

HUMANITAS

ANUARIO DEL CENTRO DE ESTUDIOS HUMANISTICOS

23



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

1990

El Canal de Panamá de 1815 con sus anchuras

Este Mapa muestra el Canal de Panamá tal como se construyó en 1815, con sus anchuras y profundidades. Se indica la posición de las esclusas y de los puertos de embarque y desembarque. El Canal tiene una longitud de 82 millas y una anchura de 300 pies en su parte más estrecha. La profundidad del Canal es de 30 pies en su parte más profunda. Este Mapa fue publicado en 1815 por el Gobierno de los Estados Unidos.



LA NEUTRALIZACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ CON ANTERIORIDAD AL TRATADO CONCERNIENTE A LA NEUTRALIDAD PERMANENTE DE 1977

POR JULIO E. LINARES
Panamá

Normas aplicables

EL CANAL DE PANAMÁ FUE NEUTRALIZADO de acuerdo con el art. XVIII del Tratado Hay-Bunau Varilla, que a la letra dice:

“El Canal una vez construído, y sus entradas, serán neutrales a perpetuidad y estarán abiertos a la navegación en las condiciones establecidas en la sección 1a. del Artículo III del Tratado celebrado entre los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, el 18 de Noviembre de 1901 y de conformidad con las demás estipulaciones del mismo.”

Por su parte, expresa el art. III del tratado arriba citado, o sea, el también conocido con el nombre de Hay-Pauncefote, lo siguiente:

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

“I El canal estará libre y abierto a los buques mercantes y de guerra de todas las naciones que observen estas reglas, en términos de entera igualdad, de modo que no habrá discriminación contra ninguna nación o sus ciudadanos o súbditos, con respecto a condiciones o tarifas de tráfico, o cualquier otra. Estas condiciones y tarifas de tráfico serán justas y equitativas.

“II El canal nunca será bloqueado, ni ningún derecho de guerra podrá ser ejercido ni ningún acto de hostilidad podrá ser cometido dentro de él. Los Estados Unidos, sin embargo, quedarán en libertad de mantener a lo largo del canal la policía militar que pueda ser necesaria para protegerlo contra actos ilegales y desórdenes.

"III Los buques de guerra de un beligerante no podrán reavituallarse ni tomar ninguna provisión en el canal; y el tránsito de tales buques a través del canal deberá ser efectuado con la menor dilación posible, de acuerdo con los reglamentos vigentes y con sólo aquellas intermisiones que puedan resultar de las necesidades del servicio. Las presas quedarán en todo aspecto sujetas a las mismas reglas que los buques de guerra de los beligerantes.

"IV Ningún beligerante podrá embarcar ni desembarcar tropas, municiones de guerra o materiales de guerra en el canal, excepto en caso de obstáculo accidental en el tránsito, y en tal caso el tránsito deberá reasumirse con la mayor prontitud posible.

"V Las disposiciones de este artículo se aplicarán a aguas adyacentes al canal, dentro de un radio de tres millas marítimas de cada extremo. Los buques de guerra de un beligerante no podrán permanecer en dichas aguas más de veinticuatro horas en cualquier tiempo, excepto en caso de peligro, y en tal caso deberán partir tan pronto como fuere posible; pero un buque de guerra de uno de los beligerantes no podrá partir dentro de las veinticuatro horas desde la partida de un buque de guerra del otro beligerante.

"VI El taller, establecimiento, edificios y todas las obras necesarias para la construcción, mantenimiento y operación del canal serán consideradas parte del mismo, para los propósitos de este Tratado, y en tiempo de guerra como en tiempo de paz gozarán de completa inmunidad de ataque o daño de parte de beligerantes y de actos destinados a dañar su utilidad como parte del canal."¹

El Dr. Galileo Solís, ex Ministro de Relaciones Exteriores, considera que de acuerdo con el art. XVIII del Tratado Hay-Bunau Varilla, de las reglas contenidas en el art. III del Tratado Hay-Pauncefote tan sólo quedaron incorporadas al primero las "condiciones establecidas en la Sección 1a. del Artículo III"². Nosotros no somos de igual opinión, porque si bien es cierto que el art. XVIII del Tratado Hay-Bunau Varilla comienza diciendo que el "Canal una vez construído, y sus entradas, serán neutrales a perpetuidad y estarán abiertos a la navegación en las condiciones establecidas en la Sección 1a. del Artículo III del Tratado celebrado entre los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, el 18 de noviembre de 1901", no es menos cierto que dicha disposición concluye agregando "y de conformidad con las demás

1 Hlavacek, Lawrence L.: THE ISTHMIAN CANAL. The Garrison Forest School, Independent School, Wellesley Hills, Massachusetts, U.S.A., 1969, págs. 22 y 23.

2 Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores, Parte Expositiva, 1961, Panamá, Rep. de Panamá, págs. CLI.

estipulaciones del mismo". En otras palabras, las reglas contenidas en las secciones 2a., 3a., 4a., 5a., y 6a. del art. III del Tratado Hay-Pauncefote quedaron igualmente incorporadas al Tratado Hay-Bunau Varilla, en virtud de la parte final del art. XVIII de este último tratado. De no ser así, por otra parte, los Estados Unidos de América habrían violado el Tratado Hay-Pauncefote, suscrito con la Gran Bretaña, ya que de acuerdo con el mismo acordaron adoptar como base de la neutralización del Canal de Panamá las reglas contenidas en las secciones 2a., 3a., 4a., 5a. y 6a. del art. III, además de la contenida en la sección 1a.

¿Mas por qué razón, cabe preguntar, las condiciones establecidas en un tratado en el que la República de Panamá no fue parte fueron incorporadas al régimen de neutralización del Canal de Panamá? Repasemos un poco la historia para obtener una respuesta a esta interrogante.

Antecedentes históricos

El 12 de diciembre de 1846 los Estados Unidos de América y Colombia, en ese entonces denominada República de la Nueva Granada, suscribieron en Bogotá, a iniciativa de esta última, un Tratado de paz, Amistad, Navegación y Comercio.

Las 34 primeras cláusulas del Tratado Mallarino-Bidlack, nombre con el que se le conoce, no diferían sustancialmente de las contenidas en cualquier tratado de su naturaleza. Pero por el art. 35, a cambio de franquicias, privilegios e inmunidades otorgados a los ciudadanos, buques y mercancías de los Estados Unidos en los puertos de la Nueva Granada, en lo relativo a comercio y navegación; y a cambio también del derecho de vía o tránsito, franco y expedito, concedido al Gobierno, ciudadanos y mercancías de los Estados Unidos, a través del Istmo de Panamá, así como para seguridad del goce tranquilo y constante de estas ventajas, los Estados Unidos de América se obligaron a garantizar positiva y eficazmente a la Nueva Granada la perfecta neutralidad del Istmo de Panamá, con mira de que en ningún tiempo, existiendo dicho tratado, pudiera ser interrumpido ni embarazado el libre tránsito de uno a otro mar; garantizando de la misma manera, los "derechos de soberanía y propiedad" que la Nueva Granada tenía y poseía sobre el referido territorio.³

3 El Tratado Mallarino-Bidlack fue la primera convención internacional que otorgó derechos a los Estados Unidos sobre el Istmo de Panamá. Tales derechos, por increíble que parezca, son semejantes a los que confiere al coloso del norte el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá. Este último tratado, por consiguiente, es regresivo, por cuanto nos coloca en una situación parecida a la existente con el Tratado Mallarino-Bidlack, con el agravante de que el Tratado de Neutralidad Permanente de 1977 es a perpetuidad.

En este tratado la Nueva Granada encomendó a los Estados Unidos de América la función de garantizar la perfecta neutralidad del Istmo de Panamá, con el único propósito de asegurar permanentemente su soberanía sobre ese territorio. Para ella, por lo tanto, constituyó un triunfo diplomático y lo consideró como tal. Para los Estados Unidos, por el contrario, el tratado representaba "una alianza para ningún objeto político, sino para un fin puramente comercial, en el cual todas las naciones navales del mundo tienen un interés común", para utilizar las mismas palabras del Presidente Polk, al someterlo a la consideración del Senado.⁴

Para ese entonces la Gran Bretaña ya tenía puestas sus miras colonialistas en la América Central. En Belice (Honduras Británica) había establecido un gobierno de la corona. Dos años más tarde despojó a Nicaragua de Mosquitia —con el pretexto de su protectorado sobre los reyes mosquitos—, cuyo control asumió casi dos décadas antes. Y en respuesta a la ratificación del Tratado Mallarino-Bidlak ocupó la Isla Tigre, a la que dió el nombre de "Greytown", sin importarle la indignación que este atropello a Honduras produjo en el pueblo estadounidense. Su propósito no fue otro que el de "adquirir el dominio absoluto de las vastas regiones costaneras de Nicaragua y obtener el control de la ruta para una vía férrea y un canal entre los océanos Atlántico y Pacífico", como el mismo Secretario de Estado de los Estados Unidos, James Buchanan, advirtió.⁵

Ante el peligro que representaba para los Estados Unidos de América un canal interoceánico construido por una potencia extracontinental y no contando en ese entonces con poder suficiente para pretender ejercer predominio exclusivo sobre dicho canal, el Presidente Taylor, en actitud conciliatoria, abogó por un canal interoceánico dedicado "al beneficio común de la humanidad".⁶ El Secretario de Estado, John M. Clayton, por su parte, instó al Ministro de la Gran Bretaña en Washington, Sir Henry L. Bulwer, para negociar un tratado donde ambos países expusieran y determinaran sus miras a intenciones respecto de cualquier canal que se construyera, entre los océanos Atlántico y Pacífico, por la vía del río San Juan de Nicaragua y los lagos de Nicaragua y/o Managua, a algún puerto o paraje en el Pacífico.

El diplomático británico, pese a no tener poderes especiales para ello, se avino a firmar el Tratado Clayton-Bulwer, el 19 de abril de 1850. De acuerdo con el mismo:

1. Ninguno de los Estados partes obtendría ni sostendría predominio exclusivo sobre dicho canal y ninguno de ellos construiría ni mantendría

4 Fraga Iribarne, Manuel: Prólogo de LAS CONSTITUCIONES DE PANAMA de Víctor F. Goytía. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1954, pág. XXIV.

5 Arias, Harmodio: EL CANAL DE PANAMA. Editora Panamá América, S.A., Panamá, 1957, pág. 47.

6 Ibidem, pág. 48.

fortificaciones que lo dominaran ni colonizaría ni ejercería ningún dominio sobre parte alguna de la América Central.

2. Los buques de los Estados partes estarían exentos, en caso de guerra entre ellos, de bloqueo, detención o captura por cualquiera de los beligerantes.

3. Los Estados partes interpondrían sus buenos oficios a fin de conseguir del Estado por cuyo territorio se construyera el canal el establecimiento de un puerto libre en cada terminal del canal.

4. Los Estados partes protegerían el canal y garantizarían su neutralidad, e invitarían a los demás Estados a cooperar.

5. Los Estados partes extenderían su protección, por estipulaciones de tratados, a cualesquiera otras comunicaciones practicables, ya fueran éstas por canal o por ferrocarril, a través del istmo centroamericano, y especialmente a las comunidades interoceánicas que fueran factibles por Tehuantepec o por Panamá.⁷

Como de acuerdo con el Derecho Internacional Público ningún Estado ni parte de él puede ser neutralizado sin su consentimiento, Antonio Sánchez de Bustamante califica de "absurdo el tratado Clayton-Bulwer que dispone de la suerte de los países de la América Centra y del Istmo de Panamá sin contar con ellos para nada, lo que supone el desprecio más absoluto de los derechos soberanos de las naciones interesadas."⁸

Con relación al Tratado Clayton-Bulwer pronto surgieron divergencias entre los Estados partes. Según los Estados Unidos de América el tratado "tenía la intención manifiesta de excluir a ambas partes contratantes de mantener u ocupar, así como de adquirir posesiones territoriales en América."⁹ Para la Gran Bretaña el tratado se refería a "cuestiones para el futuro y... en ningún setido intervenía con el estado de cosas existentes en el momento en que se celebró."¹⁰

Antes de la firma del Tratado Clayton-Bulwer los Estados Unidos de América había adquirido Oregón (1846), luego de un entendimiento con la Gran Bretaña, quien reclamaba parte de ese territorio por considerarlo pertenencia de Canadá. Asimismo, su victoria militar sobre México y la imposición a esta nación hermana del Tratado Guadalupe Hidalgo (1848), modificado cinco años después, privó a los mexicanos de Tejas, Nuevo México y Alta California, territorios con los que se formaron los Estados norteamericanos de Arizona, California, Nevada, New México, Texas, Utah y parte de

7 Hlavacek, Op. cit., págs. 11 a 13.

8 Sánchez de Bustamante, Antonio: EL CANAL DE PANAMA Y EL DERECHO INTERNACIONAL. Revista de Derecho Internacional y Legislación Comparada, Bruselas, 1895.

9 Arosemena G., Diógenes A.: HISTORIA DOCUMENTAL DEL CANAL DE PANAMA. Universidad de Panamá, Panamá, R. de P., 1962, pág. 63.

10 Ibidem, pág. 67.

los de Colorado y Wyoming. Después de la firma del Tratado Clayton-Bulwer los Estados Unidos de América consolidaron su unidad, al poner fin a su guerra de secesión, e iniciaron un período de reconstrucción que los impulsó hacia el progreso. El 27 de enero de 1855 terminó de construirse el ferrocarril de Panamá, que unió por tren los océanos Atlántico y Pacífico, gracias al esfuerzo de hombres de empresa estadounidenses.

Una política exterior imperialista y agresiva, inspirada solamente en su expansión territorial, les mueve a aumentar considerablemente su fuerza naval y a comprar Alaska a Rusia (1867), a anexarse Hawai, Puerto Rico, Filipinas y Guam (1898), al terminar su guerra de conquista contra España, y a adquirir dos de las islas Samoa (1899), por reparto con Alemania y la Gran Bretaña.¹¹ pero la Compañía Universal del Canal de Panamá, con el conde Fernando de Lesseps a la cabeza, el célebre constructor del Canal de Suez, había inaugurado, aunque simbólicamente, los trabajos de construcción de un canal interoceánico por el Istmo de Panamá, el 1° de enero de 1880, y al año siguiente adquirió 68.887 acciones de las 70.000 que constituían el capital de la Compañía del Ferrocarril de Panamá.

Un canal "americano" era, por consiguiente, indispensable, y así lo proclamó sin tapujos el Presidente Rutherford B. Hayes, en mensaje especial enviado al Senado, el 8 de marzo de 1880, en el que expresó:

"La política de este país es un canal bajo control Americano. Los Estados Unidos no pueden consentir en ceder este control a ninguna potencia Europea, o a ninguna combinación de potencias Europeas..."

"El capital invertido por corporaciones o ciudadanos de otros países en semejante empresa debe, en grado sumo, buscar para protección a una o más de las grandes potencias del mundo. Ninguna potencia Europea puede intervenir en esta protección, sin adoptar medidas en este continente que los Estados Unidos consideraría totalmente inadmisibles. Si la protección de los Estados Unidos se atiene a esto, los Estados Unidos debe ejercer tal control para permitir que éste país proteja sus intereses nacionales y mantenga los derechos de aquéllos cuyo capital privado es utilizado en la empresa.

"Un canal interoceánico a través del Istmo Americano cambiaría esencialmente las relaciones geográficas entre los costas del Atlántico y del

11 En 1857 el Dr. Justo Arosemena presentó al Congreso Colombiano un proyecto de ley, por el cual el Estado de Panamá sería completamente neutral en toda guerra internacional entre las potencias signatarias de un tratado que debería celebrarse con la Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos y Cerdeña, y éstas debían procurar que lo fuera también en toda guerra que alguna de ellas mantuviera con terceros Estados. Este proyecto de ley que convertía al Istmo de Panamá en Estado independiente y soberano fue aprobado tan sólo en primer debate.

Pacífico de los Estados Unidos, y entre los Estados Unidos y el resto del mundo. Será la gran vía oceánica entre nuestras costas Atlántica y Pacífica, y virtualmente una parte de la línea costanera de los Estados Unidos. Nuestro simple interés comercial en esta empresa es mayor que el de todos los demás países, mientras que sus relaciones con nuestro poder y prosperidad como nación, con nuestros medios de defensa, nuestra unidad, paz y seguridad son materias capitales para el pueblo de los Estados Unidos. Ninguna otra gran potencia podría, bajo circunstancias similares, dejar de afirmar un legítimo control sobre una empresa que tan estrecha y vitalmente afecta su interés y prosperidad.

"Sin precisar otros fundamentos de mi opinión, yo repito, en conclusión, que es el derecho y el deber de los Estados Unidos afirmar y mantener una inspección y autoridad sobre cualquier canal interoceánico a través del Istmo que conecta Norte y Sur América así como protegeremos nuestro interés nacional. Esto, yo estoy completamente seguro, será no solo compatible con, sino que favorecerá, el más amplio y permanente aprovechamiento del comercio y de la civilización."¹²

Pero el Tratado Clayton-Bulwer se interponía a las pretensiones estadounidenses. Recuérdese que en él tanto los Estados Unidos de América como la Gran Bretaña convinieron en no obtener ni sostener predominio exclusivo sobre un canal interoceánico. No por otra razón fue que el Presidente Hayes manifestó en su mensaje:

"Si tratados existentes sobre los Estados Unidos y otras naciones, o si los derechos de soberanía o propiedad de otras naciones obstruyen el camino de esta política —contingencia que no es de temer— pasos apropiados deben ser dados, a través de negociaciones justas y liberales, para promover y establecer la política Americana en este asunto, compatible con los derechos de las naciones que puedan ser afectadas."¹³

Este mensaje es modelo del más obstinado e intolerante imperialismo. De él se hicieron eco el Senado y la Cámara de Representantes al aprobar, el 16 de abril de 1880, una resolución conjunta en la que instaban al Presidente a dar inmediatamente los pasos que fueran necesarios para obtener la abrogación del Tratado Clayton-Bulwer.

Al año siguiente, ante la posibilidad de que los Estados europeos dieran a conocer una declaración conjunta relativa a la garantía de la neutralidad del Canal de Panamá, el Secretario de Estado, James G. Blaine, dirigió una circular, fechada el 24 de Junio de 1881, a las misiones diplomáticas de su país acreditadas en el viejo continente, incluyendo a la que los representaba ante

12 Hlavacek, Op. cit., págs. 15 y 16.

13 Ibidem, pág. 15.

el Gobierno británico, en la que definía su posición en esta materia. En esa circular apuntaba el Secretario de Estado que los Estados Unidos de América se habían obligado a garantizar la perfecta neutralidad del Istmo de Panamá en el Tratado Mallarino-Bidlack y que esa garantía no requería para su validez "esfuerzo, consentimiento o asentimiento de ninguna otra potencia".

El Secretario de Estado, además, diferenciaba entre las cuestiones estrictamente comerciales del Canal —en las que los Estados Unidos no intentaban intervenir— y el control político de dicho canal. Con relación a esto último, arrogándose poderes que no les concedía el Tratado Mallarino-Bidlack, dijo atrevidamente:

"Durante cualquier guerra en que los Estados Unidos... sean parte interesada, el paso de las fuerzas armadas de una nación enemiga por el Canal de Panamá no sería más admisible que el paso de las fuerzas armadas de una nación enemiga por una línea férrea que una el Atlántico y el Pacífico de los Estados Unidos... Y los Estados Unidos insistirán en su derecho a adoptar las medidas precautorias necesarias en caso de que el tránsito del Istmo sea en cualquier forma utilizado contra sus intereses sobre la tierra o sobre el mar".

No obstante, el Secretario de Estado se mostró anuente a sustituir la garantía individual, contenida en el Tratado Mallarino-Bidlack, por una garantía colectiva, al agregar:

"... el Gobierno de los Estados Unidos vería con mucho interés un acuerdo entre los estados europeos para garantizar conjuntamente la neutralidad, y, controlar el aspecto político de una ruta comercial, lejana de Europa y cercana a los Estados Unidos, *que de manera substancial formaba parte de la costa norteamericana*, y que según parece se convertirá en el principal medio de transporte entre nuestros estados del Atlántico y del Pacífico".

Pero ante la eventualidad de que el criterio de los Estados Unidos no fuera aceptado, incluyó en su circular la siguiente amonestación:

"Cualquier intento de reemplazar aquella garantía con un acuerdo entre potencias europeas, que mantienen grandes ejércitos y que patrullan los mares con grandes flotas y cuyos intereses en el Canal y su funcionamiento jamás pueden ser tan vitales como los nuestros, sería semejante a una alianza contra los Estados Unidos"¹⁴.

Al tener conocimiento de esta circular, el Gobierno británico se limitó a contestar que la posición de la Gran Bretaña y de los Estados Unidos, en lo

¹⁴ Arias, Op. cit., pág. 66.

que al Canal se refería, estaba determinada por el Tratado Clayton-Bulwer, por lo que tenía plena confianza de que se cumplirían todos los compromisos estipulados en ese tratado.¹⁵

Antes de recibir tan lacónica respuesta, el Secretario Blaine se dirigió, el 19 de noviembre de 1881, al Ministro de los Estados Unidos en Londres, James Russel Lowell, con objeto de influir ante el Gobierno británico sobre la necesidad de modificar el Tratado Clayton-Bulwer, ya que, entre otras razones, el mismo se había celebrado hacía "más de treinta años bajo condiciones excepcionales y extraordinarias" que desde hacía tiempo habían dejado de existir. El tratado, además, le concedía prácticamente a la Gran Bretaña el control de cualquier canal que se construyera, lo cual constituía, en opinión del Secretario de Estado, "la más saliente y patente" objeción a la perpetuidad de dicho tratado. A más de lo anterior, el tratado dejaba "al poderío naval británico el libre irrestricto uso, listo en cualquier momento que fuese necesario, para apoderarse de los puertos terminales del canal para colocarlos, mediante una ocupación militar, a completa discreción del gobierno de su Majestad." Cambiando lo que deba cambiarse, estas impugnaciones pueden hoy repetirse contra el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá, que es igualmente a perpetuidad.

Siguiendo con la nota para el Ministro Lowell, con "miras a la propia protección de sus intereses", El Secretario Blaine reafirmó el derecho de los Estados Unidos de América "a controlar el tránsito en el Istmo", por lo que concluyó ofreciendo, "mediante tal control, la neutralidad absoluta del canal, en lo que se refiere a los países europeos", ya que según él ésta no podría "alcanzarse y mantenerse de manera permanente en otra forma..."¹⁶ La Gran Bretaña se negó a modificar el Tratado Clayton-Bulwer. Esta actitud desafiante para con los intereses estadounidenses movió al Secretario de Estado Frelinghuysen a considerar el Tratado Clayton-Bulwer "anulable a discreción de los Estados Unidos", por haber la Gran Bretaña violado o continuado violando la estipulación que le prohibía, al igual que los Estados Unidos, colonizar o ejercer dominio sobre parte alguna de la América Central. Referíase concretamente el Secretario Frelinghuysen a la circunstancia de haberse hecho de Belice una colonia británica.¹⁷

Mientras todo lo anterior acontecía entre los Estados Unidos de América y la Gran Bretaña, la mala administración y el despilfarro, la corrupción y la insalubridad del clima, llevaron al fracaso a la Compañía Universal del Canal

¹⁵ Ibidem, pág. 68.

¹⁶ Arosemena G., Op. cit., págs. 95 a 97.

¹⁷ Véase nota del Secretario de Estado para el Ministro Lowell, de 8 de mayo de 1882, en U.S. Foreign Relations, 1882, págs. 271 a 276.

Interoceánico. Una nueva empresa fue constituida, la Compañía Nueva del Canal de Panamá (1894), con el propósito aparente de reanudar los trabajos de excavación. Sus directores, sin embargo, en ningún momento tuvieron en mente la realización de ese propósito, pues, el verdadero objetivo fue el de traspasar a los Estados Unidos la concesión canalera.

Los Estados Unidos, por su parte, no se dieron por vencidos. El 4 de junio de 1897 el Congreso aprobó una ley creando una comisión para estudiar la ruta de Nicaragua, la cual se conoce como la Primera Comisión Walker, en homenaje al Contralmirante John G. Walker, quien la presidió. Esta comisión presentó un informe favorable el 9 de mayo de 1899.

Era evidente que una excusa capaz de exculpar su propósito de desvincularse a toda costa de un tratado público por ellos suscrito les faltaba, hasta que en la guerra hispano-estadounidense el acorazado Oregón alcanzó llegar justo a tiempo para participar en la batalla naval de Santiago, después de haber tenido que hacer, por la ruta del Cabo de Hornos, un largo y dramático recorrido de 67 días y de más de trece mil millas, desde que zarpó de San Francisco y atracó en Key West. Ello llevó al Presidente McKinley a declarar, el 8 de diciembre de 1898, en su mensaje anual al Congreso, que un canal interoceánico controlado por los Estados Unidos de América era "indispensable", ante la expansión de su influencia en el Pacífico, resultante de la guerra hispano-estadounidense.¹⁸

El 3 de marzo siguiente, el Congreso aprobó una nueva ley requiriendo al Presidente de los Estados Unidos para nombrar la Comisión del Canal Istmico o Segunda Comisión Walker como también se le conoce, con objeto de examinar todas las rutas posibles, especialmente las de Panamá y Nicaragua, a fin de determinar la más factible para un canal interoceánico.¹⁹

Los Estados Unidos de América intensificaron, al mismo tiempo, su coacción sobre la Gran Bretaña para forzar su voluntad y obligarla a poner fin al Tratado Clayton-Bulwer. Sobre este particular ha escrito Manuel Fraga Iribarne: "...los Estados Unidos no perdieron ocasión de presionar al Reino Unido, creándole toda clase de dificultades, ejerciendo presión económica sobre el Canadá, suscitando cuestiones en torno a la frontera de Alaska, a la pesca en general (y muy especialmente a la de focas en la zona de Behring), a la navegación en los Grandes Lagos, al intercambio fronterizo, en cuestiones mineras, legislación sobre trabajo extranjero, conducción de detenidos bajo custodia, etc. Lord Lansdowne hizo una memoria detallada de todos estos asuntos, en su despacho de 22 de febrero de 1901 a su embajador de Washington, pero sólo para acabar cediendo a lo inevitable."²⁰

18 A CHRONOLOGY OF EVENTS RELATING TO PANAMA CANAL. Prepared for the Committee on Foreign Relations, United States Senate, by Congressional Research Service, Library of Congress. U.S. Government Printing Office, Washington, 1977, pág. 2.

19 Ibidem, pág. 2.

20 Fraga Iribarne, Op. cit., pág. XXXVI.

Mas no seríamos justos si no reconociéramos aquí que la guerra que la Gran Bretaña estaba llevando a cabo contra los Bóers del Estado Libre de Orange y de la República de Transvaal (Sudáfrica), la cual la estaba aislando diplomáticamente, la movió también, en gran medida, a iniciar negociaciones en torno al Tratado Clayton-Bulwer, pues, para ella era de importancia vital tener a los Estados Unidos de aliado en su política asiática.

El 5 de febrero de 1900 John Hay, Secretario de Estado, y Lord Pauncefote, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la Gran Bretaña, suscribieron el Washington el primer Tratado Hay-Pauncefote, con el propósito de "facilitar la construcción de un canal para buques que una los océanos Atlántico y Pacífico, y con este fin promover cualquier objeción que pudiera surgir de la Convención de 19 de abril de 1850, comúnmente llamada Tratado Clayton-Bulwer, para la construcción de tal canal bajo los auspicios del Gobierno de los Estados Unidos, sin menoscabo del 'principio general' de neutralización establecido en el Artículo VIII de esa Convención". El primer Tratado Hay-Pauncefote tenía cuatro artículos. De acuerdo con ellos:

I. El canal podía "ser construido bajo los auspicios del Gobierno de los Estados Unidos, ya sea directamente a sus propias expensas, ya sea por donación o empréstito de dinero a individuos o corporaciones, o por suscripción o compra de títulos o acciones, y, sujeto a las disposiciones de la presente Convención, dicho Gobierno" tendría y disfrutaría "todos los derechos accesorios a tal construcción, así como el derecho exclusivo de promover a la reglamentación y administración del canal."

II. Para "preservar y mantener el 'principio general' de neutralización establecido en el artículo VIII del Tratado Clayton-Bulwer", los Estados partes adoptaron, "como base de esta neutralización, las siguientes reglas, sustancialmente como han sido incorporadas en la convención entre la Gran Bretaña y algunas otras potencias, firmada en Constantinopla, el 29 de octubre de 1888, para la libre navegación del Canal Marítimo de Suez", a saber:

1. "El canal estaría" libre y abierto, en tiempo de guerra como en tiempo de paz, a los buques mercantes y de guerra de todas las naciones, en términos de entera igualdad, de modo que no "hubiese "discriminación contra ninguna nación o sus ciudadanos o súbditos, con respecto a condiciones o tarifas de tráfico, o cualquier otra causa."

2. "El canal nunca" sería "bloqueado, ni ningún derecho de guerra" podría "ser ejercido ni ningún acto de hostilidad" podría "ser cometido dentro de él."

3. "Los buques de guerra de un beligerante no" podrían "reavituallarse ni tomar ninguna provisión en el canal, excepto hasta como" pudiera "ser estrictamente necesario; y el tránsito de tales buques a través del canal" debería "ser efectuado con la menor dilación posible, de acuerdo con los reglamentos vigentes y con sólo aquellas intermisiones que" pudieran "resul-

tar de las necesidades del servicio. Las presas" quedarían "en todo aspecto sujetas a las mismas reglas que los buques de guerra de los beligerantes."

4. "Ningún beligerante" podría "embarcar ni desembarcar tropas, municiones de guerra o materiales de guerra en el canal, excepto en caso de obstáculo accidental en el tránsito, y en tal caso el tránsito" debería "reasumirse con la mayor prontitud posible."

5. "Las disposiciones de este artículo se" aplicarían "a aguas adyacentes al canal, dentro de un radio de tres millas marítimas de cada extremo. Los buques de guerra de un beligerante no" podrían "permanecer en dichas aguas más de veinticuatro horas en cualquier tiempo, excepto en caso de peligro, y en tal caso" deberían "partir tan pronto como fuere posible; pero un buque de guerra de uno de los beligerantes no" podría "partir dentro de las veinticuatro horas desde la partida de un buque de guerra del otro beligerante."

6. "El taller, establecimientos, edificios y todas las obras necesarias para la construcción, mantenimiento y operación del canal" serían "consideradas como parte del mismo, para los propósitos de esta Convención, y en tiempo de guerra como en tiempo de paz" gozarían "de completa inmunidad de ataque o daño de parte de beligerantes y de actos destinados a dañar su utilidad como parte del canal."

7. "Ninguna fortificación que domine el canal o las aguas adyacentes" podría "ser construída. Los Estados Unidos, sin embargo," quedaban "en libertad de mantener a lo largo del canal la policía militar que" pudiera "ser necesaria para protegerlo contra actos ilegales y desórdenes."

III. Los Estados partes, "inmediatamente después del canje de las ratificaciones de esta Convención," la podrían "en conocimiento de otras Potencias y las" invitarían "a adherirse a ella."

IV. La Convención debería "ser ratificada por el Presidente de los Estados Unidos, por y con el consejo y consentimiento de su Senado, y por Su Majestad Británica; y las ratificaciones" serían "canjeadas en Washington o en Londres dentro de los seis meses siguientes a la fecha del mismo, o antes si fuere posible."²¹

El año en que se celebró el primer Tratado Hay-Pauncefote fue de elecciones en los Estados Unidos. El Partido Demócrata acusó al Secretario Hay de haberse entregado a la Gran Bretaña. Los estadounidenses de origen irlandés y alemán se unieron también en contra del tratado, ya que éste negaba a su país el derecho de fortificar cualquier canal que construyera o poseyera, al igual que el de cerrarlo en tiempo de guerra. El mismo Teodoro Roosevelt, a la sazón Gobernador del Estado de Nueva York, escribió a Hay, el 18 de febrero de 1900, oponiéndose al tratado.

²¹ Hlavacek, Op. cit., págs. 19 a 21.

"Mis objeciones —decía Roosevelt— tienen dos aspectos. El primero, relacionado con la política naval. Si el propuesto canal hubiera estado en funcionamiento en el '98', el Oregón habría pasado más rápidamente al Atlántico; pero este hecho habría sido contrabalanceado por la circunstancia de que la flota de Cervera hubiera tenido la oportunidad de ir a través del canal, y de allí partir y atacar a Dewey o amenazar nuestra franja costanera del Pacífico. Si ese canal ha de estar abierto a los buques de guerra de un enemigo, será para nosotros una amenaza en tiempo de guerra; es un peso más, un punto estratégico adicionado para que lo resguarde nuestra flota. Si nosotros lo fortificamos se convertirá en una de las más poderosas fuentes de nuestra posible fuerza marítima. A no ser que, así fortificado, se refuerce contra nosotros toda nación cuya flota sea mayor que la nuestra. Una razón principal para reforzar nuestros grandes puertos de mar es desencadenar nuestra flota, ponerla en libertad para propósitos ofensivos; y el propuesto canal lo impediría de nuevo, porque nuestra flota tendría que vigilarlo y por lo tanto, hacer el trabajo que un fuerte debiera hacer; y que lo haría mucho mejor. Segundo: en cuanto a la Doctrina Monroe. Si nosotros invitamos a potencias extranjeras para establecer una propiedad conjunta una garantía conjunta a lo que tan vitalmente nos afecta, a poca distancia de nuestras fronteras ¿cómo podemos nosotros objetar una acción de unión similar digamos con el sur de Brasil o en Argentina, donde nuestros intereses son mucho menos evidentes? Si Alemania tiene el mismo derecho que nosotros tenemos en el canal a través de América Central ¿por qué no en la participación de cualquier sector de América del Sur? A mi manera de pensar, nosotros deberíamos rehusar categóricamente, a todas las potencias europeas el derecho de controlar, en forma alguna, ningún territorio del hemisferio occidental que ellos no hayan obtenido con anterioridad."²²

Esta carta es no sólo reveladora, sino explicativa de muchas de las posturas asumidas por los Estados Unidos de América, principalmente cuando fueron gobernados por Teodoro Roosevelt.

El Senado aprobó el primer Tratado Hay-Pauncefote con tres reservas. La primera tenía por finalidad que se consignara expresamente en el art. II que el Tratado Clayton-Bulwer quedaba reemplazado por el Hay-Pauncefote. Con la segunda se pretendía agregar una cláusula que dispusiera que ninguna de las condiciones y estipulaciones establecidas en las cinco primeras secciones del art. II podrían aplicarse a las medidas que los Estados Unidos pudieran

²² DuVal, Jr., Miles P.: CADIZA CATAY. Editorial Universitaria, Panamá, 1973, pág. 138.

considerar necesarias tomar para asegurar con sus propias fuerzas su defensa y el mantenimiento del orden público. La tercera, finalmente, eliminaba el art. III, según el cual, como hemos visto, se invitaba a las demás potencias a adherirse al tratado.

La Gran Bretaña se negó a aceptar las reservas. Es más, en nota que el 22 de febrero de 1901 Lord Lonsdowne, Canciller británico, dirigió a su embajador en Washington, expresó, con relación al reemplazo del Tratado Clayton-Bulwer:

"... si el Tratado Clayton-Bulwer queda derogado por completo, ambas partes contratantes, excepto en las inmediaciones del Canal, recobrarían entera libertad de acción en la América Central, y el cambio a la verdad sería ventajoso para los Estados Unidos y podría tener sustancial importancia."

Con respecto a adicionar una nueva cláusula agregó:

"... resultaría un Contrato unilateral según el cual la Gran Bretaña se vería privada de toda acción bélica en el Canal o en sus inmediaciones, mientras que los Estados Unidos podrían apelar a esa acción en la extensión que juzgasen necesaria para garantizar la seguridad."

Y al referirse a la eliminación del art. III observó:

Gran Bretaña se coloca "en una posición de visible desventaja si se la compara con otras potencias que no estarían sujetas a la disposición restrictiva que se quiere sea aceptada por la Gran Bretaña. Si el Gobierno de S.M. aceptase semejante arreglo, se seguiría de ello que los Estados Unidos tendrían derecho, conforme al Tratado, de intervenir en el Canal en tiempo de guerra o cuando ésta se tema; y mientras otras potencias podrían CON CLARA convicción, hacer caso omiso de todas las restricciones impuestas por la Convención, solamente la Gran Bretaña, a pesar de sus enormes posesiones en el continente americano, a pesar de la extensión de sus colonias australias y de sus intereses en el oriente, quedaría en absoluto excluida de concurrir a esa acción o de dictar providencias para asegurar sus intereses en el Canal o en sus inmediaciones."²³

Pero la Gran Bretaña, cuyos problemas internacionales para ese entonces no se habían todavía resuelto, considerando que más le valía la amistad de los Estados Unidos de América que su persistencia en rechazar las reservas introducidas por el Senado, convino en negociar un nuevo tratado en el que

²³ Castillero R., Ernesto J.: HISTORIA DE LA COMUNICACION INTEROCEANICA. Imprenta Nacional, Panamá, págs. 298 y 299.

prevaleció, por supuesto, el criterio estadounidense, excepción hecha de la segunda reserva cuyas objeciones fueron mantenidas. Este nuevo tratado, el segundo Tratado Hay-Pauncefote, fué firmado en Washington el 18 de noviembre de 1901²⁴, cuando Teodoro Roosevelt ya era Presidente de los Estados Unidos, pues, el asesinato de McKinley le llevó a la Casa Blanca el 14 de septiembre de 1901.

Por el art. I del segundo Tratado Hay-Pauncefote los Estados partes convinieron en abrogar el Tratado Clayton-Bulwer. El art. II del segundo tratado era igual al art. I del primer tratado. El art. III del segundo tratado era igual al art. II del primer tratado, salvo que: a) en el segundo tratado los Estados Unidos, única y exclusivamente, adoptaron, como base para la neutralización del canal, las reglas que en términos generales adoptaron en el primer tratado las "Altas Partes Contratantes", o sean, tanto los Estados Unidos como la Gran Bretaña; b) por el art. III, sección 1a., se eliminó la frase "en tiempo de guerra como en tiempo de paz", contenida en el art. II, sección 1a., del primer tratado, y se agregó la frase "que observen estas reglas" y la oración: "Estas condiciones y tarifas de tráfico serán justas y equitativas", de tal suerte que el nuevo numeral quedó así: "El canal estará libre y abierto a los buques mercantes y de guerra de todas las naciones que observen estas reglas, en términos de entera igualdad, de modo que no habrá discriminación contra ninguna nación o sus ciudadanos o súbditos, con respecto a condiciones o tarifas de tráfico, o cualquier otra. Estas condiciones y tarifas de tráfico serán justas y equitativas", y c) por el art. III se eliminó también la sección 7a. del art. II del primer tratado, que prohibía a los Estados Unidos construir fortificaciones que dominaran el canal o las aguas adyacentes. La parte del numeral eliminado que permitía a los Estados Unidos mantener a lo largo del canal la policía militar que fuera necesaria para protegerlo contra actos ilegales y desórdenes pasó a ser parte de la sección 2a. del art. III del segundo tratado. El art. IV del segundo tratado introdujo una nueva disposición. De acuerdo con ella los Estados partes acordaron "que ningún cambio de sobe-

²⁴ El segundo Tratado Hay-Pauncefote fue firmado dos días después de que la Comisión del Canal Istmico, o Segunda Comisión Walker, hubo presentado su informe escogiendo la ruta de Nicaragua por ser la "Más factible y práctica", en parte porque la Compañía Nueva del Canal de Panamá pretendía transferir sus propiedades a los Estados Unidos en \$109,141,500.00, en lugar de \$40,000,000.00 que era el precio fijado por la Comisión. Esto hacía una diferencia en favor de la ruta de Nicaragua de \$63,510,796.00. Ante el peligro inminente de que la ruta de Panamá quedara definitivamente eliminada, la Nueva Compañía del Canal de Panamá, a instancias de Philippe Bunau Varilla, por medio de la Legislación Francesa en Washington hizo saber al Gobierno estadounidense su disposición de vender por \$40,000,000.00. El 18 de enero de 1902 la Comisión del Canal Istmico presentó un informe suplementario recomendando la ruta de Panamá fundándose en razones técnicas y financieras.

ranía territorial o relación internacional del país o países por donde haya de atravesar el canal, afectará el principio general de neutralización o la obligación de las Altas Partes Contratantes bajo el presente Tratado." Por el art. V del segundo tratado se redujo a tres meses el término de seis para canjear las ratificaciones, establecido en el art. IV del primer tratado. En el segundo tratado, finalmente, se eliminó el art. III del primero, según el cual los Estados partes invitarían a otras Potencias a adherirse a él.²⁵

Interpretaciones y violaciones

El régimen de neutralización del Canal de Panamá emanó, como se ha visto, del Tratado Hay-Bunau Varilla, celebrado por Panamá y los Estados Unidos de América, y del Tratado Hay-Pauncefote, celebrado por los Estados Unidos de América y la Gran Bretaña. Este régimen, sin embargo, no menoscabó el "principio general" de neutralización establecido en el art. VIII del Tratado Clayton-Bulwer, a pesar de que dicho tratado fue abrogado, por cuanto fue propósito de los firmantes del Tratado Hay-Pauncefote que ese "principio general" no sufriera mella.²⁶

Se ha alegado que los Estados Unidos de América tenían capacidad para dejar de aplicar, cuando lo juzgaran conveniente, las reglas por ellos adoptadas, en el art. III del Tratado Hay-Pauncefote, como base de la neutralización del Canal de Panamá. La circunstancia de que en este tratado se hubiese consignado que eran los Estados Unidos —en lugar de las "Altas Partes Contratantes", como decía el primer tratado de ese nombre— quienes adoptaban tales reglas, llevó a sus funcionarios a pronunciarse por la afirmativa. No por otra razón, decía el Presidente William H. Taft en un memorándum al Congreso, fechado el 24 de agosto de 1912, en relación con el art. III:

²⁵ Hlavacek, Op. cit., págs. 22 y 23.

²⁶ "ARTICULO VIII. Los Gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña teniendo no sólo deseo, al celebrar este convenio, de cumplir un objeto particular, sino establecer también un principio general, convienen en extender su protección, por estipulaciones de tratados, a cualesquiera otras comunicaciones practicables, bien por canal o por ferrocarril, a través de los istmos que unen Norte y Sur América, y especialmente a las comunicaciones interoceánicas que asimismo resulten practicables, bien por canal o por ferrocarril, por la vía de Tehuantepec a Panamá. Al conceder, sin embargo, su protección conjunta a cualesquiera de tales canales o ferrocarriles como queda especificado en este artículo, es siempre entendido por los Estados Unidos y la Gran Bretaña que las partes que construyan o posean los mismos no impondrán otros gravámenes y condiciones de tráfico que los que aprueben los ya mencionados gobiernos como justos y equitativos; y que los mismos canales y ferrocarriles, abiertos a los ciudadanos y súbditos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña en iguales términos, serán también abiertos en los mismos términos a los ciudadanos y súbditos de cualquier otro Estado que esté dispuesto a dar a esas vías de comunicación una protección tal como la que los Estados Unidos y la Gran Bretaña se obligan a darles."

"El artículo es una declaración de la política de los Estados Unidos de que el canal debe ser neutral, que la actitud de este Gobierno hacia el comercio del mundo es que todos los Estados están tratados de igual forma y que ninguna discriminación será hecha por los Estados Unidos contra cualesquiera de ellos que observen las reglas adoptadas por los Estados Unidos."²⁷

Los que así piensan pierden de vista que la adopción de las reglas contenidas en el art. III del Tratado Hay-Pauncefote por parte de los Estados Unidos fue convenida por ellos y por la Gran Bretaña en un acuerdo internacional (véase el preámbulo de dicho tratado), razón por la cual no tenía el carácter de "acto unilateral" que de su simple lectura pareciera desprenderse.

Se ha alegado también que los Estados Unidos de América tenían capacidad para cerrar el canal a los Estados beligerantes o que se encontraban en estado de guerra con ellos. Los que atribuían a los Estados Unidos esa capacidad se apoyaban asimismo en la circunstancia de no figurar en la sección 1a. del art. III del Tratado Hay-Pauncefote la frase "en tiempo de guerra como en tiempo de paz", la cual figuraba en la misma sección del art. II del primer tratado de ese nombre, y que figura también en el art. I de la Convención de Constantinopla relativa a la libre navegación del Canal de Suez. Expresaba el Secretario de Estado Hay al Senador Cullom, el 12 de diciembre de 1901:

"El efecto obvio de estos cambios es el de reservar a los Estados Unidos, cuando están en guerra, el derecho y poder de proteger el canal de todo daño y perjuicio de parte del enemigo, de excluir a los buques de tal enemigo del uso del canal mientras dure la guerra y defender el mismo en las aguas adyacentes al canal al igual que en cualesquiera otras aguas, sin derogar en otros aspectos los principios de neutralidad establecidos en el tratado."²⁸

Mas los que así piensan pierden además de vista que la inclusión de la frase "en tiempo de guerra como en tiempo de paz" o de otra semejante era completamente innecesaria, constituiría una redundancia, pues, lo que caracteriza al régimen de neutralización es, precisamente, su aplicación tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz. Ahora bien, que fue propósito del Tratado Hay-Bunau Varilla neutralizar el Canal de Panamá está por encima de toda duda —a pesar de que los Estados Unidos de América prefieren hablar de *neutralidad* a secas en lugar de *neutralización* o de *neutralidad permanente*— desde el momento en que su art. XVIII comenzaba dicien-

²⁷ Whiteman, Marjorie M.: DIGEST OF INTERNATIONAL LAW. Department of State Publication 7737, Volumen 3, 1964, pág. 1177.

²⁸ Ibidem, Volumen 3, pág. 1178.

do: "El Canal una vez construido, y sus entradas, *serán neutrales a perpetuidad...*" Por lo demás, el art. III del Tratado Hay-Pauncefote no establece diferencias entre los supuestos de que los Estados Unidos de América sean o no beligerantes. La única exigencia que contempla la sección 1a. del mencionado artículo, para que los buques mercantes y de guerra de un Estado determinado tengan derecho a transitar por el Canal de Panamá, es que ese Estado observe las reglas adoptadas por los Estados Unidos, en ese mismo artículo, como base de la neutralización de dicho canal, y no las que ellos pudieran haber dictado al margen de esa disposición. En consecuencia, los Estados Unidos de América no podían, legítimamente, cerrar el canal a los buques mercantes y de guerra de los Estados que observaran las reglas consignadas en el art. III del Tratado Hay-Pauncefote, aún en el supuesto de que tales Estados hubiesen sido beligerantes o se hubiesen encontrado en estado de guerra con los Estados Unidos.

Contra esta afirmación nuestra no faltan quienes podrían alegar que el 14 de noviembre de 1912 la Embajada Británica en Washington envió una nota al Departamento de Estado en la que expresaba que habiéndose convertido los Estados Unidos de América, prácticamente, en el soberano del Canal de Panamá, el Gobierno de Su Majestad no cuestionaba el título de ellos para ejercer derechos de beligerantes para su protección.²⁹ Con todo ello, las reglas contenidas en el art. III del Tratado Hay-Pauncefote continuaron siendo de obligatorio cumplimiento para los Estados Unidos por haber sido incorporadas al Tratado Hay-Bunau Varilla, celebrado con Panamá. En otras palabras, si bien no se puede negar a la Gran Bretaña su derecho a relevar a los Estados Unidos de su obligación frente a ella de dar, en tiempo de guerra, estricto cumplimiento a las reglas aludidas, no es menos cierto que para que tales reglas dejen de obligar a los Estados Unidos ha debido producirse una conducta igual de parte de Panamá. Panamá, por lo tanto, ha debido también haber puesto de manifiesto su voluntad de no cuestionar el título de los Estados Unidos de América para ejercer derechos de beligerantes para la protección del Canal de Panamá, por cuanto la obligación de los Estados Unidos a aplicar las reglas contenidas en el art. III del Tratado Hay-Pauncefote continuó subsistiendo frente a Panamá, por imperativo del art. XVIII del Tratado Hay-Bunau Varilla, pese a cualquier renuncia de derechos por parte de la Gran Bretaña.

No obstante, el 23 de mayo de 1917, es decir, después de haber los Estados Unidos de América entrado en la Primera Guerra Mundial, el Presidente Woodrow Wilson expidió una proclama, la cual establecía en su regla 15:

"En interés de la protección del canal, mientras los Estados Unidos sean beligerantes, a ningún buque de guerra, buque auxiliar o buque privado.

²⁹ Ibidem, Volumen 3, pág. 1248.

de un enemigo de los Estados Unidos, o a un aliado de tal enemigo, le será permitido usar el Canal de Panamá ni las aguas territoriales de la Zona del Canal para ningún propósito, excepto con el consentimiento de las autoridades del canal y sujeto a las reglas y reglamentaciones que ellas puedan prescribir."³⁰

Esta proclama, a todas luces violatoria de los tratados que regulan la materia, fueron incorporadas a "The Canal Zone Regulations". Durante el tiempo en que los Estados Unidos de América se mantuvieron neutrales, en la Segunda Guerra Mundial, no objetaron el tránsito por el canal de buques pertenecientes a países beligerantes. Es más, el Presidente Franklin D. Roosevelt expidió, el 5 de septiembre de 1939, una Orden Ejecutiva que prescribía las reglas que debían gobernar el paso y control de buques a través del Canal de Panamá, en cualquier guerra en que los Estados Unidos fueran neutrales.³¹

Fortificaciones temporales vs. bases militares permanentes

De acuerdo con el art. II del Tratado Hay-Bunau Varilla, Panamá concedió a los Estados Unidos de América el uso, ocupación y control de la Zona del Canal de Panamá para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y *protección* del Canal de Panamá y de sus obras auxiliares.³² La protección del Canal de Panamá fue, en consecuencia, uno de los fines de la concesión. Por el art. XXIII del mismo tratado: "Si en cualquier tiempo fuere necesario emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del Canal o de las naves que lo usen, o de los Ferrocarriles y obras auxiliares, los Estados Unidos tendrán derecho, en todo tiempo y a su juicio, para usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y establecer fortificaciones con ese objeto."

La primera observación que se debe hacer al examinarse la norma transcrita es que el derecho que ella otorgó a los Estados Unidos de América para usar "sus fuerzas terrestres y navales y establecer fortificaciones" fue de carácter temporal. Ello es así, por cuanto este derecho estaba condicionado a la circunstancia de que fuera necesario el uso de tales fuerzas y el establecimiento de fortificaciones "para la seguridad y protección del Canal o de las

³⁰ Ibidem, Volumen 3, págs. 1248 y 1249.

³¹ Ibidem, Volumen 3, pág. 1177.

³² Los cinco fines originarios de la concesión canalera se redujeron después a cuatro, ya que el art. I del Tratado General de 1936, firmado en Washington el 2 de marzo, estableció que en "vista de la apertura formal y oficial del Canal de Panamá el 12 de Julio de 1920, la República de Panamá y los Estados Unidos de América declaran que las estipulaciones de la Convención de 18 de Noviembre de 1903 tienen en mira el uso, ocupación y control por los Estados Unidos de América de la Zona del Canal y de las tierras y aguas adicionales bajo la jurisdicción de los Estados Unidos de América, para los fines del eficiente mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal y de sus obras auxiliares." El fin relativo a la construcción fue, por lo tanto, eliminado.

naves que lo usen, o de los Ferrocarriles y obras auxiliares". Por esto, precisamente, la norma transcrita comenzaba diciendo: "Si en cualquier tiempo fuere necesario...", que es igual a "si...fuere necesario..." De ahí se deduce que el Tratado Hay-Bunau Varilla, al igual que la Convención de Constantinopla relativa a la libre navegación del Canal de Suez, no permitía la construcción de fortificaciones permanentes.

Distinta era la situación con respecto al uso de la policía. Este es un derecho que tenían los Estados Unidos de América con carácter permanente, por cuanto el art. III, sección 2a., del Tratado Hay-Pauncefote, que fue incorporado al Tratado Hay-Bunau Varilla, por mandato de la cláusula XVIII de este último tratado, los dejó en libertad para "mantener a lo largo del canal la policía militar que pueda ser necesaria para protegerlo contra actos ilegales y desórdenes."

Al examinarse los arts. II y XXIII del Tratado Hay-Bunau Varilla indispensable es también tener presente que, a pesar de que el término *protección* es gramaticalmente sinónimo de *defensa*, los usos de ambos vocablos les han dado en la práctica de los Estados distintas acepciones, destinando el primero para las funciones de policía y el segundo para las militares. "El policía nos protege mientras que el soldado nos defiende", podríamos decir para señalar gráficamente la diferencia que los separa. Y esta separación se acentúa más si se advierte que en la actualidad casi todos los Estados denominan Ministerio o Departamento de Defensa al mismo que antes de la terminación de la Segunda Guerra Mundial llamaban Ministerio o Departamento de Guerra. A ninguno, sin embargo, se le ha ocurrido denominarlo Ministerio o Departamento de Protección. De ahí, pues, que podemos concluir afirmando que cuando los arts. II y XXIII del Tratado Hay-Bunau Varilla empleaban la palabra *protección*, dichos artículos se estaban refiriendo al poder de amparar y liberar el Canal de Panamá de todo peligro, daño o riesgo *interno o doméstico*. Confirma nuestra manera de pensar el texto del art. III, sección 2a. del Tratado Hay-Pauncefote, el cual fue incorporado al Tratado Hay-Bunau Varilla por mandato del art. XVIII de dicho tratado. Tal disposición es del siguiente tenor:

"El canal nunca será bloqueado, ni ningún derecho de guerra podrá ser ejercido ni ningún acto de hostilidad podrá ser cometido dentro de él. Los Estados Unidos, sin embargo, quedarán en libertad de mantener a lo largo del canal la policía militar que pueda ser necesaria para *protegerlo contra actos ilegales y desórdenes*."

Si esta disposición facultaba a los Estados Unidos solamente para mantener a lo largo del canal la *policía militar* que hubiese sido necesaria para *protegerlo contra actos ilegales y desórdenes*, es inequívoco que la palabra *protección* que

figuraba en los arts. II y XXIII del Tratado Hay-Bunau Varilla tenía que ser interpretada en forma restrictiva, ya que insólito sería, por decir lo menos, calificar actos de guerra o la agresión armada como "ilegales y desórdenes". Además, una interpretación amplia no sólo habría sido incongruente con el art. XVIII del Tratado Hay-Bunau Varilla que incorpora a dicho tratado el art. III, sección 2a., del Tratado Hay-Pauncefote. La interpretación amplia habría entrañado, al mismo tiempo, una violación por parte de los Estados Unidos de este último tratado, por cuanto de acuerdo con el mismo los Estados Unidos se obligaron con la Gran Bretaña a aplicar al Canal de Panamá la regla contenida en el ya mencionado art. III, sección 2a. Ni siquiera la facultad que el art. XXIII del Tratado Hay-Bunau Varilla otorga a los Estados Unidos de usar "sus fuerzas terrestres y navales" podría invocarse para desvirtuar lo anterior, ya que la misma fue una consecuencia de la necesidad en que se encuentran los Estados de recurrir a esas fuerzas cuando las de policía resultan insuficientes para cumplir con las funciones que les han sido encomendadas.

¿Lo anterior significa que nosotros negamos a los Estados Unidos de América el derecho de haber usado sus fuerzas terrestres y navales, así como el de haber establecido fortificaciones, en caso de que hubiese sido necesario para amparar el canal contra todo peligro, daño o riesgo exterior? ¡No! ¡De ninguna manera! La legítima defensa es un derecho inmanente que para ser ejercido no requiere que ningún tratado lo consagre. Fuera de eso, para permitir a los Estados Unidos el uso de sus fuerzas terrestres y navales, al igual que el establecimiento de fortificaciones, en los supuestos mencionados, en el art. XXIII del Tratado Hay-Bunau Varilla se coló, a espaldas del Tratado Hay-Pauncefote, la palabra *seguridad* que es mucho más abarcadora que el vocablo *protección*.

Al examinarse los arts. II y XXIII del Tratado Hay-Bunau Varilla debe tenerse igualmente presente que esta última cláusula confirió tan sólo a los Estados Unidos derecho a establecer fortificaciones, las cuales no deben ser confundidas con las bases militares. Las primeras son instalaciones meramente defensivas. Las segundas pueden ser defensivas y ofensivas. Y el establecimiento de tales fortificaciones tenía que responder al objetivo de brindar seguridad y protección al Canal de Panamá, a las naves que lo usan, a los ferrocarriles y obras auxiliares.

A pesar de lo expuesto los Estados Unidos de América establecieron arbitrariamente catorce bases militares de todo tipo dentro de la Zona del Canal, inclusive aéreas, lo que constituye una arbitrariedad mayor, porque no existiendo esta clase de bases al momento de suscribirse el Tratado Hay-Bunau Varilla, no se podría sostener, por más que se estiren las reglas de hermenéutica, que Panamá facultó a los Estados Unidos para establecerlas.

No por otra razón, el art. XXIII de dicho tratado habla únicamente de "fuerzas terrestres y navales", y para nada menciona a las fuerzas aéreas.

El mismo Philippe Bunau Varilla, firmante de la Convención del Canal Istmico (1903), nos da la razón en todo cuanto hemos expuesto, al expresar:

"El vasto sistema de fortificaciones permanentes para el cual el Presidente Taft solicitó créditos al Congreso (por primera vez el 29 de abril de 1910) no tiene relación con las fortificaciones estipuladas en el Tratado Hay-Bunau Varilla.

"He aquí el artículo de este tratado, el cual obviamente no se refiere a un vasto sistema de fortificaciones permanentes, sino que simplemente habla de fortificaciones eventuales de la misma clase transitoria que el empleo de fuerzas militares cuando las circunstancias puedan obligar a los Estados Unidos a usarlas contra tumultos o revoluciones.

"Tales fortificaciones están limitadas por su naturaleza a ser de orden secundario y sólo del carácter que pueda ser necesario para hacer frente a disturbios locales."

Renglón seguido, luego de transcribir el art. XXIII del tratado que lleva su nombre y las primeras palabras del art. XVIII que dicen: "El Canal una vez construido, y sus entradas, serán neutrales a perpetuidad...", continuó así:

"... es obvio que la intención común de las Altas Partes Contratantes fue dejar fuera de consideración la cuestión de un vasto sistema de fortificaciones permanentes, las cuales, como hemos visto, no tienen nada que hacer con la protección del canal.

"Aunque la palabra fortificaciones se encuentra en el Tratado Hay-Bunau Varilla, la situación respecto a las fortificaciones permanentes es exactamente la misma que en el Tratado Hay-Pauncefote, donde esa palabra no aparece. En el Tratado Hay Bunau Varilla quedó excluida implícitamente; en el Tratado Hay-Pauncefote quedó excluida explícitamente."³³

Pero lo peor de todo está en que las bases militares ilegalmente establecidas por los Estados Unidos de América en la Zona del Canal no respondían únicamente a la seguridad y protección del canal. Obedecían, más que todo, a la seguridad y defensa del continente, principalmente a la de los Estados Unidos. Ello movió al mismo Bunau Varilla a escribir:

³³ Bunau Varilla, Philippe: PANAMA THE CREATION DESTRUCTION AND RESURRECTION. New York, McBride, Nast & Company, 1914, págs. 529 y 530.

"Cuando el Tratado Hay-Bunau Varilla fue celebrado, sus signatarios no consideraron la cuestión de la defensa de los Estados Unidos, sino que ellos pensaron en el mantenimiento del orden público en un país expuesto a tumultos y revoluciones.

"Es para este último propósito que fue dado a los Estados Unidos permiso a usar en cada caso su policía, fuerzas terrestres y navales, o a establecer fortificaciones, en todo tiempo, si en cualquier tiempo fuere necesario, emplear fuerzas armadas para la protección de la empresa del canal o del tráfico.

"Pero el otro y principal propósito mencionado en el memorándum de Mr. Hay —el sistema de fortificaciones para la defensa de los Estados Unidos— fue dejado fuera de un tratado concerniente exclusivamente con la operación del canal."³⁴

"Tal es el carácter de las fortificaciones estipuladas en el Tratado Hay-Bunau Varilla para un canal neutral.

"El agua", dice un proverbio, "no puede subir más alto que su manantial."

"Por la misma razón, el origen de los derechos de establecer un vasto sistema de fortificaciones para la defensa de los Estados Unidos no puede tener su origen en un artículo del Tratado Hay-Bunau Varilla, donde sólo estipulaciones referentes a la necesidad de proteger un canal neutral fueron insertadas."³⁵

Los Estados Unidos de América, sin embargo, no se contentaron con establecer en la Zona del Canal "un vasto sistema de fortificaciones permanentes", para utilizar expresión de Bunau Varilla, o más bien bases militares destinadas a la seguridad y defensa del continente, sobre todo de ellos mismos. Sin ningún derecho para ello ubicaron también en la Zona del Canal el llamado "Comando Sur", cuya jurisdicción comprende Centro y Sur América, al igual que establecimientos para el entrenamiento e instrucción de fuerzas terrestres, navales y aéreas de los Estados Unidos y de los países latinoamericanos. Prueba de lo que afirmamos la encontramos en un informe del

³⁴ Referíase Bunau Varilla a un memorándum del Secretario de Estado Hay para justificar ante el Senado el segundo Tratado Hay-Pauncefote y hacerle ver que el mismo era congruente con su deseo. La primera línea de ese memorándum que transcribe Bunau Varilla es del siguiente tenor:

"Las enmiendas del Senado al anterior tratado requirieron... que las reglas de neutralidad no deben privar a los Estados Unidos del derecho de defenderse y de mantener el orden público."

³⁵ Bunau Varilla, Op. cit., pág. 532.

Subcomité sobre la Política de Seguridad Nacional y Desarrollo Científico, del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, en el que se lee lo siguiente:

“El área en la cual el Comando Sur es responsable para la protección y mejoramiento de los intereses de los Estados Unidos incluye las áreas de tierra del Sur y Centro América, excluyendo México... El Comando Sur tiene tres misiones básicas: Primera: Es directamente responsable de la defensa del Canal de Panamá... Segunda: El Comando Sur es responsable de planes de contingencia para situaciones de crisis en países de América Latina que puedan requerir reacción militar de los Estados Unidos... Tercera: El comando conjunto supervisa la asistencia militar de los Estados de la región, incluyendo representantes consejeros estadounidenses, equipos entrenados solicitados por países de América Latina y el sistema escolar militar en la Zona del Canal. El papel del Comando Sur fue repetidamente interpretado por la misión de estudio en términos de objetivos políticos. Teniendo un comando estadounidense mayor en América Latina, queda satisfecho, los Estados Unidos demuestran su interés en América Latina, su activa participación en seguridad regional colectiva y su respaldo al Tratado de Río” (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, 1947).³⁶

El artículo X del Tratado General de 1936

De todas las disposiciones del Tratado General de Cooperación y Amistad, suscrito entre Panamá y los Estados Unidos de América, el 2 de marzo de 1936, el art. X ha sido la más controvertida. Este es del siguiente tenor:

“En caso de conflagración internacional o de existencia de cualquier amenaza de agresión en que peligran la seguridad de la República de Panamá o la neutralidad o seguridad del Canal de Panamá, los Gobiernos de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América tomarán las medidas de prevención y defensa que consideren necesarias para la protección de sus intereses comunes. Las medidas que parezcan esencial tomar a uno de los dos Gobiernos en guarda de dichos intereses

³⁶ Reports of the Special Study Mission to Latin America on I Military Assistance Training, II Development Television. 91st. Cong. May 7, 1970, págs. 21 y 22, U.S. Government Printing Office. Citado por López Guevara, Carlos Alfredo: PANAMA TIENE DERECHO A DENUNCIAR LA CONVENCION DEL CANAL ISTMICO DE 1903 Y SUS ENMIENDAS POR LAS VIOLACIONES SUBSTANCIALES A LA MISMA COMETIDAS POR ESTADOS UNIDOS. Publicado en “La denuncia como medio de liberación nacional” de la Comisión de Divulgación Nacional del Consejo Nacional de la Empresa Privada. Serie: La Cuestión Canalera. Panamá, 1975, pág. 36.

y que afecten el territorio bajo la jurisdicción del otro Gobierno serán objeto de consulta entre los dos Gobiernos.”

En páginas anteriores dijimos que para permitir a los Estados Unidos de América el uso de sus fuerzas terrestres y navales, al igual que el establecimiento de fortificaciones, en cualquier tiempo que hubiese sido necesario emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del canal, de las naves que lo usan, de los ferrocarriles y obras auxiliares, por razón de peligro, daño o riesgo exterior, en el art. XXIII del Tratado Hay-Bunau Varilla se coló, a espaldas del Tratado Hay-Pauncefote, la palabra *seguridad* que es mucho más abarcadora que el vocablo *protección*. A más de lo anterior, el art. X arriba transcrito va mucho más lejos que el art. XXIII del Tratado Hay-Bunau Varilla, por lo consiguiente:

1. Mientras que el art. XXIII se limitaba a la seguridad y protección del canal, de las naves que lo usan, de los ferrocarriles y obras auxiliares, el art. X comprendía, además de la neutralidad o seguridad del Canal de Panamá, la seguridad de la República de Panamá. Esta disposición, por consiguiente, hacía innecesario el art. I del Tratado Hay-Bunau Varilla, por el cual los Estados Unidos de América se obligaron a garantizar y mantener la independencia de Panamá, que fue derogado, precisamente, por el Tratado General de 1936.

2. Mientras que el art. XXIII permitía a los Estados Unidos de América usar tan sólo sus fuerzas terrestres y navales, así como establecer fortificaciones, el art. X los capacitaba para tomar “las medidas de prevención y defensa que consideren necesarias para la protección de sus intereses comunes” con Panamá. Esta nueva redacción entrañaba la posibilidad de establecer bases militares en caso de conflagración internacional o de amenaza de agresión.

3. Mientras que el art. XXIII restringía a la Zona del Canal del ejercicio de las facultades que otorgaba a los Estados Unidos de América, el art. X los habilitaba para tomar, previo acuerdo o convenio con Panamá, las medidas que les pareciera esencial y que afectaran el territorio de nuestra República no sometido a limitaciones jurisdiccionales. Y decimos “previo acuerdo o convenio con Panamá”, porque de conformidad con las Actas de las Negociaciones de 1936, “excepto en raros casos de emergencia, la intención de la palabra “consulta” en cuestión sería con la mira a un acuerdo o convenio”. En otros términos, en caso de conflagración en que hubiese peligrado la seguridad de la República de Panamá o la neutralidad o la seguridad del Canal de Panamá, los Estados Unidos de América no podían tomar las medidas de prevención y defensa que les hubiese parecido esencial y que afectaran el territorio de la República bajo la jurisdicción del Gobierno panameño, a menos que tales medidas hubiesen sido objeto de un acuerdo o convenio con

Panamá, salvo en raros casos de emergencia que no hubiesen hecho posible tal acuerdo o convenio.

Este criterio fue desnaturalizado al no definirse la palabra consulta en la forma arriba indicada y al acentuarse la posibilidad de prescindir de ella, en un canje de notas entre el Departamento de Estado y la Embajada de Panamá en Washington, de 1º de febrero de 1939, es decir, anterior al consejo y consentimiento para la ratificación de dicho tratado dado por el Senador estadounidense. En efecto, se lee en las notas canjeadas por el supuesto propósito de aclarar algunas disposiciones del Tratado General de 1936, lo siguiente:

"Conforme se indica en las Actas de las sesiones de las negociaciones del Tratado General celebrado el 2 de marzo de 1936, y en las discusiones que tuvieron lugar el 16 de marzo de 1935, en la eventualidad de una emergencia tan súbita que obligue a tomar medidas preventivas de carácter imperativo, para salvaguardar la neutralidad o seguridad del Canal de Panamá, y si por razón de tal emergencia fuera imposible consultar con el Gobierno de Panamá como establece el art. X de dicho Tratado, el Gobierno de los Estados Unidos de América no está obligado a retardar las medidas necesarias para confrontar la emergencia mientras estuviere pendiente la consulta, aunque hará todo esfuerzo, en caso de que tal consulta no se hubiere llevado a cabo antes de proceder a tomar las medidas necesarias, para consultar al Gobierno de Panamá tan pronto como fuere posible."³⁷

El art. X del Tratado General de 1936, aún sin la interpretación que le da el canje de notas transcrito, tiene que calificarse de regresivo en nuestra lucha por liberar el territorio istmeño de las servidumbres que le impulso el malhadado Tratado Hay-Bunau Varilla. Ni siquiera el derecho recíproco que esta disposición daba a Panamá de tomar también las medidas que le pareciera esencial y que afectaran el territorio de la Zona del Canal atenuaba sus efectos humillantes, pues, como manifestó al presentar su informe favorable la subcomisión del Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense que consideró el Tratado General de 1936: "... la posibilidad de que el Gobierno de Panamá pueda, de conformidad con este artículo, intentar adoptar ciertas medidas en la Zona del Canal contrarias a los deseos de este Gobierno debe ser rechazada, ya que no merece serios comentarios." Ese derecho recíproco, como reconoció sin eufemismos el mismo subcomité, nos fue otorgado sencillamente para no herir los sentimientos nacionalistas del

³⁷ Moreno C., Manuel B.: STATUS JURIDICO DE LOS TRATADOS DEL CANAL DE PANAMA 1903-1963. Publicación del Gobierno Nacional de Panamá, 1964.

Pueblo panameño, ya que sus propósitos no fueron otros que los de evitar de que las obligaciones asumidas por Panamá fueran consideradas "como derogatorias de su soberanía" y "asegurar la cooperación total de Panamá" en la obligación conjunta que asumió en el art. II del Tratado General de 1936 de acordar con los Estados Unidos de América las medidas que hubiesen sido necesarias tomar para asegurar el mantenimiento, saneamiento, eficiente funcionamiento y protección efectiva del canal, en el evento de que hubiese surgido alguna contingencia en esa época imprevista que hubiese hecho realmente necesaria la utilización de tierras y aguas adicionales a las que ya estaban siendo usadas por los Estados Unidos.³⁸

No es aventurado afirmar que los diputados Sergio González Ruiz, César A. Guillén, Demetrio A. Porras y Antenor Quinzada, quienes fueron los únicos que votaron en contra del Tratado General de 1936, y lo mismo se puede decir de los veintisiete diputados que lo aprobaron, jamás se imaginaron que casi cuarenta y dos años después el Comandante Primer Jefe de la Guardia Nacional de Panamá, instituto armado que en ese entonces ni siquiera existía, contraviniendo norma de nuestro Derecho Público interno, manifestaría el consentimiento del Estado panameño en obligarse a perpetuidad por un tratado que contiene una reserva, la DeConcini, que da a los Estados Unidos de América en todo el territorio de la República de Panamá más derechos que los comprendidos en el art. X del Tratado General, aún con la interpretación que de él hace el canje de notas de 1939.

El mito de la neutralización

Las normas básicas que consagraron la neutralización del Canal de Panamá, hasta la entrada de la vigencia del Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá de 1977, fueron el art. XVIII del Tratado Hay-Bunau Varilla y el art. III del Tratado Hay-Pauncefote. Estas normas, en cuanto en su contenido, eran idóneas para establecer el régimen de neutralización de esa comunicación interoceánica. Así lo aceptaron implícitamente Alemania, Austria-Hungría, España, Francia, Gran Bretaña, Italia, Países Bajos, Rusia y Turquía, por cuanto estos Estados suscribieron la Convención de Constantinopla, de 29 de octubre de 1888, relativa a la libre navegación del Canal de Suez, cuyos preceptos constituyeron la base para la neutralización del Canal de Panamá. En otras palabras, si tales preceptos eran buenos para la neutralización del Canal de Suez tuvieron que ser igualmente buenos para la neutralización del Canal de Panamá.

Pero a diferencia de lo que ocurrió en Constantinopla, donde las principales potencias de ese entonces suscribieron la neutralización del canal egipcio,

³⁸ Whiteman, Op. cit. Volumen 3, pág. 1217.

en Washington convinieron la neutralidad permanente del canal panameño solamente tres Estados: la Gran Bretaña, los Estados Unidos de América y Panamá. Los dos primeros, por razón del Tratado Hay-Pauncefote. Los dos últimos, por razón del Tratado Hay-Bunau Varilla. Este hecho no deja de ser de importancia vital, porque para que un Estado o parte de su territorio quede realmente neutralizado, requisito *sinequa non* es que esa neutralización sea reconocida por el mayor número de miembros de una Comunidad internacional, sobre todo por aquéllos que podrían ponerla en peligro. En este aspecto, lo más que se puede afirmar en beneficio de la neutralización del Canal de Panamá es que la misma fue aceptada tácitamente por los Estados usuarios del canal.

Sin embargo, las reglas que los Estados Unidos de América adoptaron en el Tratado Hay-Pauncefote como base para la neutralización del Canal de Panamá, principalmente la contenida en la sección 1a, del art. III, fueron por ellos repetidamente violadas. En clara contradicción con esta disposición los Estados Unidos consideraron, como ya se ha visto, que, cuando ellos eran beligerantes, ningún buque mercante o de guerra de un Estado enemigo, o de un Estado aliado de tal enemigo, podía usar el canal ni sus aguas adyacentes, excepto con el consentimiento de las autoridades del canal y sujeto a las reglas y reglamentaciones que ellas prescribieran. De nada valía, por lo tanto, la buena disposición de este Estado a observar las reglas contenidas en el art. III del Tratado Hay-Pauncefote que, jurídicamente, era lo relevante.

Esa actitud de los Estados Unidos de América fue suficiente para desvirtuar y hacer ilusoria la neutralidad permanente del Canal de Panamá, puesto que el régimen de neutralización de un Estado o de partes de su territorio no se aplica únicamente en tiempo de paz. Debe aplicarse también, y especialmente, en tiempo de guerra, y para que dicho régimen sea real y efectivo en una vía de agua navegable la libertad de navegación es indispensable, aún en el supuesto de que el Estado territorial o el que administre, funcione y mantenga esa vía de agua sea beligerante.

Por otra parte, sin negar el derecho inmanente a la legítima defensa que tiene todo Estado cuyo territorio ha sido neutralizado total o parcialmente, así como el Estado que administra, funciona y mantiene una zona o vía de agua navegable que ha sido neutralizada, lo cierto es que hasta el tratado de 1936 los Estados Unidos de América estaban autorizados tan sólo a usar sus fuerzas terrestres y navales, y a establecer fortificaciones, si hubiese sido necesario emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del canal, de las naves que lo usan, de los ferrocarriles y obras auxiliares. Después de dicho tratado la autorización fue ampliada a "las medidas de prevención y defensa" que los Gobiernos de Panamá y de los Estados Unidos de América hubiesen considerado necesarias tomar, "para la protección de sus intereses

comunes", en "caso de conflagración internacional o de existencia de cualquier amenaza de agresión" que hubiese puesto en peligro "la seguridad de la República de Panamá o la neutralidad o seguridad del Canal de Panamá". En otros términos, con carácter meramente temporal en ambos casos. No obstante, los Estados Unidos de América tenían siempre acantonados no menos de diez mil soldados y establecieron arbitrariamente, y con carácter permanente, catorce bases militares de todo tipo dentro de la Zona del Canal. Estas bases, como ya se dejó expresado, no respondían únicamente a la seguridad y protección del Canal de Panamá, ni tampoco a la seguridad de la República de Panamá. Obedecían, además, a la seguridad y defensa del continente, incluyendo a la de los Estados Unidos, razón por la cual sin ningún derecho ubicaron en la Zona del Canal el llamado "Comando Sur", cuya jurisdicción comprende Centro y Sur América, y establecieron instituciones para el entrenamiento e instrucción de las fuerzas terrestres, navales y aéreas de los Estados Unidos y de los países latinoamericanos, como también se vio en su oportunidad.

Las interpretaciones acomodadas hechas por los Estados Unidos de América a los instrumentos internacionales que regulaban la materia constituyeron manifiestas violaciones al texto y al espíritu de esos mismos instrumentos. Ante tales violaciones, que fueron estimuladas por la actitud complaciente de la Gran Bretaña de no cuestionar el título de los Estados Unidos para ejercer derechos de beligerantes para la protección del Canal de Panamá ¿qué fue lo que quedó, vale la pena preguntar, de la supuesta neutralidad permanente de esta vía de agua navegable de interés internacional? Casi nada. Tan sólo un mito.