
Panamá a cinco años de cumplirse los Tratados del Canal

*Nils Castro**

Situada al extremo sudoriental del Istmo mesoamericano, la República de Panamá no es un país centroamericano en el sentido usual del término. Como Belice, ubicada al otro extremo del área, Panamá proviene de distinta matriz histórica y etnocultural. Hasta finales del siglo XVIII, se constituyó en íntima asociación con el virreinato de Perú — al que aseguraba las comunicaciones con la metrópoli a través del Caribe — y después con el de Nueva Granada. Luego de independizarse por sí misma de España, Panamá se unió a la Gran Colombia boliviana y, desintegrada ésta, permaneció anexada a la actual Colombia, de la cual fue parte hasta inicios del presente siglo. Los panameños provenimos, pues, de una historia en común con los pueblos de esa porción de Sudamérica, y en nosotros vive el mismo grupo humano que habita la costa colombo-venezolana. Desde este punto de vista, Panamá es una nación bolivariana.

A la vez, aquella temprana especialización del territorio panameño en el tránsito interoceánico dio al país prolijos intercambios mercantiles y humanos con el Caribe insular. Primero, porque así lo necesitaba el puente tendido entre la corona y sus colonias del Pacífico, que tenía sus pilares en las Antillas hispánicas. Más tarde, porque los sucesivos intentos, francés y estadounidense, por abrir un canal a través del istmo de Panamá exigieron traer al país grandes dotaciones de trabajadores de Martinica y Guadalupe en los años ochenta del siglo pasado, y de Barbados y Jamaica en los inicios del siglo XX, al punto de que todavía 16 % de los panameños tenemos ascendencia afroantillana. Panamá es, también, un país de fuerte impronta y compromisos caribeños.

Ello no significa que Panamá esté de espaldas a Centroamérica (de donde tampoco faltaron flujos migratorios), con la cual en la última mitad de este siglo

* Embajador de Panamá en México. Conferencia dictada en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, en ocasión del 73 aniversario de las relaciones entre ambos países.

se han generado lazos comerciales de relativa importancia. Obviamente, tan cercana vecindad con países de parecida escala territorial y demográfica, con todas sus consecuencias humanas, no puede pasar inadvertida. Últimamente, mi país ha renovado su interés en mantener fraternales relaciones políticas con la comunidad centroamericana y, por lo mismo, es parte de un variado abanico de iniciativas subregionales más específicas, en salubridad, turismo, complementación energética, facilidades aduaneras bilaterales, ecología y desarrollo sustentable, aprovechamientos compartidos de asistencia internacional, etcétera. En tal sentido, Panamá es también un país centroamericano.

La ruta entre los mares

Pero no se trata apenas de taxonomías históricas, sino de sus consecuencias estructurales. Desde la anexión estadounidense de California, la antigua especialización interoceánica del país tomó un nuevo sesgo, de temprano sello capitalista, al garantizar el tráfico entre las dos costas de la Unión Americana. El camino de mulas que ligaba ambos océanos dejó pronto sitio al ferrocarril. Luego del colapso del intento francés de abrir allí un canal semejante al de Suez en su concepción y propósitos, y enseguida de concluirse la guerra hispanoamericana, la ruta de Panamá pasó a hacer más viable la expansión del este norteamericano hacia el Pacífico, y su promisorio volumen estratégico conllevó ya no sólo construir un paso expedito para barcos, sino flanquearlo con un impresionante complejo militar.

A la postre, Panamá ya no fue, como sus vecinas centroamericanas, una nación preponderantemente agroexportadora, sino una de economía principalmente terciaria y ampliamente dolarizada. Hoy por hoy, poco más de 70% del Producto Interno Bruto allí generado proviene del sector servicios, descollando los relativos a la navegación interoceánica y su complementación portuaria, el intercambio de cargamentos y las actividades reexportadoras, las facilidades bancarias y financieras internacionales, de telecomunicaciones, etcétera, así como el subsiguiente enjambre de habilidades afines desarrolladas a partir de este núcleo dinámico.¹

A lo largo del presente siglo, esto imprimió a la cultura del país un perfil que lo diferencia y lo asocia de nuevos modos a sus vecinos regionales, a la vez que lo acerca crecientemente a otras economías más remotas. No en balde, desde la pasada posguerra mundial, Panamá se ha desarrollado como una de las más activas puertas a la Cuenca del Pacífico, característica funcional de su geografía

¹ La zona Libre de Colón, junto a la terminal atlántica del Canal, es el mayor complejo comercial de su género en el continente americano. Por otra parte, en el país operan cerca de ciento treinta bancos internacionales.

que, curiosamente, la perspicacia asiática ha captado con mayor agilidad que la latinoamericana.

Porque mientras en nuestra América se evoque a Panamá *sólo* como nación bolivariana, caribeña o centroamericana, se deja de percibir lo que históricamente Panamá significa por el amplio radio de sus alcances — como plataforma comercial, financiera y de comunicaciones —, que ahora vuelven a redimensionarse. Por ejemplo, deja de verse lo que también puede aportar como puente hacia el sur para los exportadores canadienses o mexicanos, o como brazo al Pacífico para los brasileños, colombianos y venezolanos, y al Atlántico para chilenos, peruanos y ecuatorianos.

Quizás porque los *tigres* asiáticos contemplan al país desde fuera de los hábitos subregionales latinoamericanos, los japoneses, coreanos y taiwaneses, entre otros, hoy aventajan a nuestros coterráneos americanos en esta identificación de oportunidades, como lo demuestra el tipo y volumen de sus actividades y proyectos en Panamá.²

Soberanía de la ruta

Las grandes oportunidades que hoy surgen en Panamá están ligadas al cumplimiento de los Tratados del Canal, que ya han entrado en su último lustro de ejecución. Ustedes recuerdan lo que, hace casi veinte años, significó para América Latina —y no sólo para Panamá— la firma de dichos pactos por el entonces presidente James Carter y el general Omar Torrijos, a la sazón jefe de Gobierno en Panamá. Tras 14 años de tenaces y a ratos tensas negociaciones, aquel hecho demostró la posibilidad real de concertar, por medios pacíficos e incluso amistosos, la solución de un viejo conflicto estratégico entre una gran potencia y una pequeña nación. Ellos abrieron una compuerta de esperanzas.

Para Panamá eso fue, asimismo, la ocasión de recuperar su integridad territorial y moral, así como el dominio sobre su principal recurso natural: la posición geográfica que le permite hacer factible el tránsito interoceánico. También Estados Unidos ganó mucho en moral, prestigio y aptitud para reactualizar la proyección de sus intereses en nuevas circunsancias históricas. No hubo perdedores.

Esos Tratados hicieron posible resolver en mejores condiciones lo que ha sido piedra de toque de la mayor parte de la historia panameña: la cuestión de la soberanía sobre la ruta de tránsito. Esa ruta siempre estuvo bajo el control de

² Como centro de terminado, almacenaje, redistribución de cargas hacia múltiples destinos, y de financiamiento y administración de esas operaciones, el país es más interesante que como mercado individual. Más que exportar hacia Panamá, de lo que se trata es de exportar desde Panamá.

algún poder foráneo, en provecho fundamentalmente ajeno, desde las luchas de los criollos por retener una parte de los beneficios obtenidos por la corona y la oligarquía peruana, hasta las de la protoburguesía panameña para evitar que Bogotá se quedara con las mejores regalías del tráfico interoceánico y, finalmente, las de mis compatriotas de este siglo frente a prácticas estadounidenses similares. La brega por esa soberanía ha sido el núcleo de la historia de la nación.

Desde la apertura del Canal, ese problema asumió dos aspectos diferentes: por una parte, el de la posesión y control de la vía acuática, propiamente dicha y, por otra, el de la permanencia del complejo de bases militares extranjeras aglomerado a ambos costados de la vía, que ocupa la faja media del país, privándolo del disfrute de las riberas de la vía interoceánica.

En las circunstancias de la guerra fría, al negociarse los nuevos Tratados, lo menos conflictivo fue establecer el principio de que el Canal y su operación deberían pasar a manos panameñas, y el correspondiente calendario de transferencias. Lo más difícil fue que, paralelamente, se reconociera el principio de que también las bases militares deberían desaparecer, revirtiendo a la nación las áreas ocupadas, al cabo de iguales plazos.

En el fondo, durante las pláticas nunca hubo dudas fundadas acerca de la aptitud de los panameños para manejar eficientemente el Canal. Y la experiencia así lo ha corroborado: ahora, luego de que por efecto de los Tratados más de 85% de quienes operan la vía acuática son panameños, ésta se ha vuelto más económica, segura y eficiente que cuando estaba bajo una administración exclusivamente extranjera. Esto a nadie debe sorprender: primero, porque sucesivas generaciones de panameños han trabajado en la construcción y subsiguientes mejoras del Canal, así como en el manejo de la vía; segundo, porque hace decenios que en las empresas públicas y privadas panameñas se emplea tecnología más sofisticada que la que se utiliza en el Canal, que data de 1914.

Las mayores dificultades de aquella negociación estuvieron en el otro aspecto del asunto, el de las bases militares. En efecto, donde mejor se probó el alcance visual de la administración Carter fue en su perspicacia para comprender que los acuerdos podían resolver este problema sin dañar los intereses estadounidenses de seguridad. Con ello, se incorporó a los Tratados un calendario de progresiva desactivación de dichas bases, por etapas, hasta su completa extinción al término del presente siglo. Al fin de cuentas, ese complejo militar ya había perdido valor estratégico frente a un hipotético conflicto intercontinental, argumento hasta entonces utilizado para mantenerlo (con la ironía de costumbre, la historia fue aún más sagaz, pues el enemigo potencial que teóricamente justificaba retener esas bases desapareció antes de que los Tratados tuvieran tiempo de cumplirse).

Reconociendo su justo valor a la decisión moral y política de Carter al firmar aquel acuerdo en las circunstancias de su tiempo — que de hecho fue una de las

causas que frustraron su reelección frente a la oleada neoconservadora —, esos Tratados significaron un hito en la historia nacional panameña y en la historia latinoamericana. No abundaré en el tema, que bien lo merece, por considerarlo suficientemente conocido.

Espacio de oportunidades

Empero sí debe recordarse, para los fines prácticos y actuales, lo que para Panamá y la región significa ese segundo aspecto del acuerdo. ¿Qué hay en el espacio ocupado por las bases militares? Su territorio se extiende a ambos lados del Canal, sobre tierras llanas y profusamente dotadas de excelente infraestructura, constituida por activos valorados en unos 30 000 millones de dólares. Esto incluye carreteras y autopistas, importantes puestos y aeropuestos, grandes conglomerados de edificios habitacionales y técnicos, hangares, almacenes y depósitos, así como complejos de telecomunicaciones, un oleoducto, amplio abastecimiento de energía eléctrica y de agua dulce, etcétera.

Y, en particular, todo ello es contiguo a la vía acuática, la cual de por sí es un sistema portuario biocéánico —las terminales portuarias del Atlántico y del Pacífico distan apenas 80 kilómetros entre sí—, un sistema por el cual pasan de 30 a 40 grandes buques al día, con todos los destinos mundiales que puedan imaginarse. Por añadidura, ese enorme conjunto de recursos físicos es aledaño a las dos mayores ciudades del país, que le garantizan permanente oferta de mano de obra calificada.

El hecho de que por más de ochenta años ese espacio fue sustraído a las actividades productivas, le ha costado al país valores de extraordinaria magnitud en pérdida de oportunidades. De su peso cae que, de haber sido el Canal una obra enteramente civil —como en su tiempo lo preveía el proyecto francés—, ese territorio debió ser asiento de un polo económico de interés regional que habría hecho cierta la previsión bolivariana de que al Istmo de Panamá le tocaba ser el Istmo de Corinto del nuevo mundo. Torrijos y Carter reabrieron esa perspectiva. Aun así, la persistencia de los efectos de la guerra fría dificultó hacerla realidad, incluso después de firmarse los Tratados.

Con todo, la historia no transcurre en balde y ahora ese formidable capital territorial, tan estéril y costosamente malgastado en el último medio siglo, está por revertir al patrimonio panameño en los próximos cuatro años y medio. Las oportunidades antes desperdiciadas hoy reaparecen al alcance de la mano.³

³ Ocasionalmente, aún se escucha que un nuevo canal podría abrirse a través de algún otro punto

El pacto se cumple

Llegados a este punto, suele plantearse una pregunta recurrente, muy latinoamericana: ¿Cumplirá Estados Unidos su parte del compromiso? ¿Entregará esos activos? A lo que puede añadirse otra interrogante: ¿Cuenta el gobierno panameño con las aptitudes para asumir responsablemente ese patrimonio? E incluso una tercera: ¿Qué planean hacer los panameños con tan extraordinarios recursos?

La primera pregunta arrastra suspicacias que se remontan, entre otras cosas, a que aquella visión de Carter fue reemplazada por las belicosas obsesiones de la Administración de Reagan y sus conocidas consecuencias centroamericanas. Agravadas, además, en este caso particular, por qué no decirlo, por los errores políticos cometidos del lado panameño — sobre todo por el liderazgo militar — desde mediados de los años ochenta, que frustraron el proceso democratizador anunciado por Torrijos, luego de la muerte del general.

Sin embargo, al margen de cualesquiera fantasías hipotéticas, hoy a esa pregunta se le puede dar respuesta objetiva y constatable: hasta la fecha, la parte estadounidense — representada ahora por la administración Clinton — viene cumpliendo en tiempo y forma cada uno de los aspectos y calendarios de la ejecución de los Tratados del Canal. No hay indicios verificables de otra cosa. Por la parte panameña — actualmente, en Panamá existe un gobierno torrijista democráticamente electo — no hay motivos de quejas o reclamos frente a la conducta estadounidense y, si en algún aspecto quedan deficiencias en el puntual cumplimiento de los Tratados, éstas se deben a reconocidas ineptitudes del pasado gobierno panameño, que ahora estamos en avanzado camino de corregir.

Entretanto, el argumento según el cual los Tratados perjudicaban a Estados Unidos — en su tiempo tan sensitivo —, ahora tiene un papel apenas marginal en la opinión pública estadounidense, la cual ya ve con normalidad la reducción de fuerzas y bases militares en otras latitudes, en concordancia con los nuevos tiempos y prioridades de ese país.

En particular, en Panamá la reducción de fuerzas extranjeras viene progresando de acuerdo con lo establecido en los Tratados: se inició el traslado del Comando Sur a Florida y algunas de esas instalaciones ya están en proceso de entregarse a Panamá. Esto es, el país ha empezado a recibir ese enorme capital.

de la región, lo cual es técnicamente factible. Sin embargo, en Panamá no hay sólo una gran zanja para barcos, sino un complejo y avanzado sistema de servicios internacionales y una cultura especializada, que van bastante más allá de las atenciones a la navegación, y que demoraron casi un siglo en formarse. Los recursos más interesantes están en las riberas y no en el cauce de la vía, y esto sería harto difícil y tardado de emular.

Es verdad que todavía en Estados Unidos, como también en Panamá, unos pocos trasnochados en ocasiones hablan de que podría pedirse una renegociación de los Tratados, para que alguna de esas bases permanezca más tiempo en el país. Sin embargo, ni el gobierno estadounidense ni el panameño han manifestado interés en tales prórrogas. Como lo ha manifestado el Canciller panameño Gabriel Lewis Galindo ante preguntas de la prensa, los estadounidenses tienen derecho a proponer la permanencia de ciertas instalaciones en Panamá, como los panameños, a su vez, tienen derecho a estudiar la eventual propuesta de acuerdo con lo que más convenga a sus intereses patrios. Sin embargo, añade el Canciller, hasta el momento “no hay gestión oficial norteamericana, y el gobierno panameño no está interesado en pedir la permanencia de las bases”. En último caso, concluye, “cualquier prórroga tendría que considerarse a través de un plebiscito”, como lo dispone la Constitución nacional.

De lo que de veras se trata

En realidad, lo que de veras interesa a Panamá y a la comunidad internacional —incluyendo ya a algunas de las más dinámicas economías asiáticas y empresas estadounidenses— es cuál será el mejor aprovechamiento que habrá que darle a ese espacio en el nuevo contexto mundial, así como las posibilidades de optimizar y maximizar la histórica vocación panameña de competir —en beneficio del mundo pero también en beneficio propio— en el campo de los servicios internacionales.

Como lo ha reiterado el presidente Ernesto Pérez Balladares, el objetivo del nuevo gobierno nacional es convertir las bases militares en bases industriales y comerciales, las cuales, además, estarán directamente vinculadas a la actividad portuaria multimodal y a la navegación internacional. Como él mismo señala, en cualesquiera de las áreas por revertir toda actividad productiva se concluiría a escasos metros de los barcos. En consecuencia, junto a esas nuevas oportunidades productivas, Panamá tiene una bien fundada decisión de convertirse en un centro marítimo-portuario de importancia mundial. Siendo de antemano un país con desarrollada experiencia en la economía de servicios, bien puede hacerlo.

No obstante, se trata de un país chico que no pretende acometer un proyecto de tales dimensiones por sí solo. Por consiguiente, ahora negocia y planifica las alternativas de mayor interés nacional con corporaciones internacionales representativas de capital de inversión y tecnología avanzada.

Sin embargo, como nación bolivariana, caribeña y centroamericana, Panamá es un país conscientemente latinoamericano, que se sabe miembro de una familia de gran talla. Por lo mismo, el proyecto pasa, igualmente, por el interés panameño

en invitar a la comunidad latinoamericana — particularmente a México — a ser copartícipe del mejor aprovechamiento de las áreas revertidas, puesto que es con sus congéneres con quienes Panamá podrá compartir mejor esta excepcional oportunidad.

En esa óptica, el gobierno panameño ha reiterado su decidida voluntad de ser activo partícipe de cada uno de los foros e iniciativas regionales de América Latina y el Caribe, así como de los foros subregionales en los que a Panamá se le pueda considerar miembro natural. Asimismo, se pronuncia en favor de la integración continental.

En ese contexto, el debido uso de las áreas revertidas también se expresa en la próxima conversión de la base aérea Albrook en sede del proyecto Ciudad del Saber, complejo pluriuniversitario con el cual Panamá incursionará en otro campo de los servicios internacionales: el de la enseñanza superior y la investigación aplicada. Dicha base, aledaña a la capital del país, dispone de una rica dotación de edificios capaces de alojar aulas y laboratorios, casas para profesores y residencias estudiantiles en cuantía suficiente para que importantes universidades de varios países instalen allí facultades o carreras, con sus propios *currícula* y profesores, orientadas sobre todo a estudios del trópico húmedo, informática y, especialmente, a la formación de especialistas para operar en el ámbito de la Cuenca del Pacífico.

Este proyecto, en cuyo diseño se ha comprometido la cooperación de la UNESCO, contempla, como observa el Canciller Lewis Galindo, sustituir soldados extranjeros por estudiantes latinoamericanos. Así, por ejemplo, jóvenes uruguayos, peruanos o centroamericanos podrán cursar allí posgrados del MIT, por ejemplo, sin hacerlo a los costos de Nueva Inglaterra sino a los precios locales, en un fraternal ambiente latino pero sujetos a las normas académicas de dicha institución. La base tiene infraestructura idónea para alojar de 20 a 25 000 alumnos.

Esperamos que, asimismo, un grupo de las más fuertes universidades mexicanas pueda ser parte de la Ciudad del Saber, quizás con el desarrollo de un proyecto académico en común.

Para enriquecer todo ese conjunto de oportunidades junto a los distintos factores internacionales y latinoamericanos potencialmente interesados, el gobierno panameño ha convocado la celebración, en 1997, de un nuevo Congreso Universal del Canal Interoceánico, en conmemoración del que se realizó el siglo pasado para discutir la posibilidad de construir la vía. Dicho Congreso, que por las mismas razones Francia y Estados Unidos deben coauspicar con Panamá, reunirá tanto a ingenieros, armadores y financistas, como a académicos y estadistas de todo el mundo, para debatir acerca de las múltiples alternativas que de nueva cuenta se abren allí, en tierra y mares. Panamá confía en que México tendrá fuerte presencia en ese magno evento.

Hemos echado a andar

¿Puede el joven gobierno de Pérez Balladares proponerse metas de esa estatura, luego de la dramática experiencia panameña de hace algunos años? Cabe decir que éste es un gobierno de reconciliación nacional, democráticamente electo e integrado tanto por cuadros que en época anterior tuvieron una experiencia responsable en la administración pública como por personalidades que en ese entonces simpatizaban con la oposición. Además, está encabezado por una reacia personalidad dirigente, cuyo estilo de trabajo reanuda la práctica torrijista de consultas de base y la formación de grandes consensos multisectoriales alrededor de sus principales objetivos.

Por lo pronto, las cosas marchan favorablemente: la coyuntura económica no es adversa, el partido torrijista, democráticamente renovado, domina el Congreso mientras la oposición permanece en crisis, y, a la vez, el país confirma la pronta recepción de tan cuantiosos activos. Entretanto, las encuestas confirman que, un año después de electo, la adhesión pública a Pérez Balladares se ha duplicado. Aun así, se trata de un país que requiere profundas reformas estructurales y las tareas de gobierno no serán de poca envergadura. Sin embargo, tales circunstancias dan firme base a estos proyectos, que no reflejan la voluntad de un grupo, sino necesidades medulares del conjunto plural de la nación.

En el ínterin, Panamá ya adoptó las reformas constitucionales y legislativas, también ha puesto en funcionamiento las instituciones públicas necesarias para administrar debidamente las áreas e instalaciones ya revertidas, y para planificar el mejor uso de las que están por revertir. Asimismo, ha constituido el organismo que se ocupa de manejar los procesos de transición implicados por las grandes operaciones de traspaso que están o que próximamente estarán en curso. De igual modo, el gobierno mantiene un diálogo fluido con las organizaciones de trabajadores del Canal y de trabajadores civiles de las bases militares, para canalizar provechosamente su participación en estos procesos, y garantizar la ininterrumpida calidad de los servicios que allí se prestan.

Cuando la quinta frontera va bien

La última pregunta relativa a acontecimientos panameños suele ser sobre la situación de las relaciones con Estados Unidos (como ironizaba Torrijos, cuando el país aún estaba dividido por el enclave colonial que se conoció como la Zona del Canal y él negociaba su eliminación, en Panamá los puntos cardinales eran cinco: La nación limita al norte con el Atlántico, al sur con el Pacífico, al este con Colombia, al oeste con Costa Rica y al centro con Estados Unidos).

La columna vertebral de esas relaciones son los Tratados y su adecuado cumplimiento. Cuando se firmaron, en 1977, Pérez Balladares era uno de los negociadores panameños y Lewis Galindo, entonces embajador en Washington, era un infatigable paladín de su ratificación por el Congreso estadounidense. Superando las ásperas dificultades de la época, ellos llegaron a un amigable acuerdo con hombres como el actual Canciller Christopher, a la sazón uno de los negociadores estadounidenses. ¿Por qué habrían de reñir ahora, cuando el drama centroamericano de los años ochenta ya fue superado, y la relación binacional está amigablemente saneada? Recientes manifestaciones del presidente Clinton reiteran que la calidad de las relaciones y la cooperación entre ambos países actualmente han alcanzado su mejor nivel histórico.

Somos nacionalistas, pero esto no necesariamente exige permanecer en un obsesivo estado de conflicto. Por supuesto, a todos nos asaltan en la noche malos recuerdos, la política es una práctica inestable y la experiencia enseña que ante el fluir de la historia lo natural es permanecer alerta. Los Tratados del Canal son obra de la solidaridad latinoamericana y caribeña, y ésta jamás deberá cesar, por ésa como por tantas otras razones.

No obstante, somos nacionalistas porque anhelamos robustecer la soberanía, autodeterminación y dignidad de nuestros pueblos, y mejorar su calidad plural y democrática de vida. Cuando las cosas son contrarias a este propósito, nos indignamos y combatimos con justa razón moral. A veces, incluso a costos demasiado altos si, anhelando nobles objetivos, aceptamos procedimientos equivocados. Pero cuando los acontecimientos marchan en el sentido adecuado y prometen, pacífica y amistosamente, resultados similares a lo deseado, hay motivo para regocijarse. En lo que hoy toca a Panamá, éste es el caso.
