

Canal de Panamá y Neutralidad

Por Nadia Espinosa Hernández*

**Alumna panameña de la Maestría en Relaciones Internacionales, UNLP.*

Introducción

El Canal de Panamá y la Neutralidad Permanente en el Derecho Internacional Contemporáneo.

El problema ínsito que plantea la seguridad de los canales marítimos artificiales surge de la confrontación de dos intereses opuestos a saber, en primer lugar, encontramos el interés del Estado ribereño que trata de controlar la vía abierta en su territorio, dejando de lado los conflictos internacionales creados por las grandes potencias que siguen aspirando a repartirse el tercer mundo en "Zonas de Influencias" de acuerdo a sus pretensiones hegemónicas; o sea, que se trata de la adopción del régimen de neutralidad permanente y, en segundo lugar, observamos el interés de las grandes potencias que pretenden controlar los canales marítimos (particularmente por su valor estratégico) y, de esta forma mantener una posición privilegiada en la lucha por la hegemonía mundial. Este es el problema de la defensa de los canales marítimos por una potencia extranjera que adopta medidas que afectan la soberanía del Estado territorial.

La República Arabe de Egipto sufrió la disminución de su soberanía en el Canal de Suez, e igual experiencia afecta a la República de Panamá por su vía acuática transísmica hasta el día de hoy. En el caso del Canal de Suez los británicos pretendieron garantizar la neutralidad y seguridad de esta vía hasta el momento de la crisis de Suez en 1956, la cual fué provocada por la nacionalización de los bienes de la Compañía Universal del Canal de Suez.

La República Arabe de Egipto consolidó de este modo sus competencias soberanas las cuales ya habían sido parcialmente recuperadas por la adopción del Tratado Británico-Egipcio de 1954 (artículos 2 y 8), que anuló el tratado firmado en 1936 entre estos mismo estados.

Por el contrario, en el caso del Canal de Panamá, los Estados Unidos de América asumió el control absoluto de la vía marítima. El problema sin embargo tenía mayores proporciones, no sólo era el Canal. Los Norteamericanos impusieron la existencia de una franja de tierra y de tierra cubierta por agua denominada "Zona del Canal" con todas la características propias de un Estado. Dicho en otros términos, se estableció allí una verdadera colonia con sujeción a el sistema jurídico de los Estados Unidos y tribunales norteamericanos servidos por jueces designados de conformidad con la estructura judicial de ese país. El mismo esquema se aplicó a la educación, a la salud, a el sistema de vivienda y, en general, al territorio segregado en su conjunto, bajo la

autoridad administrativa y política de un gobernador de igual modo que los estados federales de la unión norteamericana.

En ese sector territorial (10 millas de ancho), implantado en el sitio histórico de tránsito desde la época precolombina ondeo siempre la bandera de los Estados Unidos en abierta y flagrante contradicción a los principios de no intervención y de igualdad soberana.

Importa hacer la aclaración de que esta situación se ha mantenido bajo nuevas formas en los dos nefastos tratados firmados entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá. En el primero de los acuerdos (Tratados Torrijos-Carter del 7 de septiembre de 1977) queda abolida la perpetuidad, los norteamericanos mantienen el control operativo sobre todas las tierras, aguas e instalaciones lo que incluye las bases militares, que eran necesarias para manejar, operar y defender el Canal pero, hasta el 31 de diciembre de 1999 a las 12 del día. El otro tratado se refiere a la "Neutralidad Permanente" y contiene una controvertida disposición que permite la intervención futura (sin límites de tiempo) después del 31 de diciembre de 1999 por parte de Estados Unidos, si el Canal actual estuviese en peligro.

La neutralidad simple y la neutralidad permanente en el derecho internacional público.

En principio, la neutralidad temporal u ocasional es una institución clásica del Derecho Internacional Público. Esta institución jurídica consiste en el derecho que tiene todo Estado en no participar en una guerra internacional manteniendo una conducta imparcial con respecto a los beligerantes.

La neutralidad es pues posible en caso de conflicto armado, y termina en el momento de la conclusión del tratado de paz entre los beligerantes. En consecuencia no pueden existir Estados neutrales en tiempo de paz. Asimismo, la neutralidad sólo puede ser declarada por un sujeto de Derecho Internacional que pueda asumirla libremente y abandonarla de la misma manera. Dicho de otra manera, la Neutralidad Simple es un acto unilateral expreso o tácito por el cual un Estado se excluye de una guerra determinada y asume una política de imparcialidad en sus relaciones con los beligerantes. Este es una de las obligaciones del Estado neutral que los otros Estados y los beligerantes deben respetar aunque no hayan participado en el acto de declaración de la neutralidad. Al finalizar la guerra la condición de neutralidad desaparece. En otras palabras, los Estados que han adoptado un status de neutralidad temporal u ocasional no pueden permanecer neutrales en tiempos de paz ya que la neutralidad simple, insistimos, sólo es jurídicamente posible en tiempos de guerra y no en tiempos de paz.

Por su parte y por el contrario, la neutralidad permanente o neutralización es un status internacional cuya continuidad no está necesariamente ligada al concepto de Estado ya que, también puede caracterizar a una región terrestre o a un espacio marítimo, o aéreo de uno o varios estados, e incluso a ciertos objetos (barcos, hospitales, ambulancias, etc.)

Según la mayoría de los juristas internacionalistas, la neutralidad permanente a diferencia de la neutralidad ocasional no puede ser producto de una manifestación unilateral de la voluntad de un Estado; sino que este status jurídico es el resultado de un acuerdo entre las voluntades de varios Estados, ya sea que se trate de la neutralización de un Estado o parte de su territorio, de un río, de un estrecho, o, de un Canal.

Estos últimos, jurídicamente hablando, no pueden ser neutrales por sí mismo ya que; no son por sí mismos sujetos de Derecho Internacional. Sin embargo, el Estado o Estados sobre cuyo espacio se encuentran dichos territorios, regiones, ríos, estrechos o canales pueden ponerse de acuerdo con los otros Estados de la comunidad internacional para neutralizarlos por medio de un tratado de neutralidad permanente (perpetua) o de neutralización.

En conclusión la neutralidad permanente o perpetua es un status internacional que no tiene límites temporales o geográficos.

En esta categoría jurídica del Derecho Internacional encontramos numerosos casos, entre los cuales un ejemplo clásico es el de Suiza (para el caso de estados neutralizados). En el que su neutralidad permanente tiene origen en la doctrina de su política interna que fue consagrada en el plano jurídico e internacional, por la Declaración de Garantías Colectivas adoptada por varias potencias europeas el 20 de noviembre de 1815, a las cuales se adhirió la Confederación Helvética el 27 de mayo de 1816. La neutralidad permanente de Suiza fué reconocida por todos los estados europeos, incluso durante las dos guerras mundiales. De igual manera Estados Unidos y otras potencias no europeas aceptaron ceñirse a las Declaraciones del Congreso de Viena de 1815, con el fin de respetar la neutralidad permanente de Suiza.

En el caso de una zona geográfica (terrestre, marítima, aérea, etc.), la neutralización significa que esta zona está exenta de toda actividad bélica. Por lo tanto, no puede dicha zona neutralizada transformarse en teatro de operaciones de guerra al estallar un conflicto armado y , en tiempo de paz no puede ser considerada por ningún Estado como una zona militar destinada a la preparación de actos bélicos.

Algunas regiones y zonas neutralizadas son por ejemplo: el Mar Negro (Tratado de París de 1856), el Estrecho de Magallanes (Tratado Chileno-Argentino), los estrechos de Bósforo y Dardanelos (Tratado de Lausane de 1923), el Canal de Suez,(Convención de Constantinopla de 1888), etc.

Como hemos visto un Estado puede declarar unilateralmente la neutralización de una parte de su territorio, o declararse por sí solo totalmente neutralizado, pero, la costumbre exige un número considerable de potencias; por lo que es poco probable que una declaración unilateral de neutralidad permanente, sin un acuerdo posterior de aceptación firmado por las grandes potencias, pueda ser efectiva. Excepcionalmente se dan casos de tratados de neutralización bilaterales, como es el caso relacionado con el estrecho de Magallanes (Límite Internacional entre Chile y Argentina), en el que se puede afirmar que la Comunidad Internacional ha dado su consentimiento tácito a este status jurídico. Así pues, podemos concluir que la verdadera Neutralidad Permanente o Neutralización de un Estado o de un Territorio debe ser aceptada por las principales potencias que mantienen una relación importante con el Estado o territorio neutralizado; es decir, que tiene un carácter más bien convencional multilateral y debe estar garantizada por las potencias interesadas.

En fin, el problema de la efectividad de la neutralidad permanente depende del interés recíproco de las potencias en dejar al Estado o las zonas sujetas a la neutralidad permanente fuera de los conflictos armados y de sus rivalidades políticas, militares o económicas y a la aptitud y voluntad del Estado neutralizado de defender su independencia nacional así como, de sustraerse a toda controversia internacional.

Status Jurídico del Canal de Panamá Hoy

En el caso de los canales de Suez y de Panamá se ha intentado adoptar un status de neutralización permanente de la forma siguiente:

En el caso del Canal de Suez, la Convención de Constantinopla del 29 de octubre de 1888 fue suscrita por las potencias de la época y este acuerdo estaba abierto para la adhesión de todos los estados del mundo.

Contrariamente, la neutralidad sui-generis del Canal de Panamá proviene actualmente de un acuerdo bilateral y de un protocolo de adhesión de terceros estados. Este es el tratado de neutralidad del Canal y funcionamiento del Canal de Panamá, del 7 de septiembre de 1977 (redactado en términos ambiguos y unilaterales como acotamos anteriormente), y el protocolo del mismo; que permite que terceros estados se sumen en el reconocimiento de dicho status; al cual están adheridos hasta el día de hoy 41 Estados solamente (incluyendo varios Estados de Europa, Asia y América Latina).

Una de las condiciones a que está sometido el Tratado de Neutralidad al cual estamos haciendo alusión versa de la siguiente manera:

1) ... " si el Canal fuere cerrado o se interfiriera con 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, incluyendo el uso de la fuerza militar en la República de Panamá, para reabrir el Canal o reanudar las operaciones según fuera el caso".

2) ... nada en este Tratado impedirá a la República de Panamá ni a los Estados Unidos de América de acuerdo a sus respectivos procedimientos constitucionales, concertar cualquier acuerdo 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 Tratado, incluyendo acuerdos o arreglos para el estacionamiento de cualesquiera fuerza militares Estadounidenses o el mantenimiento en la República de Panamá de sitios de defensa con posterioridad a dicha fecha, que la República de Panamá y los Estados Unidos de América puedan considerar necesarios o apropiados."

En efecto, estas son solo dos condiciones insertas en dichos tratados sin mencionar todo el conjunto de enmiendas, entendimientos, reservas, etc.

Este Tratado perturba la consecución de un régimen de neutralidad genuino ya que, como hemos visto otorga facultades exorbitantes a los Estados Unidos de América en abierta contradicción al sentido teleológico de la neutralidad.

Para obtener un adecuado nivel de protección del Canal, sus operaciones, e instalaciones es de forzosa necesidad que el país ístmico reciba el apoyo de los países latinoamericanos y de las principales potencias, para que el Canal sea colocado bajo un régimen de neutralización acorde con el derecho internacional contemporáneo, vale decir, sin los vicios In Curraulis que contiene dicho pacto.

Cuando los principios de neutralidad permanente y de la libertad de navegación sean estrictamente aplicados, tal y como fueron proclamados por la convención de Constantinopla de 1888 para la libre navegación del Canal de Suez y por el Tratado Británico-Americano, Hay- Pauncefonte de 1901, en los cuales se afirmaba el derecho de libre paso a todas las potencias en todo momento, sin distinción ni preferencia, el problema será solucionado

automáticamente. Los problemas y asuntos relacionados con la libertad de navegación y la neutralidad permanente del Canal de Panamá deben ser objeto de un acuerdo multilateral firmado por las principales potencias militares y marítimas del mundo interesadas directa o indirectamente en el futuro de la vía interoceánica y encontrar los mecanismos para remediar los nuevos problemas jurídicos internacionales relativos a este tema, por medio de la elaboración de un nuevo tratado que pondría fin a los actuales problemas planteados por el status del Canal de Panamá después del 2000.

Conclusión

La Neutralidad es una fuente de seguridad y defensa del Canal, no en función del rendimiento económico, no porque este factor no sea importante - porque lo es - sino debido a que la neutralización es un objetivo de naturaleza estratégica y política. Es cierto que el Canal confronta sus peligros y necesita defenderse de los mismos.

Importa recalcar el hecho de que los peligros no son tanto de valor estratégico y militar que el Canal presenta como tal, sino, básicamente en su posible conversión en un centro de operaciones militares que juegue su papel en la correlación de fuerzas dentro de la realidad militar y política de América Latina, así como dentro de la realidad militar y política del resto del mundo.

Nuestra tesis es la de que el Canal necesita defenderse garantizando su efectiva neutralidad a través de los instrumentos y medios que sean adecuados para lograr un nuevo tratado que elimine definitivamente cualquier intervención de potencia alguna en el istmo de Panamá y en el Canal.

El traspaso definitivo del Canal interoceánico de parte de Estados Unidos a manos Panameñas significa la consolidación de la soberanía de este Estado sobre todo su territorio. Aunque quedan zonas grises por esclarecer, no podemos descartar la importancia que las potencias victoriosas de la guerra fría le están reservando a los organismos internacionales, como la O.N.U. y la O.E.A. que parecen afianzar cada vez con más fuerza el respeto al principio de Igualdad Soberana, No Intervención y el respeto a los derechos humanos. Tampoco, podemos soslayar el hecho de que el proceso de globalización económica en curso, ha traído por consecuencia natural un paralelo entre la transnacionalización y la interdependencia entre los Estados a nivel político; y en efecto, los estados tienden cada vez en mayor grado a coordinar sus políticas exteriores.

De tal suerte, que se puede invocar el apoyo y solidaridad de las actuales estructuras supranacionales que se van perfilando como los polos dinámicos del poder e influencias mundiales, tales como la UE, Japón, China, el bloque económico de América del Norte (E. U. A., Canadá y México), así como el bloque del sur - MERCOSUR- (Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay) y por supuesto el resto de la comunidad Latinoamericana de naciones. De manera que Panamá pueda lograr el respeto a su derecho natural sobre su territorio, como debe ser. Y para que se aplique en estricto derecho el régimen de neutralidad de acuerdo a su naturaleza jurídica.

Todo esto fundamentado en el hecho de que no puede desestimarse la importancia del Canal de Panamá para el comercio mundial y que es por ello que la transferencia de éste será un momento clave en la historia no solo de este Estado sino, de toda la comunidad de naciones en el marco del concepto de que el Canal Istmico es una

empresa de paz, comprometida no solo con los intereses de una potencia sino con el desarrollo del comercio marítimo mundial.

Notas bibliográficas

1. Berrios H. Julio E. El Status Jurídico del Canal de Suez. (La Convención de Constantinopla el 29 de octubre de 1988), Panamá, Ediciones Nari, S.A. 1987 páginas 9 y ss.
2. Ahumada, Adolfo. El Canal de Panamá Presente y Perspectivas. En conferencia sobre Panamá, 16/18 de junio de 1998. Buenos Aires, Argentina.
3. Berrios, H. Julio E. Proyectos para una Verdadera Neutralidad del Canal de Panamá. Panamá Ediciones Nari, S.A. 1986. páginas 8-17 y ss.
4. Diógenes A. Arosemena G. Historia Documental del Canal de Panamá. Volumen III, Segunda Edición, páginas 11-13. Panamá 1997.
5. Ricaurte Soler. El Pensamiento Político en los Siglos XIX y XX. Biblioteca de la Cultura Panameña, Imprenta Universitaria 1988, Panamá, páginas 476 y 485.
6. Goytia, Victor E. El Siglo XX en Panamá. Volumen III, Gráficos Unidos 1982, páginas 51 y 53.
7. Amado B., David. Los Panameños Hacia el Siglo XXI. Editorial Presencia Ltd. Santa Fé de Bogotá, 1992. páginas 68-69 y ss.
8. Darg, Kenneth. La Zona es una Anomalía en el Siglo XX. Revista Lotería. Panamá, febrero-marzo, N°99-100, 1988.
9. Tratado Hay-Pauncefote entre los Estados Unidos de América y la Gran Bretaña. Washington 1901. Artículos 2 y 8. En Documentos Importantes Sobre la Cuestión Canalera. INAC, Panamá 1997. páginas 169 y ss.
10. Tratado Concerniente a la Neutralidad del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá. En Documentos Importantes Sobre la Cuestión Canalera. INAC, Panamá 1997. páginas 231 y ss.
11. Ley N°16 del 27 de junio de 1989. Ediciones Asamblea Legislativa de Panamá. Segunda Edición julio de 1989. páginas 1-9
12. Castillero, Alfredo. La Historia del Enclave Panameño frente al Tratado Torrijos-Carter. Panamá 1977, Ediciones Nueva Universidad.
13. Zamorano, Abel Augusto . La Neutralidad y La Defensa del Canal. Revista Lotería. Panamá, mayo-junio N°395, 1993. páginas 97 y ss.
14. Manfredo, Fernando JR. El Congreso Universal del Canal de Panamá. Revista Lotería. Panamá, mayo-junio N°412, 1997. Páginas 112,145 y ss.