

LA RATIFICACION DE LOS TRATADOS
TORRIJOS-CARTER SOBRE EL CANAL DE PANAMA
Y EL VALOR JURIDICO DE LAS LLAMADAS
RESERVAS HECHAS POR EL SENADO
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Dr. Gonzalo J. Facio

LA RATIFICACION DE LOS TRATADOS
TORRILLOS-CARTER SOBRE EL CANAL DE PANAMA
Y EL VALOR JURIDICO DE LAS LLAMADAS
RESERVAS HECHAS POR EL SENADO
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Dr. Gonzalo J. Ferrer

El día 18 de abril de 1978 culminó con éxito el largo y trabajoso proceso de negociaciones sobre el Canal de Panamá.

La construcción y explotación de esa formidable vía interoceánica estuvo regida por la llamada Convención del Canal Istmico, firmada en Washington en 1930, por el Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, Mr. Hay, y por un aventurero francés que usurpó la representación panameña, Philippe Buneau-Varilla. La Junta de Gobierno que provisionalmente había asumido el mando al declararse sólo tres semanas antes la independencia panameña, no tuvo más remedio que ratificar ese tratado injusto, ante la amenaza velada que se le hizo si la nueva República se atrevía a desconocer la firma del primer plenipotenciario que había nombrado al iniciar su acción internacional.

Se dieron en la firma y ratificación de la Convención de 1903 los vicios de extralimitación de poderes y de violencia o intimidación en el consentimiento, suficientes para poner en entredicho la validez de la contratación.

Aunque el tratado prevería que los Estados Unidos manejarían la zona del Canal como si fueran soberanos, los panameños nunca aceptaron que la nación norteamericana ejerciera plena soberanía sobre lo que con toda justicia consideran una parte integral de su territorio. Y lucharon también porque se aboliera una cláusula que otorgaba a los Estados Unidos el derecho a intervenir en la vida política panameña a fin de mantener el orden y la paz necesarios para el mejor funcionamiento del Canal.

A raíz de los sangrientos sucesos ocurridos en la Zona del Canal el día 9 de enero de 1964, Panamá rompió relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, y el asunto canalero fue llevado a conocimiento de la OEA, donde yo actuaba como representante de Costa Rica. Formé parte de la Comisión Investigadora de las denuncias panameñas, y fue entonces cuando tuve el privilegio de convertirme en el primer diplomático latinoamericano que dió su apoyo público a las pretensiones panameñas para que se negociara un nuevo tratado canalero.

Por recomendación nuestra, el Consejo de la OEA instó a las partes a reanudar relaciones diplomáticas y a iniciar, de inmediato, negociaciones destinadas a sustituir la Convención del Canal Istmico de 1903. La recomendación fue aceptada, y así se inició este prolongado proceso de negociación que terminó hace sólo doce días.

Durante las administraciones Nixon y Ford avanzaron un tanto las negociaciones, sobre todo después de la "Declaración de los Ocho

Puntos" firmada en Panamá por los entonces Cancilleres Antonio Tack y Henry A. Kissinger.

Pero durante la campaña electoral de 1976 en los Estados Unidos, se interrumpieron los esfuerzos. El 18 de enero de 1957, dos días antes de que tomara posesión el Presidente Carter, me entrevisté en Washington con el Secretario de Estado designado, Cyrus Vance, para entregarle una carta que al nuevo Presidente dirigían los Presidentes y Jefes de Estado de México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Colombia, Perú y Venezuela, carta de la que me hicieron el honor de ser portador.

Desde mi primera conversación con el Secretario Vance me convencí de que la nueva Administración estaba dispuesta a rematar rápidamente las negociaciones. Y así, el 7 de Setiembre de 1977, en presencia de todos los Jefes de Estado de la América Latina o de sus delegados especiales, el Presidente Carter y el General Torrijos firmaron en la sede de la OEA, en Washington, los dos nuevos tratados cana-leros que habrían de sustituir la obsoleta e injusta Convención de 1903.

LUCHA POR LA RATIFICACION Y "LA RESERVA" DEL SENADOR DECONCINI

Pero no estaba concluida así la tremenda lucha. El Presidente Carter había dado muestras claras de su decisión de mejorar las relaciones interamericanas al firmar los nuevos Tratados. Faltaba entonces su ratificación por el Senado, que requería el voto favorable de por lo menos 67 de los 100 senadores.

Las fuerzas conservadoras, con el ex-gobernador ultraderechista Ronald Regan a la cabeza, desataron una millonaria campaña contra la ratificación. A su vez, el Presidente Carter y su equipo lanzaron una contra-ofensiva en la que se puso en juego el prestigio internacional del mandatario norteamericano. La forma tenaz, hábil y valerosa con que el Presidente manejó personalmente el asunto, pasará a formar parte de su historia como gran líder moral de los Estados Unidos.

Sin embargo, al votarse la ratificación del primero de los tratados, el llamado "Neutralidad", que como su nombre lo indica estaba dirigido a garantizar la neutralidad del canal y su acceso constante a las naves de todas las banderas, el senador por Arizona, Donal Deconcini, presentó lo que él denominó una reserva, redactada en los siguientes términos:

"No obstante las disposiciones del artículo V o de cualquiera otra disposición del tratado, en caso de que se cierre el canal o se interfiera en sus operaciones, los Estados Unidos de América y la República de Panamá tendrán, cada una independientemente, el derecho de tomar las medidas que consideren necesa-

rias, de conformidad con sus procedimientos constitucionales, incluyendo el uso de la fuerza militar en Panamá para reabrir el canal o restaurar las operaciones del Canal, según sea el caso".

Esta pretendida "reserva", que fue aprobada por el Senado, provocó furor en Panamá y desconcierto en América Latina. Porque a través de ella se podría justificar la intervención militar norteamericana en Panamá. Parecía revivir los viejos tiempos del "Big-Sitck".

Yo sostuve desde un principio que la mencionada reserva no tenía el carácter jurídico de tal, sino que constituía una declaración interpretativa unilateral del Tratado de Neutralidad, que sí implicaba el derecho a intervenir en los asuntos internos de Panamá por parte de los Estados Unidos, sería violatoria del principio de "no intervención" claramente establecido en la Carta de la OEA y en la Carta de la ONU.

En efecto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define lo que debe tenerse como "reserva" en términos que no son aplicables a una mera declaración interpretativa como la que presentó el Senador Deconcini.

Y más, aún, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, que redactó el proyecto de Convención antes referido, resolvió no incluir en la definición de "reservas" las "declaraciones interpretativas".

En su obra "*El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena de 1969*", los tratadistas Ernesto de la Guardia y Marcelo Delpech dicen al respecto lo siguiente:

"Reservas y declaraciones interpretativas.

Al hablar de la definición de "reserva" se rozó la cuestión de las "declaraciones interpretativas", que el Comité de Redacción resolvió no incluir en dicha definición, no obstante una propuesta húngara a ese efecto.

¿Qué debe entenderse bajo esta denominación? Según la doctrina más moderna, una "declaración interpretativa" es un acto unilateral, que tiene por objeto dar una interpretación de un tratado, y que no debe ser confundido con una reserva.

En efecto, las "declaraciones interpretativas" tienen su origen en tratados bilaterales en los que las reservas son difícilmente admisibles, o aún más, en tratados multilaterales que prohíben la formulación de reservas. Su objeto no es, como el de las reservas, excluir la aplicación de una disposición del tratado o modificar sus efectos jurídicos, sino solamente atribuir una interpretación determinada en un campo de posibilidades varias de interpretación. Por eso Waldock excluyó expresamente a estos instrumentos de las reservas, aclarando que "La Comisión no había tratado las declaraciones interpretativas en la presente sección (Reservas) por la simple razón de que esas declaraciones

no eran reservas y parecían estar más relacionadas con la interpretación que con la conclusión de los tratados”.

Añadía: “... el significado jurídico de una declaración interpretativa depende siempre de las circunstancias particulares en las cuales es formulada. (...) La cuestión de fondo en cada caso es si la declaración debe ser considerada como habiendo sido expresa o implícitamente aceptada de una manera u otra por las otras partes, de forma que en realidad sea parte del tratado. Esta cuestión no es privativa de las declaraciones interpretativas. ... también se aplica a otras declaraciones formuladas en conexión con el tratado, tales como declaraciones de intención o de principios”. (Op. Cit. Páginas 248-249).

Además, las reservas verdaderamente tales sólo se conciben en los tratados multilaterales, nunca en los bilaterales, como son los nuevos Tratados Canales.

Dicen al respecto los citados tratadistas de la Guardia y Delpech, en la obra citada:

“Tratados bilaterales

Una particular cuestión se plantea en cuanto a si son posibles las reservas en los tratados bilaterales. En éstos, según la teoría de los llamados “tratados-contrato”, las prestaciones de una parte son la contrapartida de las obligaciones de la otra. En tal orden de ideas, no resulta concebible la existencia de reservas, pues, como expresa FITZMAURICE, “dichos tratados casi siempre son ajustados mediante un procedimiento que supone el consentimiento unánime de los Estados que lo negocian a cada artículo y, en realidad, a cada frase; y cada palabra del tratado suele ser el resultado de un examen cuidadoso y “prolongado y constituye el nec plus ultra de acuerdo a que pueda llegarse. El elemento contractual y de común acuerdo es tan fuerte que la admisión de reservas... sería contraria a todo el espíritu de la negociación y al fundamento y equilibrio del propio tratado”.

Sobre esto dice ROUSSEAU: “Por lo que hace a los tratados bilaterales, la determinación de los efectos jurídicos de la reserva es simple: si es aceptable, se integra al tratado como una nueva cláusula convencional; si es rechazada por la otra parte, el tratado no puede concluirse, por falta de acuerdo de voluntades”. En rigor, una reserva formulada en este tipo de tratados debe ser considerada como una nueva propuesta para ser discutida y renegociada entre las partes. En otras palabras, la reserva no juega como tal.” (Op. Cit. Págs. 251-252).

Repito, entonces, que la llamada “reserva” del senador Deconcini, no era tal, sino una arrogante declaración interpretativa unilateral del

Tratado, que no formaba parte de su texto, ni podía modificarlo. Por otra parte, aceptada en su verdadero sentido, sea como una mera declaración interpretativa unilateral, ésta jamás podría extenderse hasta violar las normas de no intervención contenidas en los Pactos constitutivos de las Naciones Unidas y de la OEA, de los que tanto Panamá como los Estados Unidos son partes.

Afortunadamente, antes de votarse el segundo tratado, el que se refiere a la transferencia del Canal, se votó favorablemente otra denominada “reserva” propuesta por el líder de la mayoría, senador Byrd, que en realidad es una declaración interpretativa unilateral que limita los alcances de la declaración de Deconcini, eliminando sus aspectos intervencionistas.

INTERCAMBIO DE CABLEGRAMAS CON EL CANCELLER DE PANAMA

El propio 18 de abril de 1978 recibí del Canciller de Panamá el siguiente cablegrama, que se explica por sí mismo:

“El Ministerio de Relaciones Exteriores informa a la Nación panameña que el Senado de los Estados Unidos aprobó hoy una reserva al “Tratado del Canal de Panamá” que define los alcances de las facultades de que dispondrá el gobierno norteamericano de conformidad con los Tratados Torrijos-Carter.

La reserva es del tenor siguiente:

De conformidad con su adhesión al principio de no intervención, toda acción que tomen los Estados Unidos de América en ejercicio de sus derechos para asegurar que el Canal de Panamá permanezca abierto, neutral, seguro y accesible de acuerdo con las estipulaciones de este tratado y el tratado de neutralidad y las resoluciones de consejo y consentimiento referente a los mismos, será con el único propósito de asegurar que el Canal permanecerá abierto, neutral, seguro y accesible y no tendrá como su propósito, ni será interpretada como un derecho de intervención en los asuntos internos de la República de Panamá o una interferencia en su independencia política o en la integridad de su soberanía.

“Dicha reserva expresa claramente la reiteración que los Estados Unidos hacen específicamente a Panamá de principios de derecho internacional aceptados por dicho país en distintas convenciones internacionales entre las que podemos citar:

- 1.—Artículo 8 del Tratado sobre los Derechos y Deberes de los Estados, suscrito en la Séptima Conferencia Internacional Americana celebrada en Montevideo, Uruguay, en 1933, que dice: “Ningún estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos o externos de otros”.

2. Artículo 2, numeral 4, de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, suscrita en San Francisco en 1945, que dice: "Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier estado, o cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas."
3. Artículo 18 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos suscrita en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia, en abril de 1948, que dice: "Ningún estado o grupos de estado tienen derecho a intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de ingerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que los constituyen".

"El Gobierno nacional, después de estudiar la resolución del senado norteamericano, transcrita, declara que la acepta como seguridad y garantías solemne por parte de los Estados Unidos de América de que no abrigan intención alguna de tomar la ejecución de los tratados como motivo, pretexto o excusa para ningún intento o acto que en forma alguna ocasione implique o signifique, desconocimiento, amenaza, ataque o violación de los derechos fundamentales de la República de Panamá como estado soberano e independiente, ni tenga propósito ni envuelva tentativa de intervenir en los asuntos internos o externos de la República de Panamá, o de limitar o menoscabar su independencia política o vulnerar su integridad territorial o menguar su soberanía.

El Gobierno nacional manifiesta de modo terminante que esta declaración constituye una pauta invariable y permanente de conducta en cuanto se refiere a la ejecución de los tratados y que, en consecuencia, en todo momento la República de Panamá reaccionará firme y decididamente frente a cualquier manifestación, propósito o intento de aplicar las estipulaciones concernientes al tránsito franco y no discriminatorio por el Canal y a su neutralidad, seguridad y acceso en forma o sentido que afecte la independencia política, soberanía e integridad territorial de la República de Panamá.

El Gobierno panameño estima que es su deber en esta oportunidad reiterar su reconocimiento y gratitud a todos los pueblos y gobiernos que le prestaron apoyo en los momentos difíciles de la negociación que llega a su final. Considera así mismo justo mencionar particularmente a los pueblos y gobiernos de la América Latina que formaron un frente solidario en apoyo de la Organización de los Estados Americanos, la noche del 7 de setiembre

de 1977, en el acto de firma de los Tratados del Canal por el Presidente de los Estados Unidos de América, Señor Jimmy Carter, y el Jefe de Gobierno de Panamá, General Omar Torrijos Herrera.

Finalmente, el Gobierno de Panamá reconoce el interés con que los miembros de la Organización de los Estados Americanos siguieron el desenvolvimiento del proceso de negociación y declara que comprende la justa preocupación que suscitan en ellos ciertas reservas, condiciones y entendimientos aprobados por el senado de los Estados Unidos y aceptaría cualquier acción interamericana que testimonie la interpretación colectiva de que los principios de respeto a la soberanía, independencia e igualdad jurídica de los Estados Americanos no resultan menoscabados, ni el Sistema Interamericano de Derechos y Deberes de los Estados, que tan laboriosamente se ha edificado a lo largo de muchas décadas, ha sufrido ninguna alteración."

A esa comunicación respondí el 20 de abril de 1978 con el siguiente mensaje cablegráfico, que refleja la posición costarricense antes expuesta:

"Referente su cable de 18 de abril de 1978 que informa sobre reserva votada ese día Senado Estados Unidos América a los Tratados Torrijos-Carter, e interpretación Gobierno panameño, honróme manifestarle lo siguiente:

1. Gobierno Costa Rica considera que llamada "Reserva" introducida por Senador Deconcini, no tiene jurídicamente el carácter de tal, sino que es una mera declaración interpretativa unilateral, de naturaleza prepotente, carente de validez jurídica en cuanto resultara incompatible Artículo 2, Incisos 4 y 7 de la Carta de Naciones Unidas y 18 Carta de la OEA, de cuyas convenciones es parte Gobierno de los Estados Unidos de América, y está obligado respetarlas.
2. Considera también mi Gobierno que llamada "reserva" aprobada por el senado el 18 de abril que V. E. transcribe, no es tampoco jurídicamente una reserva propiamente dicha, sino una declaración interpretativa unilateral que afortunadamente desvanece el carácter propotente y de tendencia intervencionista de la llamada "reserva" Deconcini.
3. En razón de lo expuesto, Gobierno de Costa Rica considera Vuestro Gobierno actuó correctamente al aceptar esta nueva declaración interpretativa y que, gracias a ella, el largo y trabajoso proceso que culminó con aprobación tratados Torrijos-Carter, lejos de menoscabar principios interamericanos y mundiales de respeto a la soberanía, independencia e igualdad de los Estados, los fortalece grandemente.

4. *Renúevale júbilo mi Gobierno por ratificación Tratados Torrijos-Carter, que al abrogar obsoleta e injusta Convención Canalera de 1903, no sólo restituye a los panameños el pleno ejercicio de la soberanía nacional sobre todo el territorio de su República, acabando con la vergüenza de un enclave colonialista en el corazón mismo de la Nación, sino que también otorga a Panamá el disfrute de su principal recurso natural, constituido por su configuración geográfica”.*

En esta forma quedó cerrada, por el momento, la protagónica actividad de Costa Rica en la lucha porque se abrogara la Convención del Canal Istmico de 1903, y se adoptaran tratados modernos que regularan la operación y explotación del Canal de Panamá.

1º de mayo de 1978.

ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DEL PRESUPUESTO Y LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD Y UNIVERSALIDAD PRESUPUESTARIOS

Fernando Bolaños Céspedes