

# COMENTARIOS

## al Proyecto de Tratado sobre Defensa y Neutralidad del Canal

Por *Carlos Bolívar Pedreschi*

### CONTENIDO

#### Introducción

- I.—La Defensa del Canal y los Intereses Nacionales.
- II.—Las Areas de Defensa.
- III.—Naturaleza y Alcance de las Medidas de Prevención y Defensa.
- IV.—Causales que Ameritan Medidas de Prevención y Defensa.
- V.—Calificación de las Causales que Ameritan Medidas de Prevención y Defensa.
- VI.—Concertación y Ejecución de las Medidas de Prevención y Defensa.
- VII.—Régimen Fiscal de las Bases.
- VIII.—Régimen Económico de las Bases.
- IX.—Jurisdicción Penal.
- X.—Fecha de Expiración del Tratado.
- XI.—Conclusiones.

## INTRODUCCION

Los comentarios recogidos en el presente estudio fueron escritos en medio de la preocupación nacional suscitada por la llegada al país de los tres proyectos de tratados negociados con los Estados Unidos de América. Fueron concebidos por su autor como un aporte al estudio y conocimiento de dichos documentos en el único interés de contribuir a establecer sus verdaderas propiedades jurídicas y políticas. La oportunidad de su publicación se vio postergada por la tregua que el proceso electoral produjo en el debate nacional de los referidos documentos. Entre tanto, sirvieron de base a la Comisión que la Universidad de Panamá designó para el estudio de dichos proyectos, la cual prohió todas nuestras conclusiones y buena parte de nuestros razonamientos y fundamentaciones.

Inconcluso, como ha quedado, por razones harto conocidas, el proceso negociador, la cuestión de las negociaciones volverá a ganar todo el interés nacional y a suscitar, consecuentemente, la discusión de materia tan vital y trascendente para el destino del país. Dentro de esta perspectiva, hemos considerado oportuno dar a la publicidad nuestros comentarios al Proyecto de Tratado sobre Defensa y Neutralidad del Canal.

El autor de estos comentarios no ignora la posición difícil dentro de la que hubo de negociar la República de Panamá, a consecuencia, principalmente, de la virtual subordinación económica, política y diplomática en que se encuentra respecto del otro Estado contratante. Tampoco se ha ignorado que se negocia con otro Estado y que de algún modo los intereses de éste han de reflejarse en el instrumento o instrumentos que resulten de las negociaciones.

Como no dejaba de admitirlo la propia misión negociadora, Panamá se encuentra dentro de la órbita de influencia internacional de los Estados Unidos de América, hecho éste que gravita inevitablemente en contra de las aspiraciones panameñas. Sin embargo, y a llamar la atención de ello apunta también la publicación de nuestros comentarios, la situación de dependencia económica, política y diplomática en que Panamá se encuentra respecto de los Estados Unidos, más la obliga, precisamente, a conocer y a diferenciar con el mayor cuidado los intereses propios que tiene envueltos en las negociaciones y a estructurar una estimativa y tácticas negociadoras acordes con tales intereses. Al estudio de los intereses propios y de las vías más adecuadas para hacerlos valer deben orientarse los mejores esfuerzos, pues un país dependiente como el nuestro no puede darse el lujo de agregar a las concesiones que resulten de su impotencia económica, política o diplomática, las que sean consecuencia puramente de omisiones o de ignorancia de nuestros propios intereses. Lo primero podría ser irresistible; lo segundo definitivamente injustificado. Por ello, la libertad para debatir con patriotismo y responsabilidad tanto el material

de las negociaciones como todos los elementos de la realidad canalera constituye un valioso capital, cuya utilidad no debe ser ignorada ni por gobernantes ni por gobernados. Sólo la discusión patriótica y responsable ayudará a precisar nuestros propios intereses, nuestros verdaderos objetivos y los mejores medios de lograrlos. Téngase presente que fue la discusión en el Consejo Nacional de Relaciones Exteriores y la discusión en la opinión pública, la que dio por resultado el descubrimiento de muchos aspectos que la propia administración actual habría tenido interés en corregir y que, de no haber mediado dicha discusión, habrían pasado inadvertidos.

Como se apreciará, los comentarios consignados en este folleto cubren apenas un campo de nuestras negociaciones. Dentro de ese campo, hemos tratado de destacar algunos de los valores propios comprometidos en el mismo, en la convicción expresada de que hacer conciencia sobre ellos constituye una necesidad nacional que sólo puede resultar en provecho de los intereses del país.

Superiores empeños, creemos nosotros, deben comprometerse en el estudio de otros aspectos de las negociaciones. Se hace conveniente, por ejemplo, una objetiva ponderación del valor real que hoy día presenta la cláusula de la perpetuidad que pesa sobre el canal actual. Esta ponderación es sumamente útil, pues que el verdadero valor de la perpetuidad dará a la República de Panamá la justa medida de lo que, en obsequio a los intereses estrictamente nacionales, debe ceder como contraprestación a cambio de dicha perpetuidad. De nuestra parte, conceptuamos que tanto jurídica como físicamente considerada, la perpetuidad que pesa sobre el canal actual está condicionada por el objeto que jurídica y físicamente la justifican. Este objeto no es otro que el propio canal actual. Por ello, en la misma medida en que se deteriora el canal actual; en la misma medida en que éste deviene obsoleto e inadecuado para satisfacer las necesidades del tráfico marítimo mundial; y en la misma medida en que se hace necesaria su clausura y la apertura de otro canal, en esa misma medida se deprecia la perpetuidad, ya que ésta tiene por condición tanto legal como física el canal que le sirve de objeto.

La necesidad de un nuevo canal que comunique los océanos Atlántico y Pacífico y que reemplace al actual es cuestión que pocos discuten. Las limitaciones cada vez mayores del actual canal para satisfacer las necesidades del tráfico marítimo mundial y su deterioro natural cada vez mayor también, determinarán eventualmente la extinción del actual canal como tal, bien físicamente o bien como vía regular para el tráfico marítimo mundial. Ello está previsto por los técnicos norteamericanos para dentro de muy pocos lustros y es esta realidad la que principalmente habrá creado en el gobierno de los Estados Unidos la conciencia de una nueva

vía canalera. Cuando ello ocurra, es decir, cuando se llegue al punto en que el actual desaparezca físicamente o desaparezca como vía regular de tráfico marítimo mundial, desaparecerá también el régimen jurídico a que dió lugar y, con éste, la perpetuidad, ya que jurídicamente tal régimen nació para y por el canal. Contra este razonamiento jurídico, no es de extrañar una réplica sobre la base de que la apertura de un nuevo canal no necesariamente determina la clausura o desaparición del actual y que los Estados Unidos bien podrían mantener en operaciones el actual canal a objeto de conservar el presupuesto físico que sirve de base para el mantenimiento de su régimen jurídico. De hecho no se podría descartar tal posibilidad, pero de derecho es evidente que la conservación artificial del actual canal como vía alterna o como simple pretexto para mantener la Zona del Canal bajo el régimen jurídico actual, desbordea las causas, los fines y razones que en el Tratado de 1903 se tuvieron en cuenta para la construcción del canal. Por ello, la conservación del canal en tales condiciones sería, jurídicamente hablando, violatorio del propio Tratado de 1903. De conformidad con los términos del Tratado de 1903, Panamá no consintió a cualquier precio —si fue que en realidad consintió— la afectación de su territorio. De conformidad con ese tratado, Panamá habría autorizado la afectación de su territorio, para que se construyera un canal que sirviera de vía regular de tránsito de un Océano a otro y satisfacer así una gran necesidad del tráfico marítimo mundial y no para que, desaparecido aquél, subsistiera como base militar, ni para que, existiendo otro canal, se le conservara como simple vía alterna ni, en fin, como pretexto más o menos aparente para perpetuar la presencia norteamericana en territorio panameño. En consecuencia, existiendo otra vía a través de la cual se garantice ese tránsito en condiciones de regularidad y aún de superioridad la conservación del régimen que actualmente pesa sobre la Zona del Canal carecería de justificación legal a la luz del derecho y del propio Tratado de 1903 por no ser necesario dicho régimen para satisfacer la necesidad de tránsito marítimo que, de acuerdo con el Tratado de 1903, le dio origen.

A las razones de orden jurídico y físico que hemos mencionado se unen otras de naturaleza política, histórica y tecnológica que concurren también a devaluar a la perpetuidad. Con base en los estudios más optimistas de los técnicos norteamericanos y sobre la base de que la cláusula de la perpetuidad está indisolublemente subordinada a la suerte del propio canal bien podría afirmarse que la perpetuidad no tiene un valor cronológico superior a treinta años. Sin embargo, el aspecto de la perpetuidad dentro de la presente introducción ha sido traído como ejemplo de los aspectos sobre los cuales debemos hacer adecuados estudios y tener clara conciencia. Si a suscitar patrióticas inquietudes sobre esos aspectos contribuye el presente folleto, habremos cumplido.

Agosto de 1968.

## I LA DEFENSA DEL CANAL Y LOS INTERESES NACIONALES

Es evidente que el Canal, como toda obra cuya existencia importa de modo esencial a la economía mundial, necesita ser defendido de riesgos de muy variada índole e, incluso, de riesgos de orden militar.

Sin embargo, para una objetiva apreciación del problema de la defensa del Canal a la luz de los intereses auténticamente nacionales, debemos empezar por tomar conciencia del hecho de que la defensa del Canal de Panamá no significa una misma cosa para los Estados Unidos que para Panamá y de que, en consecuencia, Panamá no debe precisar su posición en cuanto a la defensa del Canal a espaldas de sus intereses propios. Así, mientras para los Estados Unidos de América la defensa del Canal supone más que la defensa de éste la defensa de sus enormes intereses económicos, políticos y militares en el mundo, para Panamá la defensa del Canal no tiene por qué cobrar importancia o significación a la luz de tales factores. Para Panamá, incluso, la hegemonía que los Estados Unidos de América ha logrado a costa, entre otros, del sacrificio del Estado panameño, sólo ha servido, en cierto sentido, para hacer más difícil y desigual la lucha por el reconocimiento de nuestros justos intereses y de nuestra justa participación en la obra del Canal. Tal hegemonía ha servido para que Panamá, de hecho, carezca de fuerzas suficientes con las cuales enfrentar y superar las imposiciones de que ha sido víctima e, incluso, ha sido la responsable de que no haya podido contar con respaldo eficaz de otros Estados por estar éstos precisamente, bajo la hegemonía de los Estados Unidos de América. Este es el caso, por ejemplo, de los Estados latinoamericanos.

Asimismo, mientras el Canal de Panamá supone para los Estados Unidos de América los más óptimos beneficios económicos, valorados éstos no sólo en función del rendimiento de los peajes sino principalmente en razón del servicio general que ha prestado y presta al desarrollo y a la expansión económica de dicho país, para la República de Panamá, el Canal ha estado muy lejos de representar los óptimos beneficios económicos que debe representarle y por los cuales ha venido luchando infruc-

tuosamente hasta el presente. Más aún, el Canal de Panamá, no obstante sus enormes virtualidades económicas, no constituye para Panamá, dada la injusta política norteamericana a este respecto, la importante fuente de ingresos con la que Panamá pudiera contar para contribuir a financiar los programas económicos que permitan enfrentar el reto de su subdesarrollo.

Para la República de Panamá, en cambio, la defensa del Canal se vincula de modo inmediato a la seguridad del propio país, al riesgo que la actual estructura del Canal entraña para la existencia de la población que compone el Estado panameño y de modo mediato a la conservación del Canal como fuente eventual de justos beneficios económicos para la República de Panamá. En otras palabras, mientras para los Estados Unidos el problema de la defensa del Canal se asocia principalmente al problema del mantenimiento de su hegemonía económica, política y militar, y, en consecuencia, el tratado de defensa debe estructurarse para ellos en función de tales intereses, para Panamá la defensa del Canal se vincula principalmente a los intereses que le son propios, cuales son la seguridad del Estado panameño, demográfica, física, política, e históricamente considerado, y la conservación del Canal como fuente eventual de justos beneficios económicos para el país.\* En consecuencia, éstos serían los intereses que, en todo caso, la República de Panamá debería tener presente al considerar el problema de la defensa del Canal.

La forma, pues, desigual como se reparten los intereses de los Estados Unidos de América y Panamá respecto del Canal, explica también la necesidad de encarar de modo diferente el problema de la defensa del Canal si ésta ha de encararse en función de los auténticos intereses panameños.

En punto a la necesidad de defender el Canal, debe destacarse, en primer lugar, la circunstancia de que el Canal como tal, vale decir, como simple servicio de tránsito comercial y militar ha perdido mucho de la importancia logística que alguna vez tuvo, dada la naturaleza de los modernos dispositivos bélicos desarrollados por las grandes potencias militares del orbe. Lo que, en realidad, viene a enriquecer el valor militar o estratégico del Canal de Panamá no es éste en sí, no es el conjunto de servicios que éste pone a disposición del transporte marítimo mundial, sino su conversión en un centro de naturaleza militar y el emplazamiento en éste de armas cuya capacidad ofensiva ni siquiera sospechamos y

---

\*Cualquiera sea el porcentaje que el Canal represente dentro del ingreso bruto nacional, dicho porcentaje no constituye todo cuanto el Canal pudiera representar como fuente de ingreso para el país.

menos controlamos. Es este elemento, conveniente a los Estados Unidos desde el punto de vista de sus intereses económicos, políticos y militares de orden mundial, pero inconveniente para la República de Panamá desde el punto de vista de su propia seguridad, el que, de modo particular, hace del Canal un foco de represalia militar por parte de otras potencias. Es por ello que la tesis central, la tesis histórica de la nación panameña, no es la del otorgamiento de bases militares para la supuesta defensa del Canal y la conversión de éste en un importante emplazamiento militar, sino la efectiva y real neutralización del Canal, de suerte que el mismo se mantenga como un servicio público de orden internacional, igual para todos los usuarios y ajeno a toda significación, provocación o amenaza de orden militar.

Dicho en otros términos, es cierto que el Canal confronta sus peligros y necesita defenderse de los mismos. Pero los peligros que enfrenta el Canal no se derivan tanto del valor militar o estratégico que el Canal presenta como tal, sino básicamente, de su conversión en un centro de operaciones militares que juega su papel en la correlación de fuerzas dentro de la realidad militar y política de América Latina, así como dentro de la realidad militar y política del resto del mundo.

En consecuencia, siendo que los peligros que pudieran asechar al Canal se deben más a su conversión en una base militar que a la prestación del servicio ordinario que ofrece al transporte marítimo mundial, los peligros contra el Canal disminuirían en la medida en que disminuya su importancia como base militar. Por ello nuestra tesis es la de que el Canal necesita defenderse abdicando de su condición de base militar y garantizando su efectiva neutralización a través de los instrumentos y medios que sean adecuados. Despojado el Canal de su carácter militar y garantizada su efectiva neutralización, el Canal sólo necesitaría de una adecuada fuerza de policía para mantener el orden dentro del mismo y prevenir actos que entorpezcan su normal funcionamiento.

Dada las perspectivas propias desde las cuales Panamá debe enjuiciar el problema de la defensa del Canal, Panamá ha de ver, cuando menos, con extrema preocupación la existencia dentro del Canal de factores que conviertan a éste en blanco de represalias militares de carácter nuclear, como lo es el hecho de la militarización de la Zona del Canal a título de su supuesta defensa, ya que dichas represalias no sólo afectarían al Canal en sí, sino, lo que es más grave, a toda la República. A diferencia de los Estados Unidos de América, que no tiene comprometida su existencia y seguridad en caso de destrucción del Canal, la República de Panamá se lo juega todo en el evento de que se desate contra el Canal una descarga de tipo nuclear. Es por ello que Panamá debe analizar el

problema de la defensa del Canal en función de sus valores e intereses propios, los cuales, como ya se ha visto, envuelven la seguridad y el destino mismo de la especie humana dentro de su territorio.

Consecuencia de la desigualdad de intereses que presentan los Estados Unidos y Panamá en orden a la defensa del Canal lo constituye el hecho de que si bien la militarización del Canal se enmarca dentro de los intereses de los Estados Unidos de América, la desmilitarización y la efectiva neutralización del Canal, es decir, el fenómeno opuesto a la militarización, es lo que consulta los auténticos intereses panameños por ser lo que mejor resguarda la población de la República y la soberanía de nuestro Estado.

De lo dicho se sigue que, en realidad, el otorgamiento de bases militares a gobiernos extranjeros, sean cuales fueren éstos, a título de proveer a la defensa del Canal, lejos de responder a los intereses auténticamente nacionales y lejos probab'emente de resolver también el problema de la defensa real y efectiva del Canal, resulta incompatible con el derecho fundamental del Estado panameño a su propia seguridad y a su soberanía.

En realidad, la militarización del Canal y el otorgamiento de bases militares a los Estados Unidos de América sólo se explica, de hecho, en función de la situación de dependencia económica e internacional en que se encuentra el Estado panameño respecto de aquel país. Por ello, la República de Panamá no debe ver en la militarización de su territorio ni una necesidad intrínseca ni mucho menos el cumplimiento de un deber nacional o internacional. Por el contrario, para la República de Panamá la militarización del Canal supone un enorme riesgo al par que un gran sacrificio que nuestro pueblo no ha consentido y que sólo subsiste por razón de la situación de impotencia en que se encuentra la República para liberarse por sí misma de realidad tan onerosa a su soberanía y seguridad. La realidad de hecho que confrontamos, por razón de la dependencia en que vivimos respecto a los Estados Unidos de América, no debe hacernos perder las perspectivas auténticamente nacionales del problema.

En orden a la defensa del Canal y a los intereses nacionales también es importante, caso de que prevalezca la tesis de la inevitabilidad de un tratado militar con los Estados Unidos de América a pretexto de la defensa del Canal, meditar sobre la clase de defensa militar que debe permitir la República de Panamá desde su territorio. ¿Le conviene, acaso, un tipo de defensa militar que, por su índole, hará del Canal y, en consecuencia, de todo el país un blanco obligado de represalias nucleares? ¿En qué le aprovecha a Panamá un tipo de defensa militar del Canal que por su índole, pueda exponer tanto al Canal como a toda la República a su



extinción? Estos y otros puntos deben ser seriamente meditados en relación con ángulo tan importante del problema. De nuestra parte, algunas reflexiones dedicamos a estos aspectos a propósito de la naturaleza y alcance de las medidas de prevención y defensa contempladas en el Proyecto de Tratado sobre Neutralidad y Defensa del Canal.

Aun cuando, como queda expresado, no estamos de acuerdo con la celebración de tratados de bases para la supuesta defensa del Canal, a continuación estudiaremos de modo específico el proyecto de tratado de defensa convenido entre las Comisiones Negociadoras panameña y norteamericana, a fin de establecer hasta dónde, aun en la hipótesis que nosotros no compartimos de que fuera necesario o conveniente un tratado de bases, el proyecto de tratado traído por los negociadores contiene cláusulas inaceptables.

## II

### LAS AREAS DE DEFENSA

Las áreas de defensa deben ser apreciadas desde tres perspectivas diferentes: en su **extensión geográfica**, en su **extensión demográfica** y en su **extensión cronológica**. En vista de que la **extensión cronológica** de las Areas de Defensa se asocia directamente al problema del término de expiración del tratado de bases y este problema se analiza en otro aparte de este estudio, corresponde ahora referirse únicamente a las Areas de Defensa en sus dimensiones **geográficas y demográficas**.

#### 1.—Extensión geográfica.

Las Areas de Defensa expresamente pactadas en el proyecto de tratado son las siguientes:

- 1.—Base Militar de Amador
- 2.—Base Militar de Quarry Heights
- 3.—Base Militar de Clayton-Albrook
- 4.—Base Militar de Muelle 20
- 5.—Base Militar de Corozal
- 6.—Base Militar de Miraflores
- 7.—Base Militar de Summit
- 8.—Base Militar de Semaphore
- 9.—Base Militar de Davis-Gulick
- 10.—Base Militar de Coco Solo-Randolph
- 11.—Base Militar de Muelle 16
- 12.—Base Militar de la Isla de Telfer
- 13.—Base Militar de Sherman
- 14.—Base Militar al lado del Canal.

En adición a las Areas de Defensa mencionadas, el proyecto de tratado contempla otras áreas, las cuales, aun cuando no se les denomina de defensa, están afectas al cumplimiento de fines estrictamente militares. Este es el caso de las llamadas Areas de Maniobras y de las Areas de Vigilancia. Todas estas áreas, independientemente de su denominación, se encuentran dentro de la jurisdicción de la Zona del Canal, forman parte del complejo militar que los Estados Unidos tiene hoy en dicha Zona, y el proyecto de tratado de bases no significará otra cosa, a este respecto, que la legitimación y convalidación del uso de la Zona del Canal como base militar.

Además de las Areas de Defensa, de Maniobras y de Vigilancia expresamente pactadas, el artículo II del proyecto de tratado de bases autoriza a los Estados Unidos de América para que, mediante un simple trámite de consulta ante el Comité Conjunto, integrado por un panameño y un norteamericano, puedan afectar el resto del territorio nacional sin que entre tales medidas se prohíba expresamente el uso de nuevas tierras y su conversión en bases militares.

El artículo II del proyecto de tratado es a este respecto sumamente peligroso para la República de Panamá, pues daría derecho a los Estados Unidos de América a tomar tierras fuera de la Zona del Canal, a título de simples medidas de prevención y defensa, y a convertir éstas en bases militares.

En efecto, al usar el artículo II la expresión "medidas de prevención y defensa" en la forma amplia e ilimitada en que lo hace, es decir, sin ofrecer elementos que permitan delimitar su alcance, los Estados Unidos bien pudiera sostener que el uso de nuevas tierras como bases militares constituye en un momento dado simples medidas de prevención y defensa. Y como las medidas de prevención y defensa que hayan de afectar el territorio de la República de Panamá no sujeto a limitaciones jurisdiccionales no tendrían, de acuerdo con el proyecto de tratado, que ser autorizadas por Panamá y ni siquiera consultadas a Panamá, sino simplemente consultadas al Comité Conjunto y como quiera que consultar no significa ni conlleva la obligación de acatar el parecer del consultado, los Estados Unidos bien podrían tomar nuevas tierras dentro del territorio nacional no sujeto a limitaciones jurisdiccionales y usarlas como Areas de Defensa sin que la República de Panamá pueda legalmente objetar tal decisión de los Estados Unidos de América. La gravedad y trascendencia del artículo II del proyecto de tratado a este respecto no necesita ser encarecida.

La anterior interpretación se basa en el hecho de que la obligación de consultar al Comité Conjunto tales medidas de prevención y defensa no implica la obligación de acoger el punto de vista que al Comité Con-

junto le merezcan dichas medidas, pues una cosa es consultar y otra cosa es estar obligado a acoger la opinión del consultado. Además, se ve claro que el proyecto de tratado usó la expresión menos feliz si acaso quiso imponerle a los Estados Unidos la obligación de no ejecutar medidas de prevención y defensa en el resto del territorio nacional sin la previa autorización del propio Comité Conjunto. Si ésta hubiera sido realmente la intención de las partes nada habría costado usar un lenguaje claro y terminante al respecto y decir, por ejemplo, que tales medidas no podían ser tomadas por los Estados Unidos de América sin la previa autorización del Comité Conjunto.

Pero sobre el extremo que se comenta hay más todavía. La cláusula en estudio no sólo autoriza a los Estados Unidos para adoptar unilateralmente medidas de prevención y defensa con sólo limitarse a consultar al Comité Conjunto. Aun aceptando que la obligación de consultar al Comité Conjunto llevara implícita la obligación de aceptar el resultado de tal consulta, es el caso que el Comité Conjunto no es la República de Panamá, no representa en decisión tan grave como esa el exclusivo interés de Panamá y, en consecuencia, la República de Panamá no debe permitir que entidades que no representen el exclusivo interés de la nación, como es el caso del Comité Conjunto, otorgue una autorización tan delicada y peligrosa a un gobierno extranjero como es la de que ejecute medidas que afectarían la parte del territorio nacional con no sujeto a limitaciones jurisdiccionales. Panamá no debe consentir una cláusula como la que se comenta y muchísimo menos debe consentir que la ejecución de sus virtualidades ocurra sin su exclusiva autorización.

Una cláusula con la redacción de la que se glosa daría base para que, en una interpretación de las causales irrestrictas y subjetivas que ameritan la adopción de medidas de prevención y defensa, los Estados Unidos interviniera en el país a título de sofocar un movimiento nacional, supuestamente comunista, que los Estados Unidos consideren que constituye "un conflicto armado que pone en peligro la defensa del Canal" o que se produzca en el país una "emergencia", como la de enero de 1964, que a juicio de los Estados Unidos de América constituya un peligro para la defensa y seguridad del Canal.

## **2.—Extensión demográfica.**

El problema del número de personas tanto militares como civiles que se concentrarían en las Areas de Defensa no es abordado por el tratado. La ausencia de regulación expresa a este respecto daría pie para que, en su oportunidad, los Estados Unidos pudieran alegar que el número de soldados y de civiles que ella pueda tener en las Areas de Defensa no tiene

límite. No existe siquiera una frase que consagre el principio de que la población militar será la razonablemente necesaria o conveniente para la defensa del Canal.

En consecuencia, nada se opondría a que en las Areas de Defensa se concentrara una población militar y civil mayor que la necesaria o conveniente para la defensa del Canal y hasta mayor que la población ordinaria de la propia República de Panamá.

El problema de la población militar tiene su importancia por varias razones. Primero, porque si el número excede del razonablemente necesario para la supuesta defensa del Canal entonces Panamá estaría permitiendo que se pretextara la defensa del Canal para mantener en su territorio tropas norteamericanas con fines distintos a dicha defensa. Segundo, dada la precariedad de nuestra población y de nuestra soberanía, Panamá no puede darse el lujo de ver concentrada en su suelo una población militar y civil extranjera superior a la conveniente para la supuesta defensa del canal. La imagen que tal fenómeno proyectaría en el mundo no sería, ciertamente, la que mejor serviría a la personalidad internacional de la República de Panamá. Tercero, el mayor o menor número de soldados y de civiles extranjeros en las Areas de Defensa tendrá necesariamente una mayor o menor incidencia en los conflictos sociales que inevitablemente produce la presencia de todo agregado humano y más cuando ese agregado humano, como será el caso, habla otro idioma, tiene otras costumbres, otros hábitos, otra idiosincrasia y las prácticas y vicios de toda población militar. Siendo, como es, que la jurisdicción en materia penal, de acuerdo con los términos del proyecto de tratado, será determinada en algunos casos por la condición de residente de las Areas de Defensa, es obvio que la mayor o menor población en las Areas de Defensa determinarán una menor o mayor incidencia de conflictos jurisdiccionales entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América.

### III

## NATURALEZA Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y DEFENSA

Las medidas de prevención y defensa están contempladas en el numeral 3 del artículo II y la amplitud de las mismas es tal que los Estados Unidos de América podría legalmente montar en las Areas de Defensa armas e instalaciones militares de toda índole, con inclusión de instalaciones para almacenar y disparar armas atómicas o nucleares.

El acápite b) del numeral 3 del artículo II del proyecto de tratado sobre bases autoriza expresamente a los Estados Unidos para "usar, instalar y emplear equipos, armas, naves, vehículos, aviones y otros materiales", sin limitación alguna.

El derecho que Panamá otorgaría de esta guisa a los Estados Unidos de América para que pueda tener armas atómicas y nucleares en el territorio nacional entrañaría, como no escapará al más desprevenido, muy graves peligros para la seguridad, tranquilidad y destino del país. El enorme riesgo que el país se corre con el otorgamiento de este derecho proviene no solamente de convertirse la República de Panamá en un blanco obligado de las represalias militares de orden nuclear de las potencias enemigas de los Estados Unidos de América, sino del simple riesgo de accidentes atómicos y nucleares que plantea la sola existencia de explosivos atómicos y nucleares en la República de Panamá.

Las proporciones del peligro que asume el país por razón del otorgamiento de la facultad comentada cobran un relieve aún más alarmante en un país con las características geográficas y demográficas del nuestro. Así como para algunos Estados, dada la vastedad del territorio y de la población de éstos, la explosión de una bomba atómica o nuclear no les afectaría de modo tan grave, la explosión de una bomba atómica o nuclear en la República de Panamá, bien a título de represalia nuclear o bien a título de accidente, comprometería seriamente la existencia y seguridad mismas del Estado panameño, dada la exigüidad geográfica y demográfica de éste y la capacidad de destrucción cada vez mayor de las armas modernas.

El problema de la índole de las armas que pudieran usarse en la defensa del canal es de suma importancia y nuestra tesis central es la de que si ciertas armas exponen el país a represalias nucleares, el uso y presencia de dichas armas no debe ser permitido, pues la República de Panamá no debe arriesgar su propia seguridad en aras de la seguridad del canal. La seguridad del canal no debe ser para los panameños un valor más alto que el de la seguridad de la República toda. A Panamá no le tiene ninguna cuenta la defensa del canal si ésta, por razón de las armas que se usen, expone la existencia misma del país. En otras palabras, la defensa del canal no es valor bastante para que el resto del país exponga su propia seguridad y existencia.

Ya hemos dicho que la única protección posible para el Canal, en las circunstancias presentes, está en su efectiva neutralización. Pero si, contra nuestra tesis, el Canal necesitare defenderse mediante la posesión de armas nucleares, es evidente que la posesión de armas nucleares en el territorio canalero, dado el carácter ofensivo y no defensivo que presen-

tan, no constituiría de por sí ninguna protección para el Canal, sino más bien, como ya se ha dicho, una verdadera amenaza para el mismo al convertirse por este hecho en un objetivo de la codicia nuclear de los enemigos de los Estados Unidos de América.

Y si fuera cierto que el Canal no necesita ser defendido con armas atómicas o nucleares o que dichas armas no necesitan estar en todo caso emplazadas necesariamente en el territorio nacional, el emplazamiento de éstas en la Zona del Canal no diferenciarían dicha zona de los diferentes emplazamientos militares que los Estados Unidos tienen en otros países y la República de Panamá estaría así subvencionando, a riesgo de su propia existencia, la defensa de los Estados Unidos de América más que la defensa del propio Canal.

De todo loado, debe observarse que la proscripción de armas atómicas y nucleares del Istmo de Panamá, además de estar dentro del mejor interés nacional, estaría dentro del espíritu de la hora presente que se orienta, precisamente, hacia la proscripción y uso de las armas atómicas y nucleares.

La ausencia de limitación en cuanto al tipo de armas con que podía ser protegido el Canal que aparece en el Tratado de 1903 se explicó en aquella época por dos circunstancias muy especiales: Primero, porque, en realidad, en el Tratado de 1903 no se pactó la militarización de la Zona del Canal; se habló allí, en forma muy general, de su protección; segundo, porque la protección del Canal con las armas imperantes en la época y con las que la imaginación más fecunda y avisada hubiera podido prever, no podían poner en peligro la seguridad y la existencia misma del país. Hoy día, en cambio, las circunstancias son muy diferentes, las armas nucleares han alcanzado una capacidad de devastación enorme y como la presencia de éstas en el Istmo de Panamá expondría a la República a una grave amenaza para su propia existencia la legalización de las mismas en territorio nacional sería realmente injustificable.

#### IV

### CAUSALES QUE AMERITAN MEDIDAS DE PREVENCION Y DEFENSA

Las causales que ameritan la ejecución de medidas de prevención y defensa del Canal están consagradas en el numeral 2 del artículo 11 del proyecto de tratado y su parte pertinente expresa lo que sigue:

## **"Artículo II.**

(1).....

(2) En caso de conflagración internacional o de existencia de cualquier amenaza de agresión o en caso de cualquier conflicto armado u otra emergencia que ponga en peligro la Defensa del Canal, la República de Panamá y los Estados Unidos de América tomarán las medidas de prevención y defensa que consideren necesarias para la protección de sus intereses comunes en cumplimiento de las estipulaciones de este Tratado".

El numeral transcrito permite diferenciar las siguientes causas:

### **1.—Conflagración internacional.**

Lo primero que debe observarse es que esta causal no restringe el concepto de **conflagración internacional** a aquellas que tomen el carácter de conflagración mundial. A los fines de esta causal, conflagración internacional es cualquiera guerra entre dos o más Estados, independientemente de que los Estados Unidos de América o Panamá participen o no como beligerantes en dicha conflagración internacional.

La redacción de esta causal no es suficientemente clara al efecto de que se entienda que la conflagración internacional para que opere como tal causal debe poner en peligro el Canal. En consecuencia, la redacción del numeral en examen da base para interpretar que basta la existencia de la conflagración internacional para que queden ameritadas formalmente las medidas de prevención y defensa.

La delimitación del carácter de esta causal y de las siguientes no tiene —como se verá más adelante— un valor puramente teórico o formal ni a su precisión se ha llegado por un simple prurito de sistematización. Como se apreciará en su lugar, el carácter más o menos restringido de estas causales tendrá claras consecuencias prácticas.

### **2.—Cualquiera amenaza de agresión.**

La segunda causal prevista por el proyecto de tratado para ameritar las medidas de prevención y defensa del canal consiste en la "existencia de cualquier amenaza de agresión".

La redacción de esta causal es sumamente vaga e imprecisa. De la redacción del numeral en estudio no se sigue que la agresión de que se trate sea necesariamente una agresión contra el Canal. Desde luego que ello puede perfectamente presumirse, pero así mismo su vaguedad a este

respecto puede dar lugar a que dicha causal se interprete en un sentido sumamente amplio y que no implique necesariamente amenaza de agresión al Canal de Panamá.

De otro lado, la causal —como se ve— no alude al hecho concreto y objetivo de una agresión, sino a un hecho un tanto inasible y subjetivo como lo es el de la "amenaza de agresión".

Como se verá en su oportunidad, esta vaguedad y latitud de la segunda causal en estudio tiene su valor de cambio práctico.

### **3.—Cualquier conflicto armado que ponga en peligro la Defensa del Canal.**

Esta causal presenta las siguientes características:

- a).—Es indiferente la naturaleza y extensión del conflicto armado.
- b).—No es indispensable que el conflicto armado ponga en peligro el Canal en sí.
- c).—No distingue conflicto armado dentro de la República y entre panameños, de los conflictos armados extranjeros.
- d).—Basta con que el conflicto armado "ponga en peligro la Defensa del Canal".
- e).—No restringe expresamente el concepto de "Defensa del Canal" a lo que en forma directa y expresa opera dentro de la República de Panamá.
- f).—Como consecuencia de lo anterior, esta causal da base para que se interprete como peligro para la Defensa del Canal cualquier peligro para las tropas del Estado que ha asumido la "defensa del canal", ya que la debilitación de dichas tropas en cualquier lugar del mundo pudiera interpretarse como debilitación de la "Defensa del Canal".

En virtud de la amplitud de esta causal, jurídicamente bien puede ocurrir que un hecho no ponga en peligro el Canal en sí, pero sí las tropas norteamericanas acantonadas en Panamá o fuera de Panamá para que ese solo hecho pueda ameritar las medidas de prevención y defensa cuyo alcance ya se verá.

La observación que precede no es bizantina y su cabal dimensión viene a ser complementada por el numeral 3 del artículo II del proyecto de tratado de bases.



Dicho numeral autoriza expresamente una serie de medidas para la "defensa y seguridad de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos", y no invoca para justificar tales medidas la defensa o seguridad del Canal.

Tiene cuenta práctica que, en todo caso, las causales se asocian a la defensa y seguridad del Canal y no a la defensa y seguridad de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos. Estas realidades contractuales que resultarían del propio texto del proyecto de tratado darían pie para que los Estados Unidos de América pudieran justificar más fácilmente, desde el punto de vista legal, la adopción de medidas de prevención y defensa que afecten el territorio nacional no sujeto a limitaciones jurisdiccionales.

También es peligrosa la redacción de esta causal, ya que, al no distinguir los conflictos armados dentro del territorio nacional y entre panameños, de los conflictos armados en el extranjero o de extranjeros contra los Estados Unidos o contra Panamá, se estaría dando base para que los Estados Unidos pueda legalizar una intervención en Panamá para sofocar un conflicto armado entre panameños a título de que dicho conflicto armado, a juicio de ese país, pone en peligro la "Defensa del Canal".

#### 4.—Emergencia que ponga en peligro la Defensa del Canal.

Esta causal también es imprecisa y subjetiva y, al igual que la anterior, no asocia el peligro o la amenaza al Canal en sí, sino a la "Defensa del Canal". Esta distinción tiene importancia práctica, ya que puede haber conflictos que, por su índole, puedan poner en peligro las tropas norteamericanas que defienden el Canal, pero no el Canal en sí. Tal sería, por ejemplo, el caso de situaciones como las del 9 de enero de 1964. Estas situaciones pueden afectar a las tropas norteamericanas acantonadas en la Zona del Canal, es decir, pueden afectar la "Defensa del Canal", pero no necesariamente al Canal en sí.

Panamá no puede tomar por igual la defensa del Canal y la defensa de la "Defensa del Canal". Panamá tiene intereses comunes con los Estados Unidos, pero también tiene intereses diferenciados. Precisamente en la cuestión del Canal, nuestra historia ha sido una de serias diferencias con los Estados Unidos.



### CALIFICACION DE LAS CAUSALES QUE AMERITAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y DEFENSA

En cuanto a la importante cuestión de a quién corresponde calificar los hechos que constituyan "conflagración internacional", "amenaza de

agresión", "conflicto armado" o "emergencia que ponga en peligro la Defensa del Canal", estimamos que dicha cuestión, si bien no se resuelve expresamente en el proyecto de tratado, se resuelve implícitamente en el numeral 2 del Artículo II del proyecto de tratado. Este numeral, al autorizar el uso directo y unilateral de medidas de prevención o defensa está implícitamente resolviendo el problema de a quién corresponde calificar o evaluar los hechos constitutivos de "conflagración internacional", "amenaza de agresión", "conflicto armado" o "emergencia que ponga en peligro la Defensa del Canal", ya que la adopción de tales medidas de prevención o de defensa lleva implícita el reconocimiento de la existencia de los hechos o factores que la motivan.

En consecuencia de lo expuesto se tiene lo siguiente:

a).—Al no decir el tratado nada en contrario y al autorizar el numeral 2 del artículo II la inmediata ejecución de medidas de prevención y defensa contra los hechos que las ameritan, la adopción de tales medidas lleva implícita una previa calificación de los hechos constitutivos de las causales.

b).—Siendo que, en virtud de la redacción del numeral 2 del Artículo II del proyecto de tratado, los Estados Unidos pueden tomar **unilateralmente** medidas de prevención y defensa en las Áreas de Defensa y en el Área del Canal, así como fuera de dichas áreas siempre que cumpla con el simple requisito de **consultar** al Comité Conjunto, parece claro que los Estados Unidos de América tendría facultad para calificar unilateralmente los hechos constitutivos de "conflagración internacional", "amenaza de agresión", "conflicto armado que ponga en peligro la Defensa del Canal" y "emergencia que ponga en peligro la Defensa del Canal".

De lo que se lleva dicho se sigue que no se andaba equivocado ni tras de simples sutilezas semánticas cuando se paraba mientes en la forma lata y subjetiva como el numeral 2 del artículo II del proyecto de tratado consagra las causales que ameritarían la adopción de medidas de prevención y defensa. Asociando ahora la latitud y subjetividad de tales causales con la facultad que tendría el Gobierno de los Estados Unidos de calificar **unilateralmente** los hechos constitutivos de las mismas, no es difícil comprender las ventajas que para Panamá supone la latitud y subjetividad de esas causales, ya que la discrecionalidad en la apreciación de las mismas por parte de los Estados Unidos de América no encontraría mayores obstáculos formales en la redacción o texto de dichas causales. Esta realidad trabajaría, de hecho y de derecho, en forma altamente perjudicial a los intereses de la República de Panamá y de modo especial y directo contra su soberanía y personalidad internacional.

## VI

### CONCERTACION Y EJECUCION DE LAS MEDIDAS DE PREVENCION Y DEFENSA

En cuanto a la forma de concertar y ejecutar las medidas de prevención y defensa, el numeral 2 del artículo II del proyecto de tratado de bases autoriza para hacer la siguiente distinción:

**1.—Medidas de prevención y defensa dentro de los Areas de Defensa y dentro del Area del Canal.**

En relación con las medidas de prevención y de defensa que puedan tomarse dentro de las áreas enunciadas, el proyecto de tratado otorga a los Estados Unidos de América la más absoluta libertad y discreción para tomar unilateralmente las medidas que estime conveniente.

Esta interpretación se fundamenta en los siguientes hechos:

a).—El primer párrafo del numeral 2 del artículo II del tratado en estudio, al decir expresamente que "la República de Panamá y los Estados Unidos de América tomarán las medidas de prevención y defensa que consideren conveniente", sin señalar de modo expreso que tales medidas deberán ser tomadas conjuntamente por los gobiernos de ambos países, está sentando las bases lógicas y formales para que pueda sostenerse que tales medidas pudieran ser tomadas unilateralmente por los citados gobiernos.

b).—La interpretación, a contrario sensu, del segundo párrafo del numeral 2 del artículo II del proyecto de tratado que nos ocupa abona plenamente la interpretación anterior, al obligar a los Estados Unidos de América a consultar al Comité Conjunto únicamente cuando se trate de medidas de prevención y defensa que hayan de tener incidencia fuera de las Areas de Defensa y del Area del Canal. No otra conclusión sugiere el citado párrafo 2 del artículo II, al expresarse como sigue:

"Cualesquiera de tales medidas que parezca esencial tomar al gobierno de los Estados Unidos de América y que haya de afectar el territorio de la República de Panamá fuera de las Areas de Defensa y del Area del Canal a que se refiere el numeral (1) de este artículo serán objeto de consulta en el Comité Conjunto establecido de acuerdo con las estipulaciones del Artículo XIX de este Tratado".

Del párrafo transcrito se sigue, a contrario sensu, que no habrá necesidad de consultar al Comité Conjunto cuando las medidas de prevención

y defensa que los Estados Unidos quieran adoptar no afecten al resto del territorio nacional, es decir, no afecten aquellas zonas que no sean ni las Areas de Defensa ni el Area del Canal.

## **2.—Medidas de prevención y defensa fuera de las Areas de Defensa y del Area del Canal.**

Es tan desprevenida y deficiente la redacción del tratado a propósito de las medidas de prevención y defensa que los Estados Unidos de América pudieran tomar y ejecutar fuera de las Areas de Defensa y del Area del Canal que su texto bien puede dar margen para que los Estados Unidos de América sostenga legítimamente que, en última instancia, puede tomar en el resto del territorio nacional las medidas de prevención y defensa que unilateralmente le parezcan conveniente.

La anterior interpretación se basa en el hecho de que la obligación de consultar al Comité Conjunto tales medidas de prevención y defensa no implica, como ya se dijo, la obligación de acatar el punto de vista que al Comité Conjunto le merezcan dichas medidas, pues una cosa es **consultar** a alguien y otra muy distinta es estar obligado a **acatar** la opinión del consultado.

En conclusión, el proyecto de tratado de bases no deja dudas de que aun fuera de las Areas de Defensa y del Area del Canal los Estados Unidos de América pudieran legalmente ejecutar, de modo unilateral, medidas de prevención y defensa.

## **VII**

### **REGIMEN FISCAL DE LAS BASES**

El uso de Areas de Defensa dentro del país, cuyas características, deficiencias y riesgos se señalaron en otro lugar de este estudio, estaría sujeto a un régimen fiscal caracterizado por los siguientes elementos:

1.—Los Estados Unidos de América **no pagarían a Panamá** suma alguna por el uso de nuestras tierras y aguas que utilice como Areas de Defensa. En otros términos, Panamá concede dicho uso **gratuitamente**.

2.—Las empresas norteamericanas que vengon a Panamá a ejecutar obras para las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América, no pagarán **Impuestos sobre la Renta** a la República de Panamá en relación con las ganancias derivadas de dichas obras. (Ver título VI, numeral 6).

3.—Los empleados de las empresas norteamericanas citados que no hayan sido contratados en Panamá estarían exentos del **Impuesto sobre la Renta**. (Ver artículo VI, numeral 6).

4.—Las empresas norteamericanas en referencia estarían exoneradas de derecho de aduana y de otros cargos respecto a todos los materiales, abastos y equipos que importen para usarlos en relación con los fines del tratado de bases. (Ver artículo IX, numeral 2).

5.—Las empresas panameñas que prestaran sus servicios a los Estados Unidos de América estarían exentas de derechos de aduana y otros cargos respecto a los materiales, abastos y equipos que importen para ser usados en los fines de este tratado. (Ver artículo IX, numeral 2).

6.—Todo cuanto se venda en los comisariatos que operen en los Areas de Defensa estarían exentos del impuesto de introducción. (Ver artículo IX, numeral 2).

7.—Los bienes de las empresas norteamericanas citadas, tales como camiones, etc., estarían exentos de todo impuesto y cargos. (Ver artículo VI, numeral 4).

8.—Determinados contratistas de los Estados Unidos de América estarían exentos del impuesto de sucesión en relación con determinados bienes muebles. (Ver artículo VI, numeral 5).

Como se sigue del esquema expuesto, en el proyecto de tratado en estudio, la República de Panamá, además de exonerar su propia seguridad consintiendo la militarización de la Zona del Canal y de no cobrar suma alguna por el uso de su territorio para fines militares ni por el riesgo que con ella asume, otorgaría a favor de la poderosa economía del gobierno norteamericano enormes zonas de exoneración fiscal.

Nada hay que justifique que un país subdesarrollado como el nuestro se dé el lujo de otorgar a favor de un gobierno económicamente tan poderoso como el de los Estados Unidos de América tan irrestrictas y amplias exoneraciones como las expuestas, renunciando así a fuentes de ingresos fiscales tan importantes para los programas de desarrollo del país. A favor de dichas exoneraciones no puede alegarse en justicia que las mismas estarían compensadas o cubiertas con la anualidad que los Estados Unidos pagarían a la República de Panamá por razón de Canal. Primero, porque tal anualidad, por su cuantía, apenas si se aproxima a la que en justicia tiene derecho la República de Panamá, habida cuenta del enorme valor de su aportación a la obra del Canal. Y, segundo, porque representando dicha anualidad la participación de la República de Panamá en los beneficios económicos dimanantes del Canal, los Estados Unidos no podría pretender pagar con ello aportaciones diferentes como lo son el uso de nuestro territorio para fines militares y el riesgo que tal hecho entraña para la supervivencia de la República.

## VIII

### REGIMEN ECONOMICO DE LAS BASES

Por lo que hace a lo que hemos dado en llamar el régimen económico de las bases, es decir, las relaciones que las bases, como mercados, mantendrán con la economía nacional en tanto fuente para la provisión de bienes y prestación de servicios, cabe destacar que el proyecto de tratado en referencia no consagra garantías eficaces a efecto de asegurar para la economía nacional los beneficios dimanantes de la provisión de tales bienes y la prestación de tales servicios.

La materia que nos ocupa aparece regulada en el artículo V del tratado y los principios que enuncia sobre el particular no pueden ser más evasivos y aparecen diseñados, precisamente, para eludir claramente todo compromiso de las bases militares o áreas de defensa con la economía nacional.

En primer lugar, el mencionado artículo V se inicia justamente con una declaración poniendo a salvo cualquier compromiso de las bases militares con la economía nacional como fuente ésta de bienes y servicios para dichas bases. La primera oración de ese artículo dice expresamente que "el gobierno de los Estados Unidos podrá adquirir en Panamá los suministros y servicios que se requieran para los fines de este Tratado". En otras palabras, la oración en examen se limita a destacar, precisamente, que los Estados Unidos puede abastecerse de bienes y servicios en Panamá, pero que en ningún modo está obligado a ello.

La segunda oración del artículo V habla de preferencia en la adquisición de bienes y servicios provenientes de la economía panameña, pero, congruentemente con la primera oración, le niega a tal preferencia toda eficacia práctica al señalar que la misma, es decir, la preferencia, operaría "en la medida en que tales suministros y servicios sen comparables en calidad y costo con los que puedan obtenerse de otras fuentes." Como se ve, de hecho no existiría preferencia alguna, pues sería difícil encontrar producto nacional que en el mercado exterior no pudiera adquirirse a más bajo precio y de superior calidad.

Pero hay más todavía en materia de régimen económico de las bases. En el proyecto de tratado que se comenta el gobierno de los Estados Unidos, como ya se vio, se asegura de Panamá toda una suerte de exoneraciones fiscales, entre las cuales se encuentra el impuesto de importación.

Si vinculamos esta injustificada concesión con el sistema de "preferencia" en razón de precios que consagra el artículo V del tratado de bases,

se podrá advertir la doble ventaja que se asegura la poderosa economía del gobierno norteamericano y el doble perjuicio que Panamá consentiría en materia económica de ser aprobado el proyecto de tratado de bases. Así, al tiempo que los Estados Unidos se ahorra el impuesto de introducción que grava a todo producto que importe con destino a las bases militares, este privilegio fiscal que de acuerdo con el proyecto de tratado otorgaría la República de Panamá le serviría ahora a los Estados Unidos para competir ventajosamente con el producto proveniente de la economía nacional, ya que la exoneración del impuesto de importación determinaría en algunos casos una situación de desventaja del producto nacional frente al extranjero en cuanto a precio en circunstancias en que el factor precio es uno de los desiderata con arreglo al cual trabajaría el sistema de "preferencias" en la adquisición de bienes necesarios a las áreas de defensa o bases militares.

Como puede verse, la nueva coyuntura que a la República de Panamá le ofrecieron las negociaciones no sirvió para alterar la situación hoy día imperante en la Zona del Canal en punto a sus relaciones con la economía nacional, la cual continuará, por lo que hace a las áreas de defensa, sin garantías legales de ningún orden e inferiorizada para competir por voluntad de nuestro propio gobierno si éste consintiera en las exoneraciones fiscales que en el tratado de bases se acuerdan a favor de los Estados Unidos de América.

## IX

### JURISDICCION PENAL

Habida cuenta de la forma como repercute la cuestión de la jurisdicción penal consignada en los proyectos de tratado dentro del problema general de las limitaciones jurisdiccionales consentidas a favor de los Estados Unidos por razón del Canal, la regulación de la jurisdicción penal prevista en el proyecto de tratado merece una muy especial consideración.

Como es de dominio general, uno de los problemas que más onerosamente pesan sobre la personalidad internacional de la República de Panamá, lo constituye el de las limitaciones jurisdiccionales otorgadas a favor de los Estados Unidos de América. Al presente, esas limitaciones jurisdiccionales operan dentro de un marco geográfico limitado como lo es la llamada Zona del Canal. En cuanto al resto del territorio nacional, la República de Panamá tiene completamente saneada su jurisdicción en el sentido de que sobre el resto de la República no operan limitaciones jurisdiccionales a favor del gobierno norteamericano. El proyecto de tratado, como

sí ya no fuera bastante la limitación jurisdiccional otorgada en la Zona del Canal, afecta con limitaciones jurisdiccionales aquella parte del territorio nacional que felizmente no está sometida a tales limitaciones.

La prueba de lo que se afirma se tiene en el artículo X del referido proyecto de tratado. Este artículo consagra limitaciones jurisdiccionales en el orden penal en razón de las personas implicadas, por una parte, y en razón de los bienes concernidos, por la otra. Así, las autoridades panameñas, las cuales hoy día juzgarían a un soldado norteamericano que cometiera un delito contra otro soldado norteamericano en cualquier lugar del Interior de la República o se apropiara en cualquier lugar de la República de bienes pertenecientes a otros soldados norteamericanos o al gobierno de los Estados Unidos de América, no podrían ahora conocer de tales casos, ya que en el proyecto de tratado la República de Panamá renunciaría a favor de los Estados Unidos la jurisdicción de que hoy dispone para conocer de los mismos. Como el proyecto de tratado consagra limitaciones jurisdiccionales de tipo penal en función de la condición de las personas y de los bienes envueltos en el delito y no establece limitaciones geográficas en cuanto al campo de aplicación de tales limitaciones, no cabe duda de que el proyecto de tratado de bases agravaría aún más la situación jurisdiccional de la República al desbordar éstas el área de la Zona del Canal para afectar a todo el territorio nacional.

Las repercusiones que las limitaciones jurisdiccionales en el campo penal tendría para un Estado como el nuestro, abrumado con las que hoy día cuenta, hacen del proyecto de tratado de bases un instrumento totalmente incompatible con los auténticos intereses nacionales y con la voluntad y decisión de soberanía del pueblo panameño.

## X

### FECHA DE EXPIRACION DEL TRATADO

El aspecto, sin duda más grave, contenido en el proyecto de tratado de bases lo constituye el concerniente a su fecha de expiración.

Este ángulo del problema está regulado en el artículo XX del proyecto de tratado en cuestión. La parte pertinente de dicho artículo lee textualmente así:

".....

(2) Este tratado terminará en cualquiera de las siguientes fechas que sea la última en ocurrir:



(a) Cuando transcurra un período de cinco años contados a partir de la fecha en que deje de estar en vigencia el Tratado Concerniente al Canal de Panamá que la República de Panamá y los Estados Unidos de América han firmado en esta misma fecha.

(b) En la fecha en que deje de estar en vigencia el Tratado Concerniente a la construcción de un canal a nivel del mar que una los Océanos Atlántico y Pacífico que la República de Panamá y los Estados Unidos de América han firmado en esta misma fecha.

(c) En la fecha en que los Estados Unidos de América no estén obligados a defender un canal interoceánico en la República de Panamá conforme a un tratado bilateral entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América distinto a los tratados mencionados en los incisos (a) y (b) de este numeral y al presente Tratado”.

A nuestro juicio, una recta interpretación del artículo transcrito autorizaría legalmente a los Estados Unidos de América para sostener que el Tratado sobre Bases expiraría cuando los propios Estados Unidos quisieran o, lo que es virtualmente igual, que el mismo sería a perpetuidad.

En vista de que el artículo XX subordina la terminación del tratado de bases al último fenómeno que ocurra de entre tres fenómenos que allí se mencionan y siendo que entre esos tres fenómenos está la eventualidad de que llegue a firmarse un tratado entre los Estados Unidos de América y Panamá en virtud del cual los Estados Unidos de América conviniere en liberarse de la obligación de defender el Canal y siendo, finalmente, que no puede haber tratado si una de las partes no lo quiere, a los Estados Unidos le bastará no querer firmar un tratado con Panamá por el cual se libere de la obligación de defender un canal interoceánico que atraviese nuestro Istmo para que el tratado de bases continúe en pleno vigor legal. En otras palabras, la ocurrencia de uno de los tres fenómenos a cuyo nacimiento se condiciona la expiración del tratado de bases dependería enteramente de los Estados Unidos de América, ya que en las manos de ese país está evitar la firma de un tratado con Panamá por el cual consientan en liberarse de la obligación que hoy día tienen de defender su canal por territorio panameño. Mientras no se firme tal tratado, Panamá no podría, a los efectos de alegar la expiración del tratado de bases, beneficiarse de la ocurrencia de los dos fenómenos mencionados en los acápites (a) y (b) del artículo XX, transcrito, ya que dicho artículo sujeta claramente la expiración del referido tratado de bases al último fenómeno que ocurrirá de entre los tres citados en dicho artículo y, evidentemente, de los Estados Unidos dependerá que el fenómeno previsto en el acápite (c) del artículo XX sea, precisamente, el último que ocurra.

Así las cosas, la aprobación del tratado de bases, en los términos propuesto por la Comisión Negociadora, significaría la ocupación militar de Panamá hasta cuando los Estados Unidos de América quisieran o, lo que es lo mismo, hasta cuando los Estados Unidos de América consintieran en firmar un tratado con Panamá para liberarse de la obligación de defender el canal, cuestión ésta que, repetimos, quedaría a entera discreción de los Estados Unidos de América.

Como consecuencia de lo dicho, quien firme y apruebe el tratado de bases en los términos traídos por la Comisión Negociadora debe ser consciente de que aprueba la ocupación militar de la República de Panamá por el término que los Estados Unidos de América desee mantenerla ocupada.

## XI

### CONCLUSIONES

1.—No se justifica, desde el punto de vista de los mejores intereses nacionales, la concertación de un tratado de bases con los Estados Unidos de América.

2.—La única defensa del canal, hasta donde ésta es posible, consiste en su efectiva neutralización.

3.—Más allá de la consideración de si procede o no un tratado de bases con los Estados Unidos de América, el proyecto de tratado propuesto por los negociadores contiene aspectos completamente inaceptables para la República de Panamá.

4.—Es cierto que, desde el punto de vista político, militar y económico estamos dentro de la esfera de influencia y control de los Estados Unidos de América y que, indudablemente, hecho tan importante como éste ha de pesar necesariamente en los resultados de toda negociación con dicho país. Sin embargo, sería asimismo sumamente desventajoso para el país que, además de estar dentro de la esfera de influencia política, económica y militar de los Estados Unidos de América, no seamos, al menos, conscientes de la esfera de intereses propios y diferenciados que la República de Panamá tiene en relación con los Estados Unidos de América en orden a la defensa del canal.

5.—Entre los aspectos que hacen del proyecto de tratado un instrumento totalmente inaceptable para el país, están los siguientes:

a) Los Estados Unidos estarían legalmente autorizados para tomar unilateralmente tierras fuera de la Zona del Canal y darles a éstas un destino militar

b) Los Estados Unidos estarían autorizados para emplazar y usar todo tipo de armas en la Zona del Canal, sin que de éstas queden excluidas las atómicas o nucleares.

c) Los Estados Unidos estarían autorizados para intervenir ~~unilate-~~ralmente en la República de Panamá para sofocar cualquier conflicto armado u otra emergencia que, a su juicio, ponga en peligro la "Defensa del Canal".

d) Los Estados Unidos estarían autorizados para tomar unilateralmente todo tipo de medidas de prevención y defensa tanto dentro de la Zona del Canal como en el resto del territorio nacional.

e) Panamá no cobraría suma alguna al gobierno norteamericano por el uso de las áreas de defensa.

f) Además de no cobrar suma alguna por el uso de su territorio para bases militares, Panamá otorgaría al gobierno de los Estados Unidos grandes exoneraciones fiscales en concepto de impuestos sobre la renta, de introducción y otros.

g) Los Estados Unidos de América, además de no pagar por el uso de las áreas de defensa y de estar exonerados de importantes impuestos, no se obliga a darle tratamiento preferencial a los bienes de producción nacional.

h) Panamá aceptaría limitaciones jurisdiccionales en todo el territorio nacional en materia penal, siendo que hoy día todas las limitaciones jurisdiccionales operan únicamente en la Zona del Canal.

i) El tratado de bases estará vigente hasta cuando los Estados Unidos quisieran o, lo que es virtualmente igual, a perpetuidad.