

---

# La reversión del Canal de Panamá

*Alfredo Pérez Bravo* \*  
*Iván Roberto Sierra* \*\*

La transición al nuevo milenio es seguida con interés y entusiasmo en diferentes lugares del mundo, movida quizás por la convicción, compartida por los pueblos de todas las latitudes, de que, al margen de los saldos concretos que deja el siglo xx, el nuevo siglo y el nuevo milenio representan una oportunidad común para avanzar en la senda del desarrollo humano.

El advenimiento del año 2000 tiene, para las naciones latinoamericanas, un significado muy concreto que rebasa sus importantes simbolismos: el 31 de diciembre de 1999, a las doce del mediodía, los pueblos hermanos del hemisferio serán testigos de la consumación de un hecho de profunda trascendencia histórica: la reversión de la vía interoceánica a Panamá, la más joven de las repúblicas de América Latina, nación que ha sostenido una lucha continua a través de varias generaciones con el propósito de conseguir este anhelado fin.

A lo largo de la década de los noventa se ha incrementado de manera vertiginosa la interacción de los agentes económicos de todo el mundo, mediante los flujos de comercio e inversión. Según la lógica de diversos analistas, como Kenichi Ohmae,<sup>1</sup> una consecuencia directa de la dinámica globalizadora sería la paulatina erosión del poder efectivo de los Estados, al grado que podría

---

\* Embajador de México en Panamá.

\*\* Miembro del SEM, adscrito a la embajada de México en Panamá.

<sup>1</sup> Kenichi Ohmae, *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, Simon & Schuster, 1996.

---

llegarse incluso a cuestionar la vigencia y continuidad del ejercicio de la soberanía.

En este contexto, una interesante paradoja del proceso de globalización, de la cual es testigo el último lustro del siglo xx, es, precisamente, la reafirmación categórica de la vigencia plena de la soberanía en algunos de los nodos estratégicos que han coadyuvado al *boom* del comercio interregional: Hong Kong y el Canal de Panamá. Como es sabido, el 1 de julio de 1997, la ex colonia británica, eje primordial del comercio y las finanzas en el Pacífico Asiático, retornó a la égida soberana de China, como el Canal y sus áreas aledañas lo harán al dominio panameño. De hecho, algunos días antes de la transferencia de la vía acuática que comunica los océanos Pacífico y Atlántico, se consumará un tercer proceso de reversión: el añejo enclave comercial portugués de Macao pasará, el 20 de diciembre de 1999, a la soberanía de la República Popular China. En el futuro, estos tres acontecimientos históricos podrán ser vistos, tal vez, como muestra de que el fortalecimiento de la soberanía puede bien ser un aporte para el porvenir, y no sólo un justo reconocimiento a las luchas del pasado.

En el caso específico de la reversión del Canal de Panamá, sus repercusiones a corto y mediano plazos se encuentran, además del nivel emotivo, en el importante papel económico que desempeña la vía para el comercio transpacífico y transatlántico, con efectos que, lejos de limitarse a un solo país, tienen un alcance regional.

De acuerdo con lo anterior, este trabajo ofrece una visión tanto del proceso de transferencia del Canal, como de la relevancia misma de la vía acuática en el plano económico, y los retos que en este contexto enfrenta actualmente la República de Panamá.

### Algunos elementos históricos

Desde tiempos inmemoriales, la posición estratégica del Istmo de Panamá lo convirtió en el lugar de encuentro por excelencia entre el norte y el sur americano, entre la ribera del Atlántico y la Cuenca del Pacífico.<sup>2</sup> Por citar tan sólo una de las más notorias manifesta-

---

<sup>2</sup> Para uno de los estudios más amplios y documentos sobre este tema, véase Omar Jaén Suárez, *La población del Istmo de Panamá*, Madrid, AECI, 1998.

---

ciones de esa confluencia, la diversidad biológica de flora y fauna que existe en Panamá lo ubica en uno de los primeros sitios a nivel mundial.

Los siglos XVI al XVIII fueron testigos, luego de la llegada de los europeos a América, de la creciente importancia de Panamá, especialmente en los vínculos peninsulares con el Virreinato de Perú y la Capitanía General de Chile. Ya en aquella época, la posición idónea del Istmo motivó la conveniencia de maximizar sus beneficios mediante un enlace acuático que permitiera superar los avatares del transporte terrestre en los tórridos trópicos.

La importancia política de Panamá como punto de encuentro de las naciones americanas fue asimismo notoria durante las primeras décadas de la vida de las repúblicas independizadas del dominio ibérico en los inicios del siglo XIX. El propio Simón Bolívar destacó el potencial de Panamá al convocar ahí el Congreso Anfictiónico de 1826, en el cual se reunieron plenipotenciarios de México, la Gran Colombia, Centroamérica y Perú,<sup>3</sup> para sellar “la unión, liga y confederación perpetua” de las naciones americanas.

Para mediados del siglo XIX, con la carrera hacia el Pacífico de las principales potencias,<sup>4</sup> el Istmo fue altamente revalorizado. En particular, a partir de 1849, la “fiebre de oro” en California motivó que se incrementara el flujo de personas y mercancías entre los océanos Atlántico y Pacífico, factor que resultaría determinante para la construcción del ferrocarril interoceánico entre las ciudades de Colón y Panamá, cuyos 79 km de longitud fueron puestos en operación en 1855, tras cinco años de obras de tendido.<sup>5</sup> En los primeros 10 años de su funcionamiento transitaron por el Istmo cerca de 400 000 personas.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Por parte de México, acudieron Mariano Michelena y José Domínguez. Posteriormente, el Congreso se trasladó a Tacubaya, en México, donde concluyó sus labores en diciembre de 1827. Véase Manuel Pérez Vila (comp.), *El Congreso de Panamá en el ideal bolivariano*, Panamá, 1976.

<sup>4</sup> Recuérdese que en 1842, habiendo vencido en la guerra del opio, Inglaterra impuso a China, por el Tratado de Nankin, la cesión de Hong Kong. Por su parte, en 1854, la flota estadounidense, encabezada por el comodoro Perry, forzó a Japón a abrirse al comercio internacional. Finalmente, el imperio francés se apoderó de la península de Indochina en 1858.

<sup>5</sup> En 1858, en plena guerra de reforma, el presidente Benito Juárez utilizaría este cruce en su ruta desde Manzanillo a Veracruz, donde instalaría el gobierno de la República.

<sup>6</sup> David Mc Cullough, *The Path Between the Seas*, Simon & Schuster, 1978.

---

Como se observa en el Cuadro 1, la construcción del Canal de Panamá ha pasado por diferentes etapas. La exitosa apertura del Canal de Suez por el francés Ferdinand de Lesseps, en 1869, dio un impulso definitivo al inicio, en 1879, de la construcción de una vía interoceánica a través del istmo centroamericano bajo el liderazgo galo, obra que se prolongó hasta 1889, y quedó inconclusa a raíz de la quiebra de la Compañía Universal del Canal Interoceánico.

A partir de 1890, los crecientes intereses hemisféricos y transpacíficos estadounidenses determinaron que Estados Unidos promoviera la continuación de las obras del Canal de Panamá. Lo anterior se explica tanto por los criterios comerciales (el Canal reduciría en casi 14 000 millas la ruta marítima entre San Francisco y Nueva Orleans), como estratégico-militares (sobre todo a partir de que, con la guerra de 1898, Estados Unidos obtuvo, de parte de España, el archipiélago de las Filipinas).

En noviembre de 1903 fue suscrito, luego de que Panamá proclamara su independencia respecto a Colombia, el Tratado Hay-Bunau Varilla (conocido como Convención del Canal Ístmico) con el gobierno de Teodoro Roosevelt. Esto no sólo hizo posible que se completara la construcción de la vía interoceánica, sino que sentó las bases para una controversia que persistiría por la mayor parte del siglo, en virtud, principalmente, del polémico artículo II, por el cual se cedía a perpetuidad a Estados Unidos el Canal y sus zonas aledañas, incluyendo “el derecho, poder y autoridad que tendrían y ejercerían si fueran soberanos de territorio.”<sup>7</sup>

La construcción definitiva del Canal se inició en 1904 y se prolongó por una década. Fue abierto a la navegación en 1914, a unos días del inicio de la primera guerra mundial.

## El Canal de Panamá

La vía interoceánica fue construida en uno de los puntos más estrechos del Istmo de Panamá, tiene una longitud aproximada de 80 km desde su extremo atlántico hasta su salida al Pacífico.

---

<sup>7</sup> Juan Antonio Tack (coord.), *El Canal de Panamá*, Panamá, Biblioteca de la Cultura Panameña, 1999.

---

Cuadro 1	
Etapas de la construcción del Canal de Panamá	
• Compañía Universal del Canal Interoceánico (Francia)	1879-1889
• Gobierno de Estados Unidos	1904-1914

El Canal de Panamá, a diferencia de otros pasos acuáticos,<sup>8</sup> fue concebido como un sistema de embalses, según el cual, los buques procedentes del Caribe (que comienzan su tránsito en las proximidades de la ciudad panameña de Colón) son elevados en tres etapas; esto les permite navegar a través del lago artificial Gatún, a fin de traspasar el parteaguas continental, ingresando al embalse de Miraflores antes de descender al nivel del mar en los alrededores de la ciudad de Panamá. De este modo, más que navegar por una zanja *a través* del Istmo, las naves transitan propiamente *por encima* de la masa continental.

El sistema hidráulico del Canal consta de tres instalaciones de esclusaje con doble vía (Gatún, Pedro Miguel y Miraflores), que permiten el paso de buques de una longitud máxima de 290 m y hasta 32 m de manga (conocidos como PANAMAX).<sup>9</sup> La operación del sistema requiere de un abasto ininterrumpido de agua dulce, además de una constante labor de dragado en los dos lagos. Según cálculos conservadores, el llenado y vaciado de las esclusas en los procesos de elevación y descenso de cada buque que transita por el Canal precisa un volumen promedio de 52 000 000 de galones de agua por tránsito. Anualmente, cerca de 676 000 millones de galones de agua dulce son empleados en el paso de navíos. Con el fin de responder a las presiones que la vía significa para los recursos hídricos

<sup>8</sup> Diógenes Arosemena (coord.), *Los canales internacionales*, Panamá, Editorial Universitaria, 1999.

<sup>9</sup> Las capacidades del sistema de esclusaje hacen posible que, a nivel mundial, más de 90% de los buques pueda transitar por el Canal; esto a excepción de algunos supervavíos destinados a rutas específicas que no precisan pasar por Panamá.

del país, a mediados de 1999, mediante la Ley 44, fue aprobada una ampliación de más de 213 000 ha a su cuenca hidrográfica que, de esta manera, superará las 552 000 ha en tres provincias (Panamá, Coclé y Colón), incluyendo los caudalosos ríos Chagres, Gatún, Pequén y Trinidad.

Según muestra el Cuadro 2, durante la última década, el número de cruces, junto con el volumen de carga que transita por el Canal ha aumentado, de poco menos de 12 000 buques en 1989, a más de 13 000 en 1997, lo que implica que la carga transportada pasó de 151 000 000 de toneladas largas en el primer año citado, hasta cerca de 190 000 000 para el año fiscal 1997.<sup>10</sup> Al comparar estas cifras con los 1 058 cruces registrados en 1915, primer año de operación del Canal, cuando se movilizaron menos de 5 000 000 de toneladas largas de carga, es posible constatar esta vía interoceánica como un confiable indicador de los alcances de un siglo de globalización del comercio, que ha dado paso, desde la apertura del Canal, a más de 710 000 buques.

El flujo de navíos a través de la vía acuática genera una importante captación de peajes; según datos de la Oficina de Planeación del Canal, éstos superaron los 490 millones de dólares (MDD) en el año fiscal 1997. El criterio principal para calcular la tarifa que paga cada tránsito se basa sobre todo en el tonelaje efectivo que el buque transporta. Tomando en cuenta que en los últimos años se ha registrado una tendencia sostenida al aumento del calado de los barcos que hacen uso del paso interoceánico, se proyecta que los ingresos del sistema aumenten de manera importante en el mediano plazo.<sup>11</sup>

Resulta interesante notar que, de los buques que utilizan el Canal, pertenecientes a empresas navieras de los cinco continentes, casi la cuarta parte enarbola la bandera panameña (2 672 durante 1997, mismos que transportaron 25% del tonelaje total de carga que cruzó la vía). Los abanderamientos de Liberia y las Bahamas,<sup>12</sup> siguen en número de cruces al pabellón panameño.

---

<sup>10</sup> Panama Canal Commission, *Annual Report. Fiscal Year 1997*.

<sup>11</sup> Resulta pertinente aclarar que, desde la puesta en marcha del Canal en 1914 y hasta finales de 1999, los ordenamientos financieros del mismo han dispuesto que se le maneje sin generar ganancias ni representar una carga fiscal, de ahí que los peajes se hayan mantenido en niveles menores que otros pasos acuáticos en el mundo.

<sup>12</sup> Panama Canal Commission, *op. cit.* Durante 1997, 41 buques con bandera mexicana cruzaron el Canal.

---

La posición estratégica del Canal de Panamá es el factor primordial para que en él confluyan cerca de 144 rutas marítimas internacionales, lo cual lo convierte en punto de paso de aproximadamente 5% del comercio mundial (incluso, en diferentes épocas, ha llegado a representar hasta 10% de los flujos internacionales de comercio).<sup>13</sup> Entre dichas rutas comerciales, destaca por su importancia la que enlaza la costa oriental de Estados Unidos hacia el Asia Pacífico (44% del tonelaje total transportado), la que une Europa a la costa occidental de Estados Unidos y Canadá (8.6%) y la que vincula la costa atlántica de Estados Unidos con la costa pacífica de Sudamérica.

En la actualidad, los principales usuarios son Estados Unidos, Japón, Canadá, Chile y República Popular China. Asimismo, la vía acuática es paso obligado para cerca de 10% del comercio exterior de América Latina. Al revisar las cifras país por país, se comprueban los estrechos vínculos que existen con la vía interoceánica por parte de algunas naciones del hemisferio: más de 65% del comercio marítimo de Nicaragua, El Salvador, Cuba y Ecuador transita por el Canal de Panamá, como lo hace también una elevada proporción de las exportaciones e importaciones de Perú, Guatemala, Colombia y Costa Rica, así como de diversas naciones caribeñas.<sup>14</sup>

Cuadro 2

## Algunos indicadores del Canal de Panamá

• Buques que transitan anualmente	13 000
• Peajes recibidos cada año	490 MDD
• Principales países usuarios	Estados Unidos, Japón, Canadá, Chile y Rep. Popular China
• Porcentaje del comercio mundial que transita por el Canal de Panamá	5%

<sup>13</sup> Sara Fernández Penit, "El Canal de Panamá en la globalización de la economía mundial", en *El Canal de Panamá en el siglo XXI*, Panamá, Centro de Estudios Latinoamericanos, 1998.

<sup>14</sup> José Isaac Acosta, "El Canal de Panamá después del año 2000", en J. A. Tack, *op. cit.*

A lo largo de los últimos 12 años, el primer sitio en cuanto a productos que transitan por el Canal ha correspondido a los embarques de granos, primordialmente desde Estados Unidos con destino al Lejano Oriente. Por citar un ejemplo, durante el año fiscal de 1996, se alcanzó un máximo histórico de 24.3 millones de toneladas largas de maíz.<sup>15</sup> La soya y el trigo también figuran entre las principales mercancías. En su conjunto, los embarques de granos representan casi la quinta parte de los tránsitos canaleros.

En cuanto a importancia, el segundo grupo de productos que cruza el Canal corresponde al petróleo y sus derivados, los cuales representan alrededor de 30 000 000 de toneladas largas al año. El siguiente rubro es el transporte de contenedores, mismo que alcanza los 27 000 000 de toneladas. Otras mercancías que se transportan de manera constante incluyen nitratos y fosfatos, carbón, acero, hierro, bauxita, petroquímicos y automóviles.

### Los tratados del Canal de Panamá

Desde su creación, el Canal de Panamá ha estado sujeto a varios tratados. Véase al respecto el Cuadro 3.

El tratado Hay-Bunau Varilla, suscrito en 1903, sirvió de base jurídica para la construcción, operación y aprovechamiento de la vía acuática por parte de agencias gubernamentales estadounidenses. Adicionalmente, con el fin de fortalecer la seguridad del Canal, se negoció el establecimiento de una franja de diez millas a todo lo largo de la vía, que en forma primordial sirviera de asiento a instalaciones militares estadounidenses: la Zona del Canal.

La contundente presencia militar, técnica y administrativa de Estados Unidos en el Istmo de Panamá determinó una tendencia, durante las primeras décadas de funcionamiento del Canal, hacia la reafirmación de que la zona canalera había sido cedida de manera *perpetua* al control estadounidense, como si constituyera una extensión de su territorio, con todas las implicaciones jurídicas y económicas consecuentes. De acuerdo con lo anterior, las autoridades de Washington se limitaban a pagar en forma anual una participación en los peajes al gobierno panameño, mientras que,

---

<sup>15</sup> Panama Canal Commission, *op. cit.*

---



por otro lado, ejercían plena jurisdicción en todos los órdenes sobre la franja transístmica.

Cuadro 3
Principales convenios sobre el Canal de Panamá
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención del Canal Ístmico (Tratado Hay-Bunau Varilla), 1903</li> <li>• Tratado General de Amistad y Cooperación entre Panamá y Estados Unidos (Tratado Hull-Alfaro), 1936</li> <li>• Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación Panamá-Estados Unidos (Tratado Remón-Eisenhower), 1955</li> <li>• Tratado del Canal de Panamá y Tratado concerniente a la Neutralidad Perpetua del Canal de Panamá (Tratados Torrijos-Carter), 1977</li> </ul>

En este contexto, la nación panameña habría de librar, a lo largo del siglo xx, una lucha tenaz no militar hacia un objetivo que trascendió las diferencias ideológicas y partidistas a través de sucesivos gobiernos: la reivindicación de su integridad territorial. Tal reivindicación implicaba dos propósitos de fondo: el reconocimiento de que la soberanía sobre la totalidad del territorio panameño, la zona canalera inclusive, correspondía esencialmente al pueblo de Panamá, y la eventual concertación de un esquema para el retorno de la vía y sus áreas aledañas al control y la jurisdicción de esta nación.

La pertenencia de la franja transístmica a Panamá se reconocía implícitamente, como lo planteó en su momento uno de los más destacados juristas panameños, el ex presidente Ricardo J. Alfaro, en el propio Tratado Hay-Bunau Varilla: así, por ejemplo, en su polémico artículo II, se enfatizaba la cesión por parte de Panamá de “los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos ejercerían *si* fueran soberanos de este territorio (el Canal y la zona

canalera)”. El preciso condicional *si* implicaba de este modo que Estados Unidos no era soberano en el área, según lo cual los derechos de soberanía correspondían al pueblo panameño de manera irrenunciable.<sup>16</sup>

En los hechos, el Tratado Hay-Bunau Varilla ejercía una doble opresión sobre Panamá. Por un lado, su pretendida vigencia perpetua estrechaba al máximo los márgenes de eventuales negociaciones. Por el otro, las cláusulas relativas a la seguridad y resguardo de la zona canalera y, por extensión, del Istmo en su conjunto, ponían al país en la posición de un protectorado *de facto*.<sup>17</sup>

Más de tres décadas transcurrieron para que se produjera una renegociación hacia condiciones más equilibradas para la República de Panamá. En 1936, Estados Unidos y Panamá suscribieron el Tratado General de Amistad y Cooperación, conocido como Tratado Hull-Alfaro, cuyo principal impacto fue dejar sin efecto la condición de protectorado que había prevalecido y que permitía a Washington intervenir ampliamente en los asuntos internos de Panamá. Una consecuencia colateral del tratado, que entró en vigor en los umbrales de la segunda guerra mundial, fue el incremento de las anualidades, derivadas del empleo del Canal, que se abonaban al erario panameño.

La segunda guerra mundial, librada tanto en los escenarios del Océano Atlántico como del Pacífico, llevó a una revaloración estratégica de la importancia del papel de la vía interoceánica, la cual fue resguardada a tal punto que Estados Unidos llegó a desplegar más de 60 000 soldados en un total de 134 instalaciones militares, ubicadas en todas las provincias panameñas, algunas de ellas muy distantes del Canal.<sup>18</sup>

La agitación política interna en Panamá, donde diversos grupos pugnaban por una revisión a fondo del status del Canal, aunada a la tensión bipolar en el contexto de la guerra fría, fueron factores centrales para la negociación de un nuevo tratado con Estados Unidos, complementario de los dos anteriores: el Tratado de

---

<sup>16</sup> Julio E. Linares, *Derecho internacional público*, Panamá, Editorial Universitaria, 1996.

<sup>17</sup> J. A. Tack, *op. cit.*

<sup>18</sup> *La Universidad-El Panamá América*, julio de 1999.

---

Mutuo Entendimiento y Cooperación entre Panamá y Estados Unidos, conocido como Tratado Remón-Eisenhower, firmado en 1955. Si bien este tratado respetó la vigencia del Tratado Hay-Bunau Varilla, introdujo condiciones económicas más equitativas para Panamá, incluso la eliminación del sistema dual de pago a los trabajadores canaleros que tradicionalmente había otorgado mayores salarios a los estadounidenses con respecto a los locales (el infausto *gold roll/silver roll*). Además, se aumentó el monto de la anualidad entregada a Panamá, hasta alcanzar 1 930 000 dólares, en comparación con los 250 000 dólares vigentes desde la construcción de la vía acuática hasta 1936, y los 430 000 dólares que se pagaron cada año de 1937 a 1955.

Si bien los tratados de 1936 y 1955 constituyeron avances importantes en la negociación bilateral del Canal, en ambos se pasó por alto la cuestión medular de la soberanía sobre la vía interoceánica, así como la eventual revisión de la perpetuidad asignada a la concesión. Estos dos aspectos serían los catalizadores de importantes movilizaciones sociales destinadas a lograr una reafirmación política de los derechos soberanos panameños, de modo fundamental a través de gestos simbólicos de gran respaldo popular. Sin duda, las movilizaciones que tuvieron un mayor impacto fueron la siembra de banderas nacionales que estudiantes panameños realizaron en la Zona del Canal el 2 de mayo de 1958, así como las protestas estudiantiles de enero de 1964 para que el pabellón panameño fuera izado en instalaciones estadounidenses; dichas movilizaciones fueron reprimidas por soldados estadounidenses el 9 de enero con un saldo mortal de 18 estudiantes y varios cientos de heridos.

La perseverancia de Panamá, el agudizamiento de las tensiones provocadas por la confrontación bipolar, la activa solidaridad latinoamericana hacia la causa panameña,<sup>19</sup> así como la efervescencia política que se vivía en América Latina desde principios de los años sesenta a raíz de la revolución cubana impulsaron

---

<sup>19</sup> La causa panameña convocó tradicionalmente las simpatías de la comunidad latinoamericana y recibió el apoyo diplomático decidido de muchos países. En agosto de 1999, durante la conmemoración del 85 aniversario de la construcción del Canal, el gobierno de Panamá brindó un reconocimiento a la solidaridad de las naciones que más estrechamente apoyaron sus reivindicaciones, como el caso de México, Colombia, Costa Rica y Venezuela.

---

finalmente a Estados Unidos a retornar a la mesa de negociación a principios de la década de 1970 para hacer, por primera vez, una revisión integral de los fundamentos mismos de su presencia en Panamá, en la cual abarcaba tanto las cuestiones de fondo acerca de la soberanía primordial sobre el Istmo, como la adecuación de la temporalidad en la ocupación de la franja interoceánica. El 7 de septiembre de 1977, luego de más de un lustro de pláticas bilaterales, se suscribieron los Tratados Torrijos-Carter, en la sede de la Organización de los Estados Americanos; esto constituyó un notable triunfo diplomático de todos los panameños, quienes, por la fuerza de la razón, lograron que se reconocieran sus derechos soberanos.

Los Tratados Torrijos-Carter se mencionan, por lo general, en plural debido a que los gobernantes de Panamá y Estados Unidos firmaron en la misma fecha dos tratados (el del Canal de Panamá y el concerniente a la neutralidad permanente del Canal y a su funcionamiento), un Acuerdo de ejecución para las disposiciones sustantivas del primer acuerdo y un Protocolo para la instrumentación del segundo de los convenios.<sup>20</sup>

El Tratado del Canal de Panamá sustituyó a la Convención del Canal Istmico, así como al Tratado General de Amistad y Cooperación y al Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación entre Panamá y Estados Unidos, con el propósito declarado de fortalecer una nueva relación bilateral. El fundamento esencial de esa nueva relación fue el reconocimiento, expresado en el preámbulo del Tratado del Canal, de “la soberanía de la República de Panamá sobre su territorio”.

El nuevo acuerdo fue ratificado por ambos países en 1978; en él se suprimieron las disposiciones de perpetuidad de la operación canalera por parte de los estadounidenses; en su lugar, se adoptaron previsiones claras sobre la temporalidad en la vigencia del Tratado del Canal, el cual debe expirar, según lo asentado en su artículo II, “al mediodía, hora de Panamá, del 31 de diciembre de 1999”. En ese momento, la vía interoceánica y sus áreas aledañas serán revertidas plenamente a Panamá.

---

<sup>20</sup> *Tratados del Canal y leyes de la región interoceánica*, Panamá, Juris Textos, 1995.

---

Con el fin de asegurar la aplicación puntual de los nuevos compromisos bilaterales, el Tratado del Canal incorporó en su capitulado disposiciones concretas acerca del funcionamiento y dirección del Canal; su protección y defensa; el principio de no intervención; la protección de medio ambiente; el empleo de las banderas; el otorgamiento de privilegios e inmunidades; la aplicación y ejecución de leyes; las previsiones laborales; las normas para el periodo de transición; la eventual construcción de un Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas; la transferencia de bienes y participación económica de la República de Panamá; y los mecanismos de arreglo de controversias.

El doble propósito de asegurar la no interrupción de los servicios del Canal y facilitar el proceso de traspaso de todas las instalaciones llevó a que se creara una entidad *ad hoc*, la Comisión del Canal de Panamá, como una agencia gubernamental de Estados Unidos específicamente encargada de procurar el cumplimiento de las responsabilidades surgidas del nuevo tratado. Asimismo, se concertó que la Junta Directiva de la Comisión se integrara de nueve miembros, cinco estadounidenses y cuatro panameños. La autoridad ejecutiva se confirió a un administrador y un subadministrador, con la disposición de que, hasta 1989, el primero fuera estadounidense y el segundo panameño; desde el 1 de enero de 1990 y hasta completar el proceso de transferencia, el cargo de administrador del Canal corresponde, por el contrario, a un ciudadano de Panamá.

La nueva etapa en la historia de la vía interoceánica, a partir de los Tratados de 1977 y hasta el último día de 1999, se caracteriza por dos rasgos centrales:

- El reconocimiento expreso de los derechos soberanos de la República de Panamá.
  - La concertación bilateral de un calendario de transferencia que permita a las autoridades de ambos países operar, de una manera gradual, los aspectos técnicos y administrar la entrega escalonada de instalaciones, servicios y gestión territorial, hasta hacer realidad el legítimo anhelo de los panameños de tener una sola bandera ondeando sobre su territorio unificado.
-

## Los retos de seguridad

El proceso de reversión del Canal abre perspectivas sumamente favorables en el mediano y largo plazos, para impulsar el desarrollo económico y social de Panamá. Es imposible soslayar, no obstante, algunos retos importantes que en diversas esferas habrá de enfrentar la nación ístmica.

En el futuro inmediato, la desocupación de las bases militares y el retiro del contingente estadounidense implicarán una merma en la economía panameña, toda vez que, según estimaciones del Ministerio de Economía y Finanzas, los ingresos directos e indirectos generados por las bases militares a través de los desembolsos del personal castrense, los suministros locales y los salarios pagados a nacionales panameños llegaron a representar hasta 306 MDD en su año pico (1994), mientras que para 1999 fueron de 153 MDD y prácticamente desaparecerán a partir del año 2000.<sup>21</sup>

Es importante destacar que no se prevé que el retiro del contingente estadounidense afecte los aspectos técnicos de la operación del Canal, toda vez que el proceso de transferencia ha incluido de manera central la capacitación de cuadros y el fortalecimiento gerencial. Esa estrategia ha permitido la creciente incorporación de ejecutivos y personal calificado panameño en todos los aspectos concernientes al manejo de la vía. Si en 1979, sólo 7% de las posiciones ejecutivas era ocupada por panameños, para 1999, la proporción supera 80%. De manera global, 95% del personal que labora en el Canal es de nacionalidad panameña.

Conforme se acerca la fecha de entrega del Canal, se ha prestado mayor atención a los retos que plantea la seguridad de la vía interoceánica ante el vacío relativo producido por la supresión del contingente militar que de manera ininterrumpida ha tenido como base el área canalera.<sup>22</sup>

Durante el primer semestre de 1999, los medios de información han dado una especial cobertura a las actividades de guerri-

---

<sup>21</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, *Evaluación del efecto económico del retiro de las bases militares en Panamá*, Panamá, enero de 1999.

<sup>22</sup> A este respecto, si se toma en cuenta que desde la Base Aérea de Howard se han estado realizando actividades de patrullaje y monitoreo tanto en el área del Pacífico, como en el Caribe, diversos analistas han subrayado que la presencia militar estadounidense ha obedecido menos al resguardo del Canal que a la consecución de objetivos estratégicos regionales.

---

llos miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en la región selvática fronteriza entre ese país y Panamá. Los movimientos de las FARC, así como de los grupos paramilitares que las combaten, han despertado preocupación por el riesgo latente de un posible ataque a la vía interoceánica. La República de Panamá abolió constitucionalmente el Ejército e inscribió las tareas de seguridad fronteriza a las responsabilidades de la Policía Nacional, la cual cuenta con alrededor de 13 000 elementos activos.

En este contexto, las autoridades panameñas han puesto en marcha una estrategia que moviliza recursos no militares para fortalecer la vigilancia sobre la región limítrofe del Darién. El pivote de dicha estrategia es la ampliación de los espacios de diálogo y colaboración con el gobierno de Colombia, a fin de intercambiar información en una base periódica y hacer frente de manera conjunta a los conflictos que vive la frontera binacional, incluyendo, además del problema de la guerrilla, el combate contra el contrabando y el tráfico de estupefacientes.

## El Canal de Panamá en el nuevo siglo

El destacado papel que ha desempeñado a lo largo del siglo xx el Canal de Panamá en la ampliación de los vínculos comerciales internacionales da pie a considerar esta vía acuática como un elemento de primera importancia en el fortalecimiento del proceso globalizador del comercio mundial. Por ello, diferentes instituciones en Panamá y el exterior han venido trabajando algunos modelos de prospectiva para conocer las tendencias y los desafíos para el Canal en el nuevo siglo.

Uno de los primeros factores que debe tomarse en cuenta reside en el creciente volumen de carga, transportada por buques cada vez más grandes, en las rutas marítimas internacionales a que da servicio el Canal. Si en 1960 sólo 0.5% de los buques en tránsito fueron de tipo PANAMAX, en la década de 1990 la cuarta parte de los cruces correspondió a naves de máxima envergadura que pueden pasar por el sistema actual de esclusaje.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> J. I. Acosta, *op. cit.*

---

De acuerdo con las previsiones más conservadoras, con excepción de algunas desaceleraciones coyunturales, el ritmo de crecimiento observado en los años recientes para el paso de carga por la vía interoceánica se mantendrá. En tal contexto, según los cálculos de algunos especialistas, la capacidad del Canal se verá sobrepasada en el año 2020, ante la confluencia de la demanda de tránsito por parte de un número excesivo de buques, con un aumento en las dimensiones de los mismos que pueden alcanzar las 200 000 toneladas de peso muerto por navío.<sup>24</sup>

Como es posible apreciar en el Cuadro 4, el potencial riesgo de saturación del Canal ha motivado que Panamá, en asociación con los usuarios más importantes de la vía acuática, analice proyectos que permitan enfrentar en forma oportuna los nuevos desafíos. En 1982, los gobiernos de Panamá, Estados Unidos y Japón integraron un Comité Preparatorio, que derivó en la creación, en 1985, de una comisión trinacional: la Comisión de estudio de las alternativas al Canal de Panamá, conocida como Comisión Tripartita.

A lo largo de casi dos lustros, la Comisión Tripartita revisó diversas iniciativas en tres grandes rubros: mejoras al Canal existente; construcción de un Canal a nivel; y Sistemas de Transporte Alternativo sin Canal. A su vez, cada uno de los proyectos debió analizarse a la luz de cuatro criterios pivotaes: análisis económico e impacto a los usuarios; esquemas financieros, análisis financiero y arreglos gerenciales; inventario biológico y análisis ambiental; e impactos sobre Panamá. Los costos totales de los estudios realizados superaron los 20 MDD, prorratedos a partes iguales entre las tres naciones.<sup>25</sup>

Las dos alternativas seleccionadas por la Comisión Tripartita para un análisis más a fondo fueron: la construcción de nuevas esclusas adyacentes, con capacidad de tránsito de naves de hasta 200 000 toneladas de peso muerto (tercer juego de esclusas), y la excavación de una vía acuática paralela a la ya existente, pero con capacidad para permitir el paso de naves de hasta 250 000 toneladas de peso muerto. El costo estimado de la primera opción ronda

---

<sup>24</sup> Kuniaki Nishijimo, "GIF Research Foundation Japan's Activity and a Second Panamá Canal", en *El Canal de Panamá en el siglo...*

<sup>25</sup> Esteban Martínez Lasso, "Las alternativas al Canal de Panamá y sus impactos a nivel local y global", en *ibid.*

---



los 8 500 MDD, con un periodo de construcción de diez años, mientras que la segunda opción requiere de inversiones por casi 14 000 MDD a lo largo de 15 años.

Cuadro 4
Propuestas por la Comisión Tripartita. Inversiones requeridas y plazos de construcción
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de un tercer juego de esclusas, con una inversión de 8 500 MDD a lo largo de 10 años</li> <li>• Excavación de un Canal a nivel, con un desembolso de 14 000 MDD en un periodo de 15 años</li> </ul>

En vista de los cuantiosos recursos que supone cualquiera de las dos alternativas planteadas por la Comisión Tripartita, su ejecución requerirá sin duda de una fuerte voluntad política y de un andamiaje multinacional que reparta las cargas financieras y articule los esfuerzos técnicos. En cualquier caso, los estudios de prefactibilidad e impacto ambiental demandarían desembolsos del orden de los 500 MDD. Como medida de naturaleza inmediata, y al margen de cualquiera de las alternativas que finalmente se adopte, las autoridades del Canal emprendieron desde 1992 un programa de ensanchamiento de la vía acuática en su parte más vulnerable, el llamado Corte Gaillard (Corte Culebra) en el parteaguas continental. Al término de las labores intensivas de excavación y dragado, previsto para el año 2002, será posible el tránsito de doble vía para naves PANAMAX por este tramo de 12.6 km de largo durante las 24 horas. Este ensanchamiento máximo de 222 m tiene un costo superior a los 225 MDD. Además de las labores de ensanchamiento del Corte Gaillard, se encuentra en ejecución un programa de adquisición de equipo (locomotoras y remolcadores), actualización tecnológica de los sistemas de administración del tráfico canalero y modernización del sistema de esclusas, que en un periodo de cinco años contempla la inversión de cerca de 800 MDD. El mejoramiento del Canal representa, de hecho, una inversión que, en su conjunto, superará los 1 000 MDD.

---

## Las iniciativas empresariales en marcha

Además de representar un evento histórico de profundo significado, la reversión del Canal de Panamá conlleva una gama de oportunidades en el terreno económico para impulsar el desarrollo de este país y potenciar sus vínculos hemisféricos y extrarregionales. Entre las más importantes, destacan las siguientes:

- Por primera vez en su historia, la República de Panamá (próxima a celebrar su primer centenario en el 2003) llevará a cabo la planeación y aprovechamiento sobre la totalidad de su territorio, con lo cual asumirá plenamente su acervo de recursos naturales.
- Con la asimilación de la franja canalera, más de 32 000 ha ribereñas de la vía se incorporan al patrimonio nacional, incluyendo instalaciones que sirvieron para fines militares, viviendas y edificios civiles.<sup>26</sup> Los inmuebles e infraestructura física en la antigua Zonal del Canal, así como los propios terrenos comerciables, alcanzan un valor estimado superior a los 4 000 MDD; incluyen puertos, aeropuertos, viviendas, instalaciones de almacenamiento, escuelas, áreas recreativas y centros de atención médica.<sup>27</sup>
- Habrá una integración financiera y comercial de las actividades de la vía interoceánica con el conjunto de la vida económica del país. En su estado actual, se calcula que las operaciones económicas directas del Canal ascienden aproximadamente a 7% del producto interno bruto (PIB) de Panamá.<sup>28</sup>

A fin de procurar los desarrollos institucionales necesarios para la integración del Canal y sus zonas adyacentes, la Constitución

---

<sup>26</sup> Una investigación amplia sobre el cuantioso inventario de las bases militares estadounidenses puede verse en Reymundo Guardián Guerra, *La presencia militar de los Estados Unidos en Panamá, antecedentes, evolución y perspectivas*, Panamá, Imprenta Universitaria, 1998.

<sup>27</sup> Véase *The Panama Canal Areas. Investors Guide*, Panamá, Autoridad de la Región Interoceánica, 1997.

<sup>28</sup> *Time*, 6 de septiembre de 1999.

---

panameña fue modificada con la adición de un capítulo completo concerniente a la vía acuática (el título XIV). De este modo, por disposición de la Carta Magna, el Canal se reconoce como un patrimonio inalienable de la nación panameña, mismo que permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de naves de todas las naciones. La administración, el funcionamiento, la conservación, el mantenimiento y la modernización del Canal recaen, de manera privativa, en la Autoridad del Canal de Panamá, ente público dotado de un régimen patrimonial y laboral especial. El titular de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal es nombrado directamente por la presidencia de la República y tiene rango de ministro de Estado para Asuntos del Canal.

De manera adicional a los cambios introducidos a nivel constitucional, se han adoptado otras disposiciones legales, como la creación de la Autoridad de la Región Interoceánica, cuya misión específica se refiere a la custodia, el aprovechamiento y la administración de los bienes revertidos en el área del Canal.

Algunos de los proyectos de inversión en marcha incluyen:

1. Promoción de un centro académico regional con instituciones docentes y de investigación, denominado “La Ciudad del Saber”, al cual se le ha asignado la mayor parte de los edificios de la base militar de Clayton, hasta 1999 sede del Comando Sur de las fuerzas armadas estadounidenses.
  2. Uso civil de la base aérea de Albrook. Las instituciones aeroportuarias de Albrook, que incluyen una pista de aterrizaje para aviones de mediana envergadura y diversas edificaciones de apoyo, se convirtieron en el nuevo aeropuerto “Marcos Gelabert” para vuelos nacionales.
  3. Desarrollos hoteleros en áreas como la que ocupaba el centro de entrenamiento militar regional conocido como “Escuela de Las Américas”, en la provincia de Colón. En esa misma zona, las instalaciones portuarias de uso militar se reconvertirán en terminales para servicios a cruceros, mientras que en Gamboa, a orillas del Río Chagres, se impulsa el turismo ecológico. En
-

lo que corresponde al extremo pacífico del Canal, se encuentra en construcción el complejo turístico de Amador.

4. Reconversión de la base naval de Rodman y las instalaciones de almacenamiento de Arraiján en centro de abastecimiento de combustible para buques de carga y pasajeros.
5. Reutilización de las instalaciones de la base aérea de Howard como centro intermodal de transporte, movimiento de carga aérea y mantenimiento de aeronaves. Adicionalmente, las más de 800 viviendas ubicadas en terrenos de Howard serán aprovechadas en desarrollos habitacionales.
6. Operación de la infraestructura de almacenamiento de alimentos y productos primarios en Corozal, como instalaciones de acopio y distribución regional de productos primarios.

Además de las múltiples iniciativas industriales, comerciales y de servicios en las áreas revertidas, gran parte de sus instalaciones y espacios se han venido asignando al fortalecimiento de instituciones de importancia nacional. De esta manera, por mencionar algunos ejemplos, la Cancillería panameña fue reubicada a los edificios de Quarry Heights, el Ministerio de Educación se trasladó a Los Ríos, y la anterior Curundu High School albergará a las Escuelas de Bellas Artes de la Universidad de Panamá.

### Oportunidades estratégicas

Si bien las iniciativas específicas de comercialización y aprovechamiento de las áreas revertidas conforman un inventario amplio que supone por sí mismo un desafío importante para la comunidad empresarial nacional e internacional, resulta evidente que, con el traspaso del Canal, las oportunidades que se abren para la economía panameña van mucho más allá e involucran aspectos de fondo del proceso de desarrollo del país.

Diversos especialistas han señalado como prioridad la mayor articulación de las actividades del Canal de Panamá con otros sectores de la economía del país. En esta esfera, es posible

anticipar, como uno de los impactos más obvios, el incremento en la adquisición de insumos locales para la operación canalera, así como de los insumos que la vía acuática provee al resto de la economía. Tradicionalmente, el primer renglón se ubica en niveles de 36 centavos por cada dólar bruto de producción, mientras que en el segundo, la relación es mucho menor, alrededor de 2 centavos por dólar producido.<sup>29</sup> Incrementar esta vinculación y articularla con la dinámica general del país es un reto de corto y mediano plazos.

Un potencial todavía mayor que puede operar en beneficio de las futuras generaciones de panameños radica en la transformación de los proyectos de desarrollo mediante la instrumentación de una estrategia que las autoridades del país han visualizado a lo largo de cuatro acciones:

1. *Impulso de la actividad turística.* Anualmente, más de 200 cruceros utilizan el Canal; transportan 200 000 personas, entre pasajeros y tripulantes. Los proyectos en marcha para construir terminales de cruceros e instalaciones de servicio reorientarían una parte importante del flujo de visitantes a sectores en los cuales Panamá posee una ventaja distintiva, como es el caso del ecoturismo, dada su gran riqueza de biodiversidad que representa un potencial importante para el concepto turismo-conservación-investigación.
2. *Desarrollo de un sistema de transporte multimodal con proyección regional.* En el futuro inmediato, la vía interoceánica se verá complementada por la puesta en operación de la Autopista Panamá-Colón, la renovación del Ferrocarril Transístmico, el aprovechamiento de tres instalaciones aeroportuarias con capacidad de aterrizaje de aviones de carga y pasajeros de rutas internacionales (los aeropuertos Tocumen y Marcos Gelabert, además de la anterior base militar de Howard) y la modernización de los puestos en las dos salidas del Canal.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Juan Jované, "Canal, áreas revertidas y desarrollo nacional", en *Investigaciones Económicas*, Universidad de Panamá, 1995.

<sup>30</sup> En este ámbito, la asociación binacional México-Panamá ha resultado de gran importancia, ya que dos empresas mexicanas están a cargo de la construcción tanto de la Autopista Panamá-Colón, como de las vías rápidas Corredor Norte y Corredor Sur, que agilizarán los enlaces terrestres en las zonas aledañas del Canal al igual que en la región metropolitana.

---

3. *Establecimiento de Zonas de procesamiento para Exportación.* La actual estructura productiva del país se apoya fundamentalmente en el sector servicios, en el cual se genera cerca de 80% del PIB panameño.<sup>31</sup> No obstante, existen en la fábrica global nichos específicos para el desarrollo de una base manufacturera moderna volcada hacia el sector externo, capaz de tomar ventaja tanto del ingente abasto de materias primas como de la posibilidad de comercializar de manera directa hacia mercados regionales y extrarregionales. En este renglón, Panamá cuenta con los 50 años de experiencia de la Zona Libre de Colón, la segunda mayor del mundo después de Hong Kong, cuyas facilidades logísticas para consolidación de carga y promoción regional hacen posible transacciones anuales cercanas a los 6 000 MDD, únicamente en lo que se refiere a reexportaciones hacia más de 20 países.
  
4. *Servicios financieros para América Latina y el Caribe.* En el contexto de las recientes tribulaciones financieras de la región latinoamericana, el sector bancario panameño ha demostrado una notable estabilidad, apoyado por la circulación del dólar como moneda de uso corriente en el país. En la actualidad, el Centro Bancario Internacional de Panamá consta de más de 100 instituciones con licencia local e internacional, que realizan transacciones diarias por cerca de 2 000 MDD y cuentan con activos totales superiores a los 36 000 MDD.<sup>32</sup> Esta infraestructura financiera se verá apuntalada significativamente con el manejo más integrado de las transacciones involucradas en la operación del Canal y su esfera de acción podría proyectarse en forma competitiva hacia otros países de la región.

### Consideraciones finales

A partir de lo expuesto en estas páginas, es posible concluir que el proceso de reversión del Canal de Panamá ha tenido como motor

---

<sup>31</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, *Informe Económico*, 1998.

<sup>32</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, *La economía panameña: situación y perspectivas. Informe de coyuntura*, julio de 1999.

---

las justas reivindicaciones de la nación panameña sobre su plena jurisdicción territorial. Se trata de una transferencia compleja por los múltiples aspectos políticos y económicos que es preciso armonizar, teniendo en la mira los compromisos expresos de no afectar la operación normal de la vía acuática en beneficio del comercio internacional.

Entre los desafíos que presentan las agendas, presente y futura de la región interoceánica, se encuentran temas ciertamente álgidos, como la necesaria limpieza de los diferentes polígonos de tiro que se emplearon en las nueve décadas de actividad militar constante en las áreas aledañas del paso acuático,<sup>33</sup> así como la polémica latente acerca del Tratado concerniente a la neutralidad perpetua del Canal. Al respecto, no cabe duda de que, como lo ha hecho siempre, Panamá sabrá enfrentar con éxito éstos y otros retos.

Es oportuno recordar que el pueblo panameño ha mostrado en múltiples ocasiones una gran vitalidad política y una notoria capacidad de consenso. En este año de reversión del Canal, para estar a tono con los retos de la modernidad y la renovación de liderazgos, los panameños han elegido por primera vez a una mujer para conducir sus destinos políticos: Mireya Moscoso, quien tomó posesión como presidenta el 1 de septiembre de 1999, y a quien corresponderá culminar una lucha histórica de la sociedad panameña y recibir el Canal en los albores del nuevo milenio.

En una perspectiva más académica, el análisis de los distintos acontecimientos invita a reflexionar acerca del futuro de Panamá, país que, en la cintura del continente, entre dos océanos, ha sido conocido básicamente por su Canal. Sólo hasta años recientes se le ha otorgado un nuevo espacio en el contexto internacional; será a partir del inicio del año 2000 cuando el Estado panameño consolide su territorio, su soberanía y su estrategia global de desarrollo.

---

<sup>33</sup> Los polígonos de tiro abarcan una superficie superior a las 21 000 ha, en las zonas aledañas del Canal. La República de Panamá ha llevado adelante, desde 1979, una continua labor de presión para lograr su saneamiento integral. Véase *El proceso de saneamiento de las bases militares y otras áreas utilizadas por Estados Unidos en la República de Panamá*, Panamá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1999.

---

---

Con respecto a los países cercanos, Panamá posee enormes ventajas. Su vía interoceánica, su centro financiero, la Zona Libre de Colón y, en cuestión de semanas, toda la infraestructura que integra la extensa Zona del Canal, lo cual equivale a recibir un pequeño país que funciona bien. Panamá tiene una clase política y empresarial de gran altura y capacidad, tiene una cultura democrática que lo distingue de otros países del hemisferio. Además, sus recursos naturales, no obstante lo reducido de su geografía, son abundantes, en ellos destaca el agua, la diversidad de sus provincias y los enclaves naturales.

El desafío mayor parece ser sencillo en su definición: potenciar todas esas ventajas a favor de un desarrollo equilibrado y acelerado. Transitar del concepto "Canal de Panamá" al de "Panamá, su Canal y otros recursos". El gran reto, del cual está claro el actual gobierno, es integrar el Canal a Panamá y convertir al país en un centro diversificado de desarrollo que incluya al sector turismo, y en el cual la industria y agricultura sigan los pasos del exitoso sector de servicios.

---