a grupos oligárquicos (que hoy han logrado apoyo transitorio de sectores populares de reacciones viscerales) y cuya finalidad escondida es la instalación de una dictadura proimperialista en Panamá para negociar a sus anchas.