

# CANAL DE PANAMÁ: A CINCO AÑOS DEL TRATADO, NUEVAS CAUSAS DE CONFLICTO\*

NILS CASTRO Y OYDÉN ORTEGA

EL PASADO 1º DE OCTUBRE se cumplieron cinco años de la entrada en vigor de los Tratados del Canal de Panamá, negociados por el general Torrijos y el presidente Carter. Se ha enaltecido esa compleja y larga negociación como un precedente para el Tercer Mundo, el diálogo Norte-Sur y, particularmente, América Central y el proceso de Contadora, por todo lo que implicó para la posibilidad de dar solución política a graves controversias entre un pequeño país subdesarrollado y una gran potencia.

No obstante, aunque la situación general es hoy considerablemente mejor que hace un lustro, el problema dista de encontrarse solucionado. Las violaciones e incumplimientos que el actual gobierno estadounidense comete en la puesta en práctica y ejecución de los Tratados, están creando nuevas causas de conflicto que se suman a las insatisfacciones que la fórmula negociada había dejado aún en los panameños. Por tanto, el tema todavía es inquietante para los latinoamericanos.

Panamá está situada casi al centro del hemisferio occidental, donde al extremo norte de la cadena de los Andes se abre el abanico centroamericano y caribeño. Es decir, el país palpita en medio de un área de diversificada conformación étnica, cultural y política, con la cual siempre ha sostenido diversas formas de intercambio. A la vez, en medio del territorio panameño está la ruta más expedita entre el Atlántico y el Pacífico. Aunque es un país individualizado por la acentuada personalidad nacional de su pueblo, las funciones de comunicación interoceánica y continental, naturales a su forma y ubicación geográficas, vincularon históricamente a Panamá con Sudamérica, las Antillas y, mediante las relaciones coloniales y neocoloniales, con las grandes potencias en turno. Conformado en sus estructuras socioeconómicas y culturales como nación bolivariana y caribeña, las funciones interoceánicas relacionaron tempranamente al país con el mercado mundial, como centro multilateral de intercambio y comunicaciones. En el tiempo, ello se ha realizado a través del camino fluvial y terrestre que utilizó la Corona española, del ferrocarril, el canal, la autopista y el oleoducto interoceánicos, de los sistemas portuarios, de telecomunicaciones y de navegación aérea, y del complejo bancario y comercial, entre otros.

\*Una versión anterior de este trabajo formó parte del discurso del canciller Ortega ante la 39ª Asamblea General de las Naciones Unidas.

Aunque estas estructuras físicas envuelven funciones de escala mundial, resultan adecuadas para hacer posible el aprovechamiento de los atributos territoriales del país, que son parte del patrimonio natural de los panameños. Sin embargo, las más de las veces se han utilizado no con base en los intereses nacionales de este pueblo, sino en razón de las prioridades de las potencias que sucesivamente han obtenido el control de la ruta, sustrayendo al soberano territorial los mayores beneficios de su utilización. Puesto que un istmo o un canal lo mismo sirven para abrir paso que para cerrarlo, el dominio sobre la vía generalmente ha sido más codiciado que su simple utilización. Para el colonialismo español, la ruta fortificada valía en primer término como valladar para impedir el acceso británico al Pacífico. Para los gobiernos norteamericanos, el control militar del canal ha sido más apreciado que su explotación comercial. A ello se debe que las bases e instalaciones de este género hayan ocupado la enorme área que debieron ocupar industrias y almacenes, que gozarían de privilegiado acceso al intercambio mundial.

Gran parte de la historia del país ha sido, precisamente, la de las luchas de su burguesía y su pueblo por recuperar mayores cuotas de acceso al área y aprovecharla para el desarrollo nacional, frente a los poderes extranjeros que una y otra vez han regateado a los panameños el aprovechamiento de esa porción de su suelo. No obstante, Panamá ha demostrado por más de 300 años su aptitud de servicio a la comunidad internacional haciendo factible, universalmente accesible, eficiente, neutral y seguro el empleo de la ruta por esos medios de tránsito e intercambio. Históricamente, la nación sólo ha exigido que esa utilización de su territorio respete la soberanía, la integridad y los intereses nacionales, y que beneficie adecuadamente el desarrollo, la paz y la seguridad de su pueblo y de los demás latinoamericanos.

Es en este contexto que cabe evaluar el proceso de ejecución de los Tratados del Canal de 1977, iniciado hace años. Esos Tratados distaron de satisfacer todas las legítimas aspiraciones de la nación panameña. Con todo, sí demostraron la posibilidad de que un largo, complejo y explosivo diferendo de origen colonial lleve por fin a soluciones practicables mediante un proceso negociador, una vez que las partes demuestran la responsable voluntad política de otorgarse ciertas concesiones, con recíproco respeto de su condición de naciones soberanas. En este caso, esa responsabilidad implicó el reconocimiento estadounidense de que Estados Unidos ya había venido cobrando las suficientes concesiones por anticipado, gracias al injusto y ventajoso régimen de apropiación con que largamente ha disfrutado del uso de esta parte del territorio panameño. Implicó también el reconocimiento panameño de que la evacuación extranjera podía realizarse por etapas, posponiendo la recepción de una parte de las concesiones que legítimamente le corresponden ya a la República de Panamá.

En otras palabras, el pacto de 1977 fijó un programa o calendario de retiro escalonado de la ocupación estadounidense, sin obligar a los panameños a ofrecer nuevas concesiones. Por tanto, si se compara lo logrado por medio de los Tratados con las demandas históricas de la nación panameña, en sus prime-

ras etapas el pacto es claramente insatisfactorio: sólo una parte de esas aspiraciones se convierten a corto plazo en realidad, mientras otras quedan como demandas debidamente reconocidas pero sujetas al cumplimiento estadounidense de ulteriores etapas acordadas. Mientras Estados Unidos ya cobró completamente las concesiones que fue preciso hacerle, aún dosifica la entrega gradual de una importante porción de las concesiones que aceptó reconocerle a Panamá. Por consiguiente, cualquier alteración o demora en este proceso de ejecución de los Tratados sólo favorece a una y sólo perjudica a otra de las partes, originando en consecuencia nuevos motivos de conflicto. Si tales irregularidades son graves, asimismo lo serán sus consecuencias.

La participación panameña en la administración del Canal, introducida por los Tratados, no ha registrado un solo incumplimiento. Lejos de eso, en contra de lo que sostenían los detractores del pacto, desde que se suprimió el régimen colonial en el área canalera y se estableció el régimen binacional de administración conjunta de la empresa, ha mejorado substancialmente su eficiencia. Por ejemplo, cuando los Tratados entraron en vigor en 1979, el Canal estaba saturado y podía servir unas 13 mil naves por año; hoy es accesible a unas 15 mil. En cinco años ha aumentado su capacidad de 37 naves a 42 por día. El tiempo promedio de espera y travesía de las naves se ha reducido de 40 a 23 horas. Al mismo tiempo, aunque se da servicio a naves más grandes, ha disminuido la frecuencia de los accidentes durante las travesías.

Por lo que se refiere a las demandas históricas de la nación panameña, una parte importante encontró satisfacción completa o parcial. El 1° de octubre de 1979, la República recuperó su jurisdicción sobre dos tercios de la superficie de tierras y aguas que estaban bajo ocupación colonial. Recobró asimismo el control sobre sus puertos naturales, a ambos extremos del Canal. Volvieron a Panamá numerosas vías de comunicación, instalaciones, obras de infraestructura y servicios. El canal propiamente dicho y las áreas e instalaciones contiguas y vitales para su funcionamiento quedaron bajo un régimen binacional de administración conjunta. Desapareció el humillante régimen del llamado Gobierno de la Zona del Canal, órgano de la autoridad extranjera dentro del país. El 31 de marzo de 1982, al completarse la primera etapa del periodo de transición, desaparecieron asimismo la política, los tribunales y los jueces extranjeros en el área, y Panamá asumió efectiva jurisdicción sobre todo su territorio. El 1° de octubre de 1984, volvieron a Panamá las áreas e instalaciones de ocupación militar del fuerte Gullick y de la llamada Escuela de las Américas, centro interamericano de enseñanza policial y militar para contrainsurgencia y represión donde se incubó, y desde donde se propaló por América Latina, la denominada "doctrina de seguridad nacional".

Luego de la ratificación de los Tratados, el gobierno panameño ha percibido pagos por la operación del canal por la suma de 352 419 000 dólares. Esto es mucho menos que los beneficios directos e indirectos que recibió Estados Unidos por dicha operación en el mismo periodo, y desde luego es mucho menos de lo que Panamá merece legítimamente. Sin embargo, es bastante más que los ridículos 9 800 000 dólares que se habrían recibido bajo el régimen

colonial, si no se contara con el nuevo pacto. En la próxima etapa del programa de ejecución de los Tratados, es particularmente significativo que el 1º de enero de 1990 el cargo de administrador del Canal deberá pasar a un panameño. Hasta esa fecha, la máxima responsabilidad reservada para un ciudadano del país es la de subadministrador.

En cambio, mucho menos satisfactorios son los progresos en lo que respecta al empleo de la fuerza laboral panameña en los trabajos de administración, operación y mantenimiento del Canal. Los Tratados prevén un gradual incremento de la proporción de trabajadores panameños, hasta la desaparición del último funcionario extranjero en 1999. Sin embargo, ya en 1979 más de 69% de la fuerza laboral era panameña, y esa proporción apenas ha crecido hasta 77%, pese a que se dispone de abundante personal panameño calificado. Los remanentes de la administración colonial han sido reacios a ceder, sobre todo los puestos burocráticos de mayor rango y los autotitulados "puestos de confianza", que no son de complejidad técnica.

Este problema se ha agravado por una decisión unilateral impuesta por la mayoría estadounidense en la junta directiva de la comisión binacional que rige la administración del Canal. En agosto de 1984, esa mayoría dispuso una serie de prebendas y privilegios para los empleados norteamericanos de la empresa canalera, en injustificable discriminación contra los trabajadores panameños que desempeñan idénticas labores. Esto viola de modo abierto y directo los Tratados de 1977, que expresamente prohíben toda forma de discriminación fundada en la nacionalidad de las personas, y en los cuales no se da cabida alguna a la promulgación de tales medidas. Para empeorar las cosas, esa decisión se tomó a pesar de las anticipadas y oportunas objeciones y protestas panameñas. Además, ocasiona cuantiosos gastos que se descuentan de las ganancias de la operación del Canal, una proporción de las cuales corresponde a la parte panameña. De tal modo, Panamá está en la humillante situación de verse obligado, por el descuento a sus legítimos ingresos, a subsidiar los costos de una medida que se adoptó contra su criterio y que constituye un acto de discriminación contra sus propios ciudadanos.

Éste es sólo uno entre múltiples casos de violación a la letra y al espíritu de los Tratados, que la parte panameña ha cumplido escrupulosamente. Así como la mayoría de las otras violaciones, tiene por base la llamada Ley Murphy o Ley 96-70, unilateralmente adoptada por el Congreso de Estados Unidos el 27 de septiembre de 1979. Se trata de una legislación interna destinada a regular la conducta del gobierno norteamericano durante la ejecución de los Tratados del Canal. Es el caso de una ley típicamente antijurídica, por cuanto establece disposiciones que, para normar el cumplimiento de un tratado binacional por una de las partes signatarias, introduce disposiciones que contradicen lo antes ratificado por el mismo. Estas disposiciones son, además, lesivas a los intereses panameños, desdican lo pactado y suscitan nuevas causas de conflicto entre ambos países. Para referirnos exclusivamente a los aspectos más flagrantes e hirientes del problema, ofreceremos sólo algunos ejemplos.

Primero, el Tratado establece con claridad que los derechos y responsabi-

lidades de cada uno de los países se ejercerán por conducto de la comisión del Canal, organismo binacional, y no directamente por sus respectivos gobiernos. Asimismo, que la junta directiva de esa comisión, integrada por representantes de ambas partes, es su máximo organismo rector. Conforme al propio Tratado, en esa junta directiva la representación estadounidense detenta una mayoría de cinco representantes frente a cuatro panameños (si bien eso no es justo, Panamá se vio obligada a aceptarlo en el curso de la negociación). El problema radica en que, después de ratificados los Tratados por ambas naciones, la Ley 96-70 ha introducido la pretensión de considerar la comisión como una dependencia del Ejecutivo estadounidense, al poner su dirección en manos del Secretario de Defensa de Estados Unidos y al pretender reducir su junta directiva a mera junta supervisora, presidida por un delegado de dicho Secretario. Se niega así la naturaleza esencialmente binacional de la empresa y el carácter de su administración, en contra de lo pactado.

Segundo, además de que los Tratados daban ya una ligera ventaja numérica a la parte estadounidense en la junta directiva, la Ley 96-70 pretende sentar la norma de que sólo habrá quórum en reuniones de la misma si está presente una mayoría de representantes estadounidenses, no importa cuántos miembros panameños concurren a la sesión. De esta forma, la presencia de los representantes panameños no cuenta para verificar el quórum, con lo que se les relega a una condición inferior.

Tercero, por añadidura, esa mayoría estadounidense impuso un llamado "código de conducta" a todos los empleados del Canal, asignándoles la supuesta condición de funcionarios estadounidenses, sujetos a las leyes federales de Estados Unidos. Eso es contrario a los Tratados, que consignan que todos los empleados del Canal se sujetarán exclusivamente a la legislación laboral panameña. Además, dicho código atribuye esa condición de empleados estadounidenses incluso a los representantes de Panamá ante la junta directiva —que votaron contra el establecimiento de esta reglamentación— y al subadministrador del Canal, a todos los cuales los Tratados definen explícitamente como funcionarios panameños.

Cuarto, la susodicha Ley 96-70 pretende extender a territorio panameño las atribuciones de organismos federales estadounidenses, otorgándoles una supuesta jurisdicción incluso sobre ciudadanos y organismos sindicales panameños. También esto contradice directamente lo establecido y ratificado por ambas partes en los Tratados.

Quinto, uno de los aspectos más preocupantes es el que se refiere a las condiciones de protección del Canal. La filosofía panameña sobre esta materia siempre se ha basado en el reconocimiento de que éste es un canal vulnerable cuya mejor defensa es la neutralidad y la universalidad de sus servicios, y cuya mayor seguridad reside en la simpatía del pueblo que lo rodea. Conjuntamente, Panamá ha desarrollado una política exterior basada en el no alineamiento y en un constante papel como agente conciliador y de pacificación en el área centroamericana. Por tanto, quienes se dicen amigos y asociados de Panamá —especialmente si desarrollan actividades en territorio panameño—

tienen el deber moral, político y jurídico de respetar esa declarada vocación neutral, no alineada y pacifista del país.

Los Tratados del Canal de 1977 autorizaron a prolongar temporalmente la presencia de bases y tropas estadounidenses en territorio panameño aledaño al Canal hasta el último día de este siglo, con el único y exclusivo propósito de contribuir a la protección del Canal. La protección ha de brindarse en cooperación con las fuerzas armadas panameñas, que progresivamente deben reemplazar a los militares extranjeros en esta función. Toda actividad de dichas bases y tropas que sea ajena a la misión de proteger el Canal, contradice los Tratados que hacen admisible su presencia en el país. Por ello, Panamá ha reiterado su protesta y rechazo a las actividades logísticas, de inteligencia, planeación y adiestramiento militar que se han realizado desde estas bases o con participación de estas tropas estacionadas en territorio nacional panameño, contra las Malvinas, Centroamérica u otras zonas. Este género de acciones no sólo violan la letra de los Tratados y desacatan la soberanía y la política panameñas, sino que contradicen los principios básicos del derecho internacional y lesionan los intereses de las naciones usuarias del Canal.

Los cinco señalamientos anteriores no lo abarcan todo. Sin embargo, son ejemplos suficientes para poner en evidencia la gravedad de la situación y de las consecuencias a que da lugar. No se trata exclusivamente de violaciones a la letra y al espíritu de lo que ambas partes pactaron y ratificaron libremente. Revela asimismo la imposición de condiciones ofensivas y onerosas que lastiman la dignidad y los intereses panameños y latinoamericanos. Así se incuban sin necesidad ni justificación nuevas causas de conflicto, en detrimento de las buenas relaciones de entendimiento y cooperación que Torrijos y Carter se propusieron reordenar con base en los nuevos Tratados. Al respecto debe recordarse que, cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó unilateralmente la Ley 96-70, el todavía presidente Carter empeñó la palabra del Ejecutivo de Estados Unidos en que los mecanismos de esa ley serían revisados conjuntamente con Panamá, para ponerlos en consonancia con los Tratados y los intereses de ambos países. El propio texto de la ley señala que ésta deberá revisarse periódicamente.

No obstante, durante estos cinco años de protestas panameñas, no sólo no se ha iniciado esta revisión sino que se han acumulado más violaciones, discrepancias y disgustos, causados por otras tantas disposiciones que las autoridades estadounidenses vienen adoptando al amparo de la Ley 96-70. La solidaridad internacional y, particularmente, la solidaridad latinoamericana que hizo posibles las negociaciones culminadas en 1977, no ha concluido su labor. Sigue pendiente la sensata y cabal ejecución de lo pactado, sin la cual esta antigua causa de conflicto tarde o temprano resurgirá entre las muchas otras que ya estremecen la región. Panamá volvió a llamar a esta solidaridad, denunciando esos hechos, durante la 39<sup>a</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 1984, y en la Asamblea de la Organización de Estados Americanos, en Brasilia, en noviembre del mismo año.