

Enrique M. Illueca. **Panamá debe prohibir tránsito de desechos radiactivos.**

*En publicación seriada Tareas*, Nro. 113, enero-abril 2003.

Cela, Panamá, R. de Panamá. P.p. 53-72.

ISSN: 0494-7061. Disponible en la web: <http://168.96.200.17/ar/libros/tar113/illueca.rtf>

Índice de la Publicación: <http://168.96.200.17/ar/libros/tar113/index113.html>

## PANAMÁ DEBE PROHIBIR TRÁNSITO DE DESECHOS RADIATIVOS\*

**Enrique M. Illueca\*\***

\*Ponencia presentada, el 22 de noviembre de 2002, en el Encuentro Académico sobre el Canal de Panamá, organizado por el Departamento de Sociología de la Universidad de Panamá.

\*\*Abogado, profesor de Derecho Internacional.

La Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Legislativa, integrada por los legisladores Hirisnel Sucre, José Ismael Herrera, José Francisco Urrutia, Feliciano Mojica (suplente) y Luis Lombardo (suplente) no aprobó por 5 abstenciones, es decir, la totalidad de sus miembros, el 22 de mayo de 2002, al culminar el primer debate, el proyecto de ley N°58 "por la cual se prohíbe el tránsito de materiales altamente radioactivos y radio tóxicos por todo el territorio nacional y la zona económica exclusiva de la República de Panamá, el cual era fruto de la iniciativa histórica de la legisladora Teresita Yanis de Arias, no obstante haber sido prohijado por esa Comisión el 3 de octubre de 2001.

El 22 de octubre de 2002, la misma Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo, nuevamente por iniciativa de la legisladora Teresita de Arias formalizada el 9 de septiembre del año en curso, ha vuelto a prohijar el proyecto de ley N° 50 "por la cual se prohíbe el tránsito de algunos materiales radioactivos por el territorio de la República".

El actual proyecto de ley N° 50, como el anterior que fuera rechazado en primer debate, encuadra plenamente dentro de la competencia de la Asamblea Legislativa y así lo reconoce el derecho internacional contemporáneo.

Queremos reiterar, en este "Encuentro Académico sobre el Canal de Panamá", nuestro rechazo a las declaraciones de funcionarios de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y de otros personeros del sector público en el sentido de que el derecho internacional particular, haciendo alusión al Estatuto de Neutralidad, limita las facultades soberanas de la República de Panamá de prohibir dichos tránsitos.

En el mundo de nuestros días la prevención de los daños transfronterizos al medio ambiente, a las personas y a los bienes ha sido aceptada por la comunidad internacional como principio de primera importancia en muchos tratados multilaterales sobre la protección del medio ambiente, los accidentes nucleares, los objetos espaciales, los cursos de agua internacionales, la ordenación de los residuos peligrosos y la prevención de la contaminación marina.

La magnitud del espantoso ataque terrorista que destruyó a las Torres Gemelas del World Trade Center de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, y los temores que suscitan los macabros incidentes recientes en Bali y Moscú, se multiplican en Panamá, cuando se constata que cada nave que transita el Canal cargada de materiales radioactivos pone en peligro a la mitad de la población de la República, al millón cuatrocientos mil panameños que tienen su hábitat en la región metropolitana.

Es por tanto evidente, como lo reconoce el subtítulo del segmento de este ciclo de conferencias, la necesidad, de poner un “Alto a los tránsitos de la muerte”.

Panamá no debe sustraerse al impulso del espíritu contemporáneo, ahora que tiene el pleno control de la vía interoceánica y que ejerce, sin cortapisas su soberanía territorial, marítima y aérea en toda la extensión de la República.

Panamá tiene derechos y obligaciones internacionales incuestionables de prevenir daños humanos o ambientales que puedan derivarse del tránsito sin control e inexplicablemente sin cobertura de seguros de sustancias peligrosas por el Canal.

En la presente conferencia demostraremos que el derecho internacional contemporáneo faculta a los Estados ribereños a rechazar el paso de estos ultrapeligrosos transportes nucleares por sus mares territoriales y sus zonas económicas exclusivas, y en el caso muy particular de Panamá, para prohibir la utilización de la vía interoceánica por naves con cargas radiactivas, como justa medida de protección a la vida humana y al medio ambiente natural de la región metropolitana atravesada por el Canal de Panamá en el corazón del país.

En primer lugar, me referiré a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que entró en vigor en noviembre de 1994 y que fuera aprobada por la Asamblea Legislativa mediante la ley N°38 de 4 de junio de 1996. Esta Convención tiene el mérito de haber codificado y reformulado las normas consuetudinarias y de desarrollo progresivo del derecho internacional sobre el derecho del mar. En segundo lugar, analizaremos el Tratado de 1977 concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal. Y, por último, me referiré al Código de la Práctica sobre el Movimiento Transfronterizo Internacional de Desechos Radiactivos adoptado por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)

## **La Convención de las Naciones Unidas sobre**

### **el Derecho del Mar (CDNUDM)**

Panamá tiene jurisdicción y competencia para ejercer sus derechos de vigilancia y evaluación ambiental en la zona económica exclusiva (ZEE), reconocida por la parte V de la CDNUDM y que se extiende hasta 200 millas marinas, contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.

El artículo 56 de la Convención relativo a “Derechos, jurisdicción y deberes del Estado ribereño en la zona económica exclusiva”, que es declarativo de la ley internacional vigente establece que:

1. En la zona económica exclusiva, el Estado ribereño tiene:

- a) Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la explotación y exploración económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos;
- b) Jurisdicción, con arreglo a las disposiciones pertinentes de esta Convención con respecto a:
  - i) El establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras;
  - ii) La investigación científica marina;
  - iii) La protección y preservación del medio marino.

Complementando lo anterior, el artículo 73 referente a la “Ejecución de leyes y reglamentos del Estado ribereño”, dice lo siguiente:

1. El Estado ribereño, en el ejercicio de sus derechos de soberanía para la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos de la zona económica exclusiva, podrá tomar las medidas que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos dictados de conformidad con esta Convención, incluidas la visita, la inspección, el apresamiento y la iniciación de procedimientos judiciales.”

Y como corolario necesario de lo anterior, la convención establece en su parte XII "Protección y Preservación del Medio Marino" la obligación general (artículo 192) que tienen los Estados de proteger y preservar el medio marino.

Merece especial atención la sección 5 de la Convención del Mar, que se refiere a las Reglas Internacionales para prevenir, reducir, y controlar la contaminación del Medio Marino.

Para que tengan una panorámica jurídica de los compromisos y obligaciones que tiene Panamá, conforme a la Convención, y a la magnitud de la responsabilidad internacional que tiene el Estado panameño, en su condición de Estado ribereño, daré lectura solamente a la parte pertinente del artículo 194, que dice así: Medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino

1. Los Estados tomarán, individual o conjuntamente según proceda, todas las medidas compatibles con esta Convención que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, utilizando a estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades, y se esforzarán por armonizar sus políticas al respecto.

2. Los Estados tomarán todas las medidas necesarias para garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control se realicen de forma tal que no causen perjuicios por contaminación a otros Estados y su medio ambiente, y que la contaminación causada por incidentes o actividades bajo su jurisdicción o control no se extienda más allá de las zonas donde ejercen derechos de soberanía de conformidad con esta Convención.

3. Las medidas que se tomen con arreglo a esta parte se referirán a todas las fuentes de contaminación del medio marino. Estas medidas incluirán, entre otras, las destinadas a reducir en el mayor grado posible:

a) La evacuación de sustancias tóxicas, perjudiciales o nocivas, especialmente las de carácter persistente, desde fuentes terrestres, desde la atmósfera o a través de ella, o por vertimiento;

b) La contaminación causada por buques, incluyendo en particular medidas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia, garantizar la seguridad de las operaciones en el mar, prevenir la evacuación intencional o no y reglamentar el diseño, la construcción, el equipo, la operación y la dotación de los buques;

d) La contaminación procedente de otras instalaciones y dispositivos que funcionen en el medio marino, incluyendo en particular medidas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia, garantizar la seguridad de las operaciones en el mar y reglamentar el diseño, la construcción, el equipo, el funcionamiento y la dotación de tales instalaciones o dispositivos.

5. Entre las medidas que se tomen de conformidad con esta parte figurarán las necesidades para proteger y preservar los ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies y otras formas de vida marina diezmadas, amenazadas o en peligro.

Las normas de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que hemos examinado, permitirán apreciar a los participantes en este "Encuentro Académico sobre el Canal de Panamá", la dimensión de las facultades y obligaciones internacionales que tiene Panamá como Estado parte del ordenamiento legal de los océanos, y que bajo ningún pretexto la Autoridad del Canal, ni el Ejecutivo Nacional pueden desconocer.

La práctica de los Estados ribereños, como Panamá, en armonía con la ley internacional del mar, pone en evidencia la facultad de los Estados ribereños a rechazar y prohibir estos ultrapeligrosos transportes nucleares por sus mares territoriales y sus zonas económicas exclusivas, aunado a la obligaciones internacionales de prevenir y salvaguardar el medio ambiente marino en un marco de cooperación interestatal.

En defensa de sus derechos soberanos reconocidos por el Derecho Internacional y de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Paraguay, Uruguay, Nueva Zelandia, los Estados de los grandes espacios marinos de Oceanía y del Pacífico Sur, los Estados integrantes del MERCOSUR, Grupo de Río, la Asociación de Estados del Caribe, el Parlamento Centroamericano, en distintas fechas, con evidente incidencia en cuanto al tránsito por el Canal de Panamá de buques con desechos radiactivos, han ejercido y adelantado en forma consistente prácticas, declaraciones, pronunciamientos, reglamentaciones, decisiones judiciales y actuaciones rechazando en tránsito de dichos cargamentos, por su zona económica exclusiva y por su mar territorial.

De trascendental importancia, es el reconocimiento hecho a las facultades que le otorga a los Estados ribereños como Panamá, el orden jurídico internacional del mar. El Poder Judicial de la

nación Argentina hizo patente en la sentencia de 10 de enero de 2001, “que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que la Argentina aprobó mediante la ley 24,543, también le confiere amplias potestades para prevenir contingencias que tengan aptitud de producir un *daño ecológico irreversible* en el hábitat de nuestro mar territorial y zona económica exclusiva”.

La Corte de Apelaciones de la Argentina, en este fallo que merece ser un espejo en que se reflejen los deberes de los órganos de Gobierno del Estado panameño, llegó a la conclusión de que, “dentro del marco de apreciación sumaria propia de la cognición cautelar se advierte la verosimilitud del derecho invocado conforme lo requerido por el artículo 230 del CPCCN, resolvió: “ordenar al Poder Ejecutivo Nacional que con la intervención de los órganos competentes y mediante los procedimientos que correspondan se prohíba el ingreso al territorio nacional y aguas jurisdiccionales al buque *Pacific Swam*.”

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, le confiere a Panamá como Estado parte de esa Convención, facultades de observar, medir, evaluar y, analizar mediante métodos científicos reconocidos, los riesgos de contaminación del medio marino y, desde luego, del Canal de Panamá y de la población panameña que lo circunda. El artículo 206 de la Convención determina que los Estados que tengan motivos razonables para creer que las actividades proyectadas bajo su jurisdicción o control pueden causar una contaminación considerable del medio marino u ocasionar cambios ambientales importantes y perjudiciales, evaluarán los efectos potenciales de esas actividades en el medio marino.

Todo lo anterior implica un reconocimiento de las potestades que está en capacidad de ejercer como país ribereño, el Gobierno de Panamá y la Autoridad del Canal de conformidad con el derecho internacional del mar.

Adicionalmente, si bien es cierto que el derecho internacional reconoce que los buques de todos los Estados gozan del derecho de paso inocente a través del mar territorial, la misma CNUDMI en su artículo 19 advierte que el paso es inocente mientras no sea perjudicial para la paz, el buen orden o *la seguridad* del Estado ribereño.

En mi opinión, el peligro que entraña el tránsito de barcos con desechos radiactivos para los Estados ribereños, es de tal magnitud, que queda plenamente justificada la tipificación que hace el artículo 19, en el sentido de que por los riesgos y perjuicios que representa el referido tránsito, dicho derecho de paso inocente por el mar territorial, así como la libertad de navegación por la zona económica exclusiva quedan privadas de efectividad. Así lo demuestra la práctica de los Estados que actuando con la convicción de que están cumpliendo con una obligación jurídica (*opinio juris sive necessitatis*) de preservar el medio marino y su seguridad, le han cerrado el paso a dichos tránsitos.

Sin embargo, al examinar el artículo 23 de la Convención, que se refiere al paso inocente por el mar territorial de buques extranjeros de propulsión nuclear de buques que transporten sustancias nucleares u otras sustancias intrínsecamente peligrosas o nocivas, se desprende que el derecho internacional le reconoce el derecho de paso inocente por el mar territorial a los buques que transporten sustancias nucleares. Textualmente dice:

Al ejercer el derecho de paso inocente por el mar territorial, los buques extranjeros de propulsión nuclear y los buques que transporten sustancias nucleares (por supuesto que se incluyen los desechos radiactivos) u otras sustancias intrínsecamente peligrosas o nocivas deberán tener a bordo los documentos y observar las medidas especiales de precaución que para tales buques se hayan establecido en acuerdos internacionales.

Pero la situación jurídica de la República de Panamá y su canal, que forma parte de sus aguas interiores, es única y distinta a la de los demás estados ribereños, dado el hecho de que al pasar de dichos buques no solamente atraviesan la ZEE panameña, el mar territorial panameño y las aguas interiores panameñas, que incluyen el golfo de Panamá, bahía histórica.

Fue por lo antes expuesto, que Jorge E. Illueca y quien les habla, como una contribución al primer debate del otrora proyecto de ley 58, presentamos ante la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo un texto revisado del proyecto de ley 58, por el cual se prohíbe el tránsito de materiales altamente radiactivos y radio tóxicos por el territorio nacional y las aguas interiores de la República de Panamá, sin hacer alusión al mar territorial panameño y a la ZEE panameña.

Anticipando, por supuesto, que aunque un sector de la doctrina internacionalista considerase dichos pasos como no inocentes, los transportistas de dichas cargas y los Estados exportadores e importadores de desechos nucleares, pudiesen intentar una demanda contra la República de

Panamá al prohibir dichos tránsitos, por una supuesta violación al derecho de paso inocente a través del mar territorial y a la libertad de navegación.

El acento que se ha puesto en el texto propuesto el 6 de marzo de 2002 a la prohibición del tránsito de cargas radioactivas por las “aguas interiores” de la República que abarcan todas las zonas de agua situadas en el interior de la línea de base del mar territorial, le imprime una irrefragable fuerza jurídica y moral a esta acción legislativa, que en el caso panameño comprende en las referidas aguas interiores el golfo de Panamá, bahía histórica.

El derecho internacional reconoce que las aguas interiores son parte del territorio nacional y no admite derecho de paso inocente ni libertad de navegación a través de las mismas.

Es pertinente mencionar que el Gobierno de la República de Panamá al presentar a la Secretaría General de las Naciones Unidas, por conducto de su Misión Permanente, el Instrumento de Ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. Hizo una declaración formal referente al golfo de Panamá, bahía histórica, que contiene la descripción hecha originalmente por Ángel Rubio y que fue formulada por la Misión entonces a cargo del Dr. Jorge E. Illueca, con los ajustes que en consulta con el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia y el Instituto de Geografía de la Universidad de Panamá, fue presentada a la Cancillería y aprobada por el entonces canciller Ricardo Alberto Arias, lo cual significó además un tributo de honor a la memoria del profesor Ángel Rubio. La declaración es la siguiente:

“La República de Panamá al depositar su Instrumento de Ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (aprobada por medio de la Ley No.38 de 4 de junio de 1996 y promulgada en la Gaceta Oficial No. 23,056 del 12 de junio de 1996), declara que es de su soberanía exclusiva el golfo de Panamá, por su carácter de “bahía histórica panameña, cuyas costas en su integridad pertenecen a la República de Panamá, bajo una configuración geográfica bien determinada, por ser una gran escotadura o seno situada al sur del Istmo de Panamá, donde aguas marinas suprayacentes al lecho y al subsuelo del mar, encierran el área comprendida entre las latitudes geográficas de los 07° 28'00” norte y los 07° 31'00” norte; y las longitudes geográficas de los 79° 59'53” y 78° 11'40”, ambas al oeste de Greenwich; que determinan la ubicación de Punta Mala y Punta Jaqué respectivamente, al oeste y este de la entrada del golfo de Panamá. Esta gran escotadura penetra bastante en la tierra firme del istmo panameño. La anchura de su entrada, desde Punta Mala a la Punta de Jaqué es de unos doscientos kilómetros (200 kilómetros) y su penetración en tierra firme (contada desde la línea imaginaria que une Punta Mala con Punta Jaqué hasta las bocas del río Chico, al este de la ciudad de Panamá) es de ciento sesenta y cinco kilómetros (165 kms).

“El golfo de Panamá, bahía histórica, constituye por sus recursos actuales y potenciales una necesidad vital para la República de Panamá, tanto en lo que concierne desde tiempo inmemorial a su seguridad y a su defensa como en lo que atañe a la esfera económica, ya que sus recursos marinos han sido desde muy antiguo utilizados por los habitantes del istmo panameño.

“De forma oblonga, cuyo entorno litoral semeja aproximadamente la de una cabeza de ternero, presenta un perímetro costero bajo el dominio marítimo de Panamá, de unos seiscientos sesenta y ocho kilómetros (668 kms). Bajo esta delimitación el golfo de Panamá, bahía histórica, es de una superficie que, aproximadamente, se acerca a los treinta mil kilómetros cuadrados (30,000 Kms<sup>2</sup>).

Fortalecen aún más la propuesta legislativa formulada por la legisladora Teresita de Arias, las leyes N°18, de 18 de noviembre de 1977 y la N°5, de 5 de noviembre de 1981 que aprobaron los Tratados sobre Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas entre Panamá y Colombia y entre Panamá y Costa Rica, respectivamente, en que los dos países limítrofes de Panamá, esto es Colombia y Costa Rica, en el artículo III de esos tratados hicieron reconocimiento expreso del carácter de bahía histórica del gran golfo de Panamá reviste gran importancia para la incontestabilidad de dicho carácter. Colombia y Costa Rica declararon que no objetan lo dispuesto al respecto por la República de Panamá mediante su ley N°9 de 30 de enero de 1956.

El derecho internacional contemporáneo le da el carácter de aguas interiores al golfo de Panamá, bahía histórica. El concepto está consagrado por los más eminentes internacionalistas. El pronunciamiento más reciente figura en el Tratado de Derecho Internacional de Lori Fisler Damrosch, Louis Henkin, Richard Crawford Pugh, Oscar Schachter y Hans Smit, profesores de Derecho de la Universidad de Columbia, en Nueva York (*International Law Cases and Materials*, Fourth Edition, American Casebook Series, St. Paul, Minnesota, 2001, p. 1397. Expresan de modo transparente que “si un área del mar reúne los requisitos legales para ser considerada una bahía, se clasifica como aguas interiores y en tal circunstancia no existe el derecho de paso inocente por

esas aguas interiores” (*If an area of sea meets the legal requirements to be considered a bay, it becomes internal waters so that there is no right of innocent passage*).

La prohibición del tránsito por el territorio nacional, el cual incluye por supuesto las aguas interiores, por razones de seguridad y de prevenir su destrucción, está plenamente fundado en el derecho a la legítima defensa reconocido en la Carta de las Naciones Unidas.

Basta mencionar al respeto, que durante las dos guerras mundiales el Reino Unido justificó medidas de seguridad tomadas en el Canal de Suez como necesarias para prevenir su destrucción, y después de 1948, Egipto fundamentó restricciones tomadas contra Israel sobre la base de su derecho inherente a la legítima defensa.

Por todo lo anterior, estimamos impostergable que el órgano Legislativo apruebe el proyecto de ley N°50 “por la cual se prohíbe el tránsito de algunos materiales radiactivos por el territorio de la República” y adicionalmente se adopten medidas dirigidas a que cese el tránsito por la zona económica exclusiva y por el mar territorial de naves con cargamentos de desechos nucleares radiactivos mientras no se establezcan y se cumplan: a) la verificación de un estudio de impacto ambiental para establecer los riesgos de contaminación y la evaluación de los efectos potenciales del tránsito de buques con cargas de desechos radiactivos por la zona económica exclusiva, y las aguas territoriales, a los que se refiere en sus artículos 204, 205 y 206 la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y b) cobertura de seguros sin limitación alguna en la suma total de responsabilidad, pagada por la industria y los gobiernos involucrados en el embarque de desechos nucleares radiactivos, para compensar los daños potenciales de todo tipo, incluyendo los costos de las medidas preventivas.

### **El Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá**

Comenzaré por referirme a las declaraciones de personeros de la Autoridad del Canal de Panamá y de otras instancias del Ejecutivo nacional, quienes aducen que el Estatuto de Neutralidad limita las facultades soberanas de la República de Panamá de prohibir dichos tránsitos. Tales declaraciones no tienen fundamento ni en el derecho internacional consuetudinario, como tampoco en el derecho internacional convencional.

En primer término debemos recordar a la Autoridad del Canal y al Ejecutivo nacional, que en el caso del Canal de Panamá, Estados Unidos de América y Gran Bretaña, al suscribir el Tratado Hay-Pauncefote (1901), reconocieron el principio general de neutralización consignado en el artículo VIII del Tratado Clayton-Bulwer (1850) entre esos mismos países, y además, Estados Unidos adoptó en sustancia como base para la neutralización del Canal de Panamá, las mismas reglas incorporadas en la Convención de Constantinopla firmada el 28 de octubre de 1888 para la libre navegación por el Canal de Suez.

Como antecedente jurídico, estimamos necesario hacerles presente que, en esencia, las reglas de neutralización establecidas para el Canal de Suez en la Convención de Constantinopla de 1888, fueron trasladadas y hechas efectivas en lo fundamental en el Tratado de Neutralidad Permanente del Canal de Panamá en 1977.

El Tratado de Neutralidad reconoce la importancia de que el Canal se mantenga abierto para el comercio y la necesidad de darle seguridad adecuada para que quede abierto al tránsito sin causar perjuicios a la salud humana, a los bienes y al ambiente natural.

Así, en el artículo II del Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal,

Panamá declara la neutralidad del Canal para que tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, éste permanezca *seguro y abierto* para el tránsito pacífico de las naves de todas las naciones en términos de entera igualdad, de modo que no haya contra ninguna nación ni sus ciudadanos o súbditos discriminación concerniente a las condiciones o costes del tránsito ni por cualquier otro motivo y para que el Canal y consecuentemente el Istmo de Panamá, no sea objetivo de represalias en ningún conflicto bélico entre otras naciones del mundo.

Agrega el artículo II que lo anterior quedará sujeto a los siguientes requisitos:

- a) Al pago de peajes u otros derechos por el tránsito y servicios conexos, siempre que fueren fijados según lo estipulado en el artículo III, literal (c);
- b) Al cumplimiento de los reglamentos pertinentes, siempre que los mismos fueren aplicados según las estipulaciones del artículo III;
- c) A que las naves en tránsito no cometan actos de hostilidades mientras estuvieren en el Canal,
- d) Al cumplimiento de otras condiciones y restricciones establecidas en este tratado”.

Entre las cuales cabe destacar la potestad que tiene Panamá al tenor del literal d) del artículo III del Tratado de Neutralidad, de no permitir el tránsito por el Canal a las naves que previamente no asuman claramente la responsabilidad financiera que les cabe, y constituir, antes de poder transitar por el Canal "las garantías para el pago de indemnización razonable y adecuada, consistente con las normas y prácticas internacionales, por los daños resultantes de actos u omisiones de esas naves al pasar por el Canal."

La mera lectura de los artículos II y III del Tratado de Neutralidad, deja sin piso las desafortunadas declaraciones vertidas en el sentido de que Panamá no puede prohibir el tránsito de buques con carga radiactiva.

Siendo como es la primera condición y restricción establecida por el artículo II del Tratado de Neutralidad, que el Canal permanezca *seguro y abierto*, y procediendo como lo hace en forma inmediata a condicionar los principios de neutralidad permanente, al cumplimiento de los requisitos consignados en los literales a), b), c) y d) de ese mismo artículo, lo cuales guardan indiscutiblemente relación con la preservación de su *seguridad* y funcionamiento, alcanzando igualmente la seguridad y protección que merecen más de un millón de vidas humanas que integran la población del área metropolitana.

No cabe duda, que la neutralidad permanente del Canal queda sujeta a los requisitos consignados en el artículo II, los cuales quedan íntimamente vinculados con las reglas que para la *seguridad*, eficiencia y mantenimiento apropiado del Canal consagra el artículo III del Tratado.

No se trata de un derecho de tránsito y sin limitaciones o de una servidumbre internacional, como han pretendido alegar quienes exponen posiciones antinacionales que no toman para nada en cuenta los intereses preeminentes de la República de Panamá, que exigen de los personeros del Ejecutivo nacional y de la Autoridad del Canal, una acción enérgica para proteger la vida humana, la salud humana, la industria, el comercio, la agricultura, los bienes y el medio ambiente natural.

Permítaseme citar, al efecto, la declaración del profesor Richard R. Baxter de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, autor de la clásica obra de derecho internacional *Vías acuáticas internacionales*, en las expresadas audiencias que se llevaron a cabo ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos relativas a los Tratados del Canal de 1977 (enero 1978) (*Hearings before the Committee on Foreign Relations United States Senate Ninety-Fifth Congress*). Las palabras textuales de Baxter, máxima autoridad en este campo son las siguientes:

Se podrá observar que la fórmula de neutralización de 1901 y de 1903 es que el Canal estará "libre y abierto", mientras que el tratado de neutralidad establece que éste permanezca "seguro y abierto". Indudablemente se intentó un refinamiento del lenguaje, pero este matiz es de tal clase que significa mucho más para los negociadores que para aquellos a quienes el tratado está dirigido. Libre pareciera proveer mayor seguridad al usuario que "seguro", *que enfatiza el interés de Panamá, a pesar de que podría alegarse que la seguridad del Canal tiene como propósito el beneficio de los usuarios*".

Texto en inglés

*(It will be observed that the formula of 1901 and 1903 is that the Canal is to be "free and open", while the neutrality treaty stipulates that it is to be "secure and open". Some refinement of meaning was undoubtedly intended, but the nuance is of the kind that means much more to the negotiators than to those to whom the treaty is directed. "Free" does seem to provide greater security to the user than does "secure", which places emphasis on the interest of Panama, although it may be contended that the security of the Canal is likewise intended for the benefit of users.)*

Así, la neutralidad del Canal declarada por Panamá queda sujeta a que no se afecte la seguridad del Canal, que es la seguridad de Panamá y al "cumplimiento de los reglamentos pertinentes, siempre que los mismos fueren aplicados según las estipulaciones del artículo III" y al "cumplimiento de otras condiciones y restricciones establecidas en este tratado".

Con relación al tránsito de buques portadores de cargas de materiales radiactivos o desechos nucleares, es evidente que quedan sometidos a las condiciones y restricciones a que antes hemos hecho referencia.

Las restricciones y limitaciones establecidas en el Tratado de Neutralidad de 1977, corresponden a la Declaración de Neutralidad del Canal hecha por Panamá en el Tratado, como

soberano territorial, para que el Canal “permanezca seguro y abierto para el tránsito pacífico de las naves de todas las naciones en términos de igualdad, con sujeción a los requisitos y condiciones razonables y expuestas”.

Y estas condiciones razonables son precisamente las reglas enumeradas por el artículo III en su sección 1, las que Panamá debe aplicar para los fines de la seguridad, eficiencia y mantenimiento apropiado del Canal, y en conformidad con las cuales el artículo II sujeta y condiciona el régimen de neutralidad establecido en el Tratado.

Así es reconocido por la doctrina de los publicistas, quienes como los juristas Jon Van Dyke de la Escuela de Derecho de la Universidad de Hawai y Eldon Greenberg, han manifestado que el derecho internacional “autoriza a Panamá a prohibir cualquier cargamento o embarcación que presente un riesgo inaceptable al Canal y a la continuidad de sus operaciones”.

El Estado panameño, por intermedio de la Autoridad del Canal debe exigir a cabalidad la cobertura de seguros prevista en el artículo III (d) del Tratado de Neutralidad, y no permitir que en las pólizas de seguro de transporte se excluyan los daños de la contaminación radiactiva, como se ha permitido hasta la fecha, y la Asamblea Legislativa debe en un plazo perentorio, en ejercicio de las potestades que le reconoce la Convención del Derecho del Mar tomar las acciones legislativas necesarias para implementar el eficaz cumplimiento a través de la Autoridad Marítima de Panamá de las obligaciones internacionales que entrañan la salvaguarda y protección del medio ambiente marino y particularmente de la zona económica exclusiva y la plataforma continental de la República.

No puedo dejar de invitar la atención de ustedes al hecho de que el Gobierno de Egipto, en forma responsable y de conformidad con el Régimen de Neutralidad de la Convención de Constantinopla, ha implementado el capítulo XVIII del Reglamento de Navegación del Canal de Suez. El mismo se refiere expresamente a los requisitos que deben cumplir los buques que cargan sustancias radiactivas, condicionando los mismos, *inter alia*, a que se presente cobertura de seguros sin limitación alguna en la suma total de responsabilidad, para compensar los daños potenciales de todo tipo, que pudiesen ser causados por las sustancias radiactivas a bordo. Egipto ha logrado de esa manera, que la ruta del Canal de Suez no sea utilizada por estos megabasureros radiactivos, a pesar de ser la ruta marítima más corta, dada la incapacidad de las empresas y gobiernos transportistas de lograr los afianzamientos pertinentes de las aseguradoras marítimas.

Al suscribir Panamá el Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá de 1977 estuvo muy lejos de pactar un compromiso internacional ajeno a las obligaciones derivadas de la Carta de las Naciones Unidas, de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y al Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina, conocido como el Tratado de Tlatelolco.

El Estado panameño tiene la jurisdicción y el control sobre las 188 millas marinas de su zona económica exclusiva, sobre su mar territorial que da acceso al Canal de Panamá y sobre la misma vía interoceánica. La jurisdicción abarca, además de las actividades realizadas dentro de las áreas marítimas y territoriales, las actividades sobre las cuales, en virtud del Derecho Internacional, el Estado panameño está autorizado a ejercer su competencia y autoridad.

Es una conclusión irrefutable que el Estatuto de Neutralidad a la luz del derecho internacional no limita las facultades soberanas de la República de Panamá de prohibir el tránsito de buques con carga radiactiva por el Canal de Panamá.

### **El Código de la Práctica sobre el Movimiento Transfronterizo Internacional de Desechos Radiactivos**

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), establecido en 1957, es a nivel mundial el foro intergubernamental central para la cooperación científica y técnica en materia de utilización de la energía nuclear con fines pacíficos.

La OIEA, además de ayudar a los Estados a verificar su cumplimiento de los tratados internacionales cuyo objetivo es evitar que los materiales nucleares se desvíen hacia fines militares, tiene una responsabilidad fundamental en materia de seguridad nuclear a nivel mundial. El organismo da asistencia técnica a sus 127 Estados miembros, incluyendo a la República de Panamá, elabora normas de seguridad básica para la protección contra la radiación y publica reglamentos y código de práctica sobre determinados tipos de operaciones, incluido el transporte

sin riesgo de materiales radiactivos, como también presta asistencia de emergencia a los Estados miembros en casos de accidentes de radiación.

En su reunión anual de septiembre de 1990, la Conferencia General de la OIEA adoptó el Código de la Práctica sobre el Movimiento Transfronterizo Internacional de Desechos Radiactivos, con el propósito de llenar el vacío dejado por el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989).

El Código de práctica sobre el Movimiento Transfronterizo Internacional de Desechos Radiactivos de la OIEA, en su sección III, de modo incontestable, sin dejar espacio a la hermenéutica, y en forma que no deja lugar a dudas, reconoce a cada Estado el derecho soberano a prohibir el movimiento de desechos radiactivos dentro, desde o a través de su territorio. *Ad litteram* dice:

Todo Estado tiene el derecho soberano de prohibir el movimiento de desechos radiactivos dentro, desde o a través de su territorio.

Esta norma de derecho internacional general, cuya existencia pretenden desconocer aquellos que dentro y fuera de Panamá, se han constituido en defensores del tráfico que genera el negocio de la exportación-importación de desechos nucleares, aparece en el citado Código de la OIEA, y su mera lectura debería bastar para que el ciudadano panameño responsable y no letrado, se percate de que las medidas que con este propósito ponga en práctica el Gobierno panameño, están en completa armonía con el derecho internacional contemporáneo, con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, con la Declaración de Estocolmo (1972), con la Declaración de Río y la Agenda 21, con el Tratado de Neutralidad Permanente de 1977, con el Régimen Anti-Terrorismo de Estados Unidos (Orden ejecutiva N° 13224, 66 Fed. Reg. 49079, Sept. 23, 2001), con el Régimen Anti-Terrorismo de la Unión Europea y con el Régimen Anti-Terrorismo global de las Naciones Unidas que se compendia en la Resolución 1373 (2001) aprobada por el Consejo de Seguridad el 28 de septiembre de 2001, que entre otras cosas exhortó a todos los Estados a "fomentar la cooperación y aplicar plenamente los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, así como las resoluciones del Consejo de Seguridad 1269" (1999) y 1368 (2001).

En mi opinión existen sobradas bases jurídicas, políticas y morales, que le dan fundamento a que el actual proyecto de ley N°50 "por el cual se prohíbe el tránsito de algunos materiales radiactivos por el territorio de la República", el cual está no solamente en armonía con el ordenamiento jurídico internacional, sino que se encuentra plenamente fundamentado sobre la base del derecho inherente a la legítima defensa consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y en el régimen ecológico establecido en nuestra Constitución Nacional que le impone al Estado y a todos los habitantes del país, el deber de prevenir la contaminación radiactiva del ambiente por causa de un accidente, que acarrearía daños inmensos e irreparables para la población y para la biodiversidad de nuestros dos mares y de nuestro suelo.

Es así como estamos en capacidad de concluir en el marco de este Encuentro Académico sobre el Canal de Panamá, que el derecho internacional reconoce a la República de Panamá la facultad de prohibir el tránsito por su territorio, del cual forman parte sus aguas interiores, que incluyen el golfo de Panamá, bahía histórica y el Canal de Panamá, de naves cargadas con desechos radiactivos.