

¿ES EL CANAL PATRIMONIO INALIENABLE DE LA NACION O PROPIEDAD DE LA ACP? *

Julio Yao**

¿Cómo y por qué eliminaron a Omar Torrijos y quiénes son los únicos y verdaderos dueños del Canal, de sus actividades y servicios conexos?

1. En el Tratado Hay-Bunau Varilla, impuesto por Estados Unidos en 1903 cuando el Gobierno panameño aún no estaba conformado, Panamá le otorgó a perpetuidad a dicha potencia, todos los poderes, derechos y autoridad necesarios para construir, manejar, mantener y proteger un Canal como si fueran soberanos, con entera exclusión de Panamá en el ejercicio de tales derechos, dentro de lo que sería la Zona del Canal. En el preámbulo de dicha Convención, se reconocía *burlonamente*, que la soberanía sobre dicha franja, *residía efectivamente*, en la República de Panamá. Pero la historia nos enseña que Panamá nunca la ejerció y que desconocíamos por completo, lo que sucedía en dicha Zona, tanto en relación con el funcionamiento y la administración del Canal, como con el conjunto de actividades ajenas a la vía acuática. Surgió así, la noción de una *soberanía popular* panameña, frente al ejercicio de la *soberanía real* por parte de Estados Unidos en nuestro territorio. De ese modo, se produjo una separación artificiosa entre *el derecho a la propiedad y el usufructo de la misma*: Panamá se quedó con el título, mientras que Estados Unidos se adueñó del control efectivo y el usufructo del Canal y de la Zona del Canal.

2. Pero un funcionamiento perpetuo implicaba un mantenimiento perpetuo. Y como la vía acuática tenía una vida útil limitada por sus condiciones físicas, era de esperar que llegado el momento, Estados Unidos tendría que obtener de Panamá, el derecho de reconstruir sin límites, el Canal. O bien, interpretar el mantenimiento perpetuo del Canal, como el derecho de reconstruirlo perpetuamente. Lo que no estaba contemplado en el Tratado Hay-Bunau Varilla.

3. A principios de la década de 1930, Estados Unidos construyó la represa de Alajuela conocida como *Madden Dam*. Para aumentar las reservas de agua, ejercieron los derechos que tenían de demandar tierras, aguas y tierras cubiertas por agua, situadas fuera de la Zona del Canal, que fueran necesarias para la construcción del Canal. Pero en 1936 se firmó el Tratado Arias-Roosevelt, que dio por terminada la construcción del Canal y por tanto cesaron también los estados-derechos. El 24 de junio de 1940 el Congreso de Estados Unidos aprobó el proyecto de un tercer juego de esclusas. Esa decisión se hizo sólo para permitir el paso de las naves de guerra más grandes de Estados Unidos.

4. De dónde obtuvo Estados Unidos ese derecho, si el Tratado Hay-Bunau Varilla no lo permitía y el Arias-Roosevelt tampoco. Se hizo por medio de un canje de notas, un acuerdo *secreto*, entre Panamá y Estados Unidos, el 1° de febrero de 1939. Ese canje de notas carecía de validez jurídica. En ese canje de notas, se aceptó que la palabra *mantenimiento*, cuando se refiere al Canal, se entenderá de tal forma, que permita la *expansión y nuevas construcciones*, siempre que éstas las lleve a cabo *el Gobierno de Estados Unidos de América*. Pero el tercer juego de esclusas, luego de un par de años de

trabajo, fue suspendido porque Estados Unidos se vio en la necesidad de reasignar sus recursos materiales y humanos, a su participación en la segunda guerra mundial.

5. Se autorizaron diversos estudios para aumentar la capacidad del Canal. Incluyendo los de un canal a nivel: Los proyectos Robles-Johnson de 1967 incluían un acuerdo para determinar la factibilidad de un canal a nivel, pero fueron rechazados por sectores representativos del país y la Asamblea los archivó. Los tratados del Canal de 1977, contenían una opción para decidir entre un canal a nivel del mar y un tercer juego de esclusas, pero Estados Unidos, que debía realizarla antes del 31 de diciembre de 1999, no lo hizo por razones políticas. Considerando además que no había una razón lógica para entregarle un canal nuevo a Panamá.

6. A partir de 1978, Japón se interesó en un canal a nivel. Y en 1980 se suscribieron dos declaraciones presidenciales conjuntas entre Japón y Panamá. Pero tan pronto Ronald Reagan llegó al poder, (de la corporatocracia como la llama Perkins) a fines de enero de 1981, altos personeros de Washington, asociados a la Texas Corporation, (y cito a Weingberger, Schultz, Bush padre y a otros), presionaron a Omar Torrijos para que se alejara de los japoneses, rompiera sus compromisos y acordara renegociar los tratados recientemente firmados en 1977.

7. Según lo cuenta John Perkins, ex funcionario de la Agencia Nacional de Seguridad (National Security Agency) de Estados Unidos, en su obra (que es un *best seller*), *Confesiones de un sicario económico*, (*Confessions of an economic man*), *Torrijos se negó*, y entonces fue víctima de un atentado el 31 de julio de 1981. Y él (Perkins) acusa a los servicios de inteligencia (CIA), de haber realizado este atentado.

8. Parte de las confesiones de John Perkins son las siguientes:

"Omar Torrijos, el presidente de Panamá. Omar Torrijos había firmado el Tratado del Canal con Carter ... y usted sabe que nuestro Congreso lo ratificó por un solo voto, fue un asunto muy contencioso. Torrijos entonces se adelantó a negociar con los japoneses para construir un canal al nivel del mar. Los japoneses querían financiar y construir un canal al nivel del mar en Panamá.

Torrijos habló con ellos de este tema, lo que molestó mucho a la empresa Bechtel, cuyo presidente era George Schultz y su consejero mayor Caspar Weinberger. Cuando echaron a Carter, y esa es una historia interesante, ver cómo sucedió realmente, cuando perdió las elecciones y entró Reagan con Schlutz como secretario de Estado -que venía de Bechtel- y Weinberger -que vino también de Bechtel- como secretario de Defensa, estaban muy enojados con Torrijos. Intentaron convencerlo de renegociar el Tratado del Canal y no hablar con los japoneses.

Se negó rotundamente. Entonces murió en la caída de un avión en llamas, conectado a una grabadora con explosivos dentro, que...

Yo estaba allí, estaba trabajando con él. Sabía que nosotros, los sicarios económicos, habíamos fracasado. Sabía que los chacales se acercaban. Y acto seguido, explotó su avión con una grabadora conteniendo una bomba. *No cabe duda de que fue organizado por la CIA y muchos investigadores estadounidenses llegaron a la misma conclusión.* Por supuesto, nunca nos enteramos de eso en nuestro país."

9. Eliminado Torrijos, en 1982, al año siguiente, se constituyó el Comité Preparatorio para el Estudio de las Alternativas al Canal, al cual Estados Unidos se hizo invitar, para sumarse a las pláticas entre Panamá y Hong Kong e impedir que otra potencia dominara la agenda del nuevo canal.

10. El 2 de junio de 1986, se estableció la Comisión para el Estudio de las Alternativas al Canal, entre los tres países (Panamá, Japón y EEUU) por un período de cinco años. Pero la Comisión Tripartita no pudo adelantar y cumplir su cronograma, debido a la alevosa intervención de Estados Unidos, de 1986 a 1989. La Comisión tuvo que hacer prácticamente todo de 1990 a 1993.

11. Otra de las tantas razones para la intervención e invasión de Estados Unidos a Panamá, fue que Manuel Antonio Noriega continuó con los nexos entre Panamá y Japón. Los japoneses estaban interesados en construir y financiar un canal a nivel, que costaba en esa época veinte mil millones de dólares y decían que tenían la tecnología y por supuesto el dinero. Pero Estados Unidos que no se oponía a la intervención tecnológica y financiera de Japón, temía que ese país controlara el Canal y determinara la estructura de los peajes. Ello constituía una intrusión inaceptable dentro de su patio trasero.

12. La invasión de Estados Unidos fue el resultado del rechazo de cualquier escenario en el cual el control futuro del Canal pudiera estar en manos de un Panamá soberano e independiente, apoyado por Japón.

13. Resultado: Japón cedió a las presiones de Estados Unidos. Se distanció de Panamá, se eliminó el canal a nivel y se escogió la opción del tercer juego de esclusas.

14. Pese a que cada país aportó 7 millones de dólares, ese estudio no fue equitativo porque no se consideraron alternativas, distintas al tercer juego de esclusas y porque *las alternativas no canaleras* que le interesaban a Panamá, no fueron siquiera consideradas.

15. No era la primera vez que Estados Unidos invadía a un país con motivo de un Canal. En mayo de 2002, el ex ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua, el sacerdote Miguel de Escoto me dijo que en México en 1910 Nicaragua y Japón estuvieron negociando en secreto, en París, para construir un canal por Nicaragua. Pero Estados Unidos se enteraron de las negociaciones. Derrocaron al gobierno de Nicaragua, invadieron y mantuvieron a Nicaragua ocupada por varias décadas.

16. De allí que cuando se dice que Panamá, por primera vez decidirá su futuro, al escoger la alternativa del tercer juego de esclusas, *se incurre en una falacia*. La alternativa fue escogida por Estados Unidos ahora, como en 1903 tortuoso, dominado por intrigas internacionales, torceduras de brazos e invasiones genocidas.

17. Aún así, Ricaurte Vásquez, ex ministro de Economía y Finanzas y presidente de la Junta directiva de la ACP, sostuvo el 17 de julio del 2006 que "ningún país está interviniendo en esta alternativa; que Panamá está tomando una decisión independiente y que ahora no hay ningún extranjero, como Bunau Varilla, decidiendo nuestra suerte". *Claro, es que los Bunau Varillas de ahora, son panameños.*

18. *El actual proyecto de la Ampliación constituye una clonación de la estructura colonial de explotación que caracterizó a la administración del Canal por parte de Estados Unidos. En lo externo, significa la fiscalización del pro-mundi y pro-Estados Unidos beneficio. En lo interno, significa la continuación del enclave de la torre de marfil, desligada del desarrollo nacional, pero vinculado a esa minoría que siempre ha canalizado la economía hacia sus intereses. El proyecto, tal como está, no puede ser un instrumento de desarrollo nacional, sino un arma en potencia, para agravar la situación de la pobreza de todo Panamá, por parte de esa minoría.*

19. Según los *gobiernos ACP*, es la Constitución la que debe adecuarse al proyecto y a su Ley Orgánica y no el proyecto y la Ley Orgánica de la ACP, las que deben ajustarse a la Constitución.

20. El primer paso que dieron los *gobiernos ACP* para adecuar la Constitución a su propia codicia, fue reconocer que el Canal es patrimonio inalienable de la Nación panameña, para acto seguido, *despojarnos del mismo e incorporarlo al patrimonio de la ACP*. De la misma forma como Estados Unidos reconoció que el Canal es patrimonio inalienable de la nación panameña, para acto seguido, despojarnos del mismo e incorporarlo al patrimonio de la ACP. De la misma forma como Estados Unidos reconoció la soberanía titular o simbólica de Panamá, sobre la Zona del Canal para, inmediatamente, en artículos subsiguientes, abrogarse exclusivamente, el ejercicio de todo derecho soberano sobre esa franja, dejando por fuera al legítimo dueño del territorio.

21. En efecto, el artículo 315 de la Constitución dice que "el Canal de Panamá constituye un derecho inalienable de la

Nación panameña". Así quedó consignado en noviembre de 1994.

22. Pero el artículo 2 de la *Ley Orgánica de la ACP*, aprobada por la Ley N° 19 del 11 de junio de 1997, aclara que "el término Canal, que emplea dicha Ley Orgánica, se refiere a la vía acuática propiamente dicha, así como a sus fondeaderos, atracaderos y entradas, tierras y aguas marítimas, lacustres y pluviales, esclusas, represas auxiliares, diques y estructuras de control de aguas".

23. Definido de esta manera, el Canal, como patrimonio de la nación panameña *es solamente la zanja, más las represas, diques y estructuras, para el control de aguas*. Pero ocurre que conforme a los artículos 2, 257, 258, de la Constitución Política, pertenecen al Estado y no pueden ser objeto de apropiación privada, las aguas marítimas, pluviales y lacustres y las riberas de las mismas, así como las tierras y las aguas destinadas al servicio público y a toda clase de comunicaciones. De manera que *casi todo lo que la ACP reconoce como Canal de Panamá, ya era, sin requerir reconocimiento especial de ninguna clase, propiedad del Estado*.

24. De hecho, entonces, solamente son reconocidos como patrimonio inalienable de la Nación panameña, los diques, las esclusas y algunas construcciones para control de agua.

25. Pero, el Canal es mucho más que esclusas y diques. ¿Qué se hizo todo lo demás que integra el Canal y sin lo cual éste no puede funcionar?

26. Como por un acto de magia, los gobiernos ACP, hicieron desaparecer el Canal de la Constitución, como patrimonio de la Nación, para hacerlo reaparecer como patrimonio de la ACP, dentro de su Ley Orgánica. Así como nos habla el artículo 33 de la Ley de la ACP, que define el patrimonio de la entidad de la siguiente manera: "*El Patrimonio de la entidad estará constituido por los siguientes componentes, que resumimos. Primero: las instalaciones, las infraestructuras, los edificios, los equipos y otros bienes muebles e inmuebles, adscritos al funcionamiento del Canal que reciba la República de Panamá, con motivo de la transferencia del Canal, plantas de energía eléctrica y de potabilización de agua, muelles, atracaderos, diques secos, estaciones de radio, telemétrica e hidrometeorológicas, áreas de desecho de material de dragado, vertederos, faros, boyas y otras ayudas de navegación, talleres, naves, grúas, locomotoras, motores, vehículos, maquinarias, piezas, repuestos, mobiliarios, sistemas de computación y de comunicaciones y otros bienes, mientras a juicio de la ACP resulten necesarios o pertinentes, para el funcionamiento y modernización del Canal.*"

27. Ahora viene la segunda parte: Los ingresos que perciba en concepto de peajes, derechos y tasas por el uso del Canal, los ingresos que se deriven de las concesiones que otorgue y de los demás contratos que celebren, cualquier otro bien o derecho que provenga directa o indirectamente del funcionamiento del Canal o del uso y arriendo de cualquier bien que forme parte del patrimonio, los ingresos que provengan de la venta de bienes, muebles e inmuebles incorporados a su patrimonio; de los ingresos que se perciban por el uso de las instalaciones, muebles y otros bienes en las riberas del Canal o en sus aguas y áreas adyacentes que formen parte de su patrimonio. Cualquier otro bien, derecho o haber, que le transfieran los municipios, entidades internacionales, entidades autónomas o personas naturales o jurídicas. En pocas palabras: *se lo llevaron todo.*

28. Y para que no quede dudas, de a quién pertenece el Canal, el artículo 130 de la Ley de la ACP señala que: "*El Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, traspasará a la Autoridad, la propiedad de todos los bienes descritos en el numeral 1. del artículo 33 de esta Ley, que reciba con motivo de la transferencia del Canal.*"

29. Y el artículo 131 de la misma Ley, dispone: "*El Registro Público, a solicitud de la Autoridad, inscribirá todas las tierras y las mejoras en ellas construidas y utilizadas en el funcionamiento del Canal, para que formen una o varias fincas registradas a nombre de dicha Autoridad*".

30. Como puede apreciarse, entre el artículo 130 y el artículo 131, la ACP se adueñó no solamente de las esclusas y los diques, (que era lo único que nos quedaba), según el artículo 2 (porque todo eso es parte de la tierra), sino también *de toda la mejoras en ellas construidas, que fueron transferidas a Panamá, entre el 31 de diciembre de 1999.*

31. Para que no queden dudas sobre el carácter privatizador de la Ley Orgánica de la ACP, veamos el artículo 4º: "*la Autoridad le corresponde privativamente la operación, administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento, mejoramiento y modernización del Canal. Así cómo de sus actividades y servicios conexos.*"

32. El Canal, como "patrimonio inalienable de la Nación panameña", solamente lo fue en teoría, desde noviembre de 1994 cuando se aprobó el título constitucional, hasta

junio de 1997, cuando se aprobó la Ley número 19 de ese año, mediante la cual se organizó la ACP y se anularon nuestros derechos como propietarios del Canal. O sea que la Ley 11, mutiló el artículo 315 de la Constitución. En la realidad, en el terreno de lo legal, el Canal pasó a ser patrimonio de la ACP, cuando la vía interoceánica en su conjunto pasó a ser transferida, no a la República de Panamá, cuyo Gobierno de turno tampoco lo recibió a título provisorio sino a la ACP, que ya tenía el traje hecho a la medida. *Nos quitaron el Canal, antes de que Estados Unidos no los devolviera.*

33. Hemos visto cómo la ACP se adueñó del Canal adecuando la Constitución a su Ley Orgánica. Veamos ahora, cómo los gobiernos ACP, siguen ajustando la Constitución a su Ley Orgánica, para negarle a la Nación panameña, toda posibilidad de actuar como dueña de ese patrimonio que es el Canal.

34. El artículo 319 de la Constitución, con anterioridad a las reformas del 2004, establecía que el Órgano Ejecutivo sometería a la aprobación del Órgano Legislativo y del pueblo, a través de un referendo, cualquier contrato que suscribiera con empresas particulares o pertenecientes a otros Estados, en el tema del Canal a nivel o de un tercer juego de esclusas. Sin embargo, este artículo fue reformado y reemplazado *tramposamente*, por el 325 que señala lo siguiente: "*Esta disposición se aplicará también a cualquier propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas o de un canal a nivel del mar por la ruta existente, que proponga realizar la Autoridad del Canal de Panamá, ya sea por administración o mediante contratos celebrados con alguna empresa o empresas privadas o perteneciente a otro Estado u a otros Estados. En estos casos se someterá a referéndum la propuesta de construcción*".

35. Allí donde decía contrato, los Gobiernos ACP pusieron "propuesta de construcción" y así, exoneraron a la ACP de una obligación constitucional que sí tenía el Organo Ejecutivo en el precedente *artículo 319*. Por supuesto: ¿por qué iba el pueblo que no es dueño del Canal, a decidir cómo se construirá un tercer juego de esclusas, con todas las implicaciones que eso conlleva? Por ejemplo: ¿a quiénes se les otorgarán los contratos y en qué condiciones, por cuánto tiempo, a qué costos? ¿A cuánto ascenderán los intereses de los préstamos? ¿Cuáles serían las consecuencias de un posible fracaso? Quiénes se benefician y quiénes pagan?. ¿Cuáles serán los daños ambientales? ¿Habrá regímenes especiales, en concesión? ¿Qué leyes y reglamentos se aplicarán? ¿Cuáles serán las implicaciones (por supuesto que las hay) geopolíticas? ¿Cómo se resolverán los conflictos de interpretación? Es como si fuéramos a remodelar nuestra casa. A ampliarla en todo sentido. ¿De qué nos vale aprobar los planos y diseños, si debemos firmar el contrato para el préstamo *a ciegas, en blanco, sin conocer la cuantía y sin haberlo leído.*

36. Como deudores, tenemos derecho a conocer el monto de la deuda, los intereses y otras condiciones del préstamo. Porque las deudas y las mejoras van a ser nuestras y no del capataz o del constructor. ¿Qué sentido hubiese tenido en 1903 que Estados Unidos sometiera a nuestra población el diseño del Canal, sin mostrarnos a la vez, el proyecto del Tratado Hay-Bunau Varilla? Por supuesto que todos los panameños hubiésemos aprobado la propuesta de ingeniería de 1903. Pero ¿cuántos panameños (y no digo que no los iba a haber o no los hubo), cuántos panameños habríamos aprobado dicho Tratado? *Muy pocos.* 37. Recordemos que Panamá perdió la soberanía en el Tratado y no en el Proyecto de Construcción, que tampoco nos fue sometido para nuestra aprobación. Dicen en la ACP (esto lo dijo Francisco Míguez en un debate que tuve con

él, en la Universidad Tecnológica) que "por razones prácticas, no se someten los contratos al Órgano Legislativo ni a referendo, toda vez que se vislumbra un número plural de contratos y es imposible hacer un referendo para cada uno de ellos". Esto suena más a *excusa* que a *respuesta*. Porque el problema iba a ser igual, fuese la ACP o fuese el Órgano Ejecutivo el que los hubiese negociado.

38. *La verdadera razón ¿no radicaría, precisamente, en que el negociado consiste en repartir los contratos? Pero con una lógica de los gobiernos ACP para eliminar ese problema de orden práctico, en lugar de encontrar una solución cónsona con el orden legal, con la equidad y la ética, simplemente había que eliminar la obligación constitucional y de allí surgió el trastocamiento de la letra y la traición al espíritu de la Constitución Nacional. Si no aprobamos que el Órgano Ejecutivo firme tratados sin someterlos al procedimiento constitucional, ¿por qué habríamos de aceptar que la ACP negocie contratos, sin que el pueblo, que es el soberano, los conozca?.*

39. Parece definitivo que este proyecto de ampliación será sometido a referendo, cuando ni siquiera está configurado como una propuesta de ingeniería de verdad. *Carece de sentido* que esta obra que constituye una contribución a la infraestructura global del comercio, el transporte marítimo y la comunicación mundial, sea pagada del bolsillo de un país que asigna una enorme porción de su presupuesto, *al pago de los intereses de la deuda externa que va in crescendo*. *Carece de sentido* que este proyecto de ampliación que beneficia al mundo, no sea pagado por los principales usuarios y beneficiarios del Canal y que, el administrador del Canal, Alberto Alemán Zubieta, decida ostentadamente, rechazar donaciones o contribuciones de otros países, aduciendo un innecesario temor de que tales países y navieras le arrancarán concesiones intolerables a Panamá. *Carece de sentido*, el que este proyecto de ampliación, sea sometido a un proceso de aprobación *tan acelerado*, cuando es más cierto que posible que de no proceder con la prudencia que se aconseja necesaria, *esta obra puede sumir en la bancarrota a todo el país y hacerlo desaparecer como tal, en el proceso*.

40. Ante las circunstancias adversas y perversas que nos impone el Gobierno ACP, nuestro deber ciudadano *nos llama a rechazar el referendo en la forma en que está planteado*. *Porque este proyecto, ya tiene visos de convertirse en la mayor estafa que haya sufrido la nación panameña, después del Tratado Hay-Bunau Varilla*.

Notas

*Conferencia dictada el 18 de julio del 2006 en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT).

**Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Panamá.