

**PANAMA Y EL CANAL:  
EVOLUCION Y PROGRESO DESDE LOS  
TRATADOS DE 1977**

*William L. Furlong  
Departamento de Ciencias Políticas  
Utah State University*

**Resumen**

El artículo estudia los tratados de 1977 y su aplicación. La experiencia parece ser exitosa y mutuamente beneficiosa para los intereses panameños y norteamericanos.

**Abstract**

This article studies the 1977 treaties and their application. The experiment seems to be successful and mutually beneficial for Panamanean and North American interests.

En abril de 1978 una de las tradicionales controversias en las relaciones entre Latinoamérica y Estados Unidos desaparecieron para siempre. Los tratados del Canal de Panamá fueron aprobados por el Senado Norteamericano, siendo posteriormente, ratificados por cada país. De la misma manera finalizó un largo y arduo proceso, quizás el más importante asunto político en Panamá desde que se firmó el Tratado Hay Banau-Varilla en 1903.

La cuestión del Canal se planteó desde la primera mitad del siglo XIX. Los Estados Unidos y Gran Bretaña estaban interesados en rutas comerciales en las regiones de Nicaragua, Costa Rica y Panamá. En 1835, el Senado de los Estados Unidos dictó una resolución concerniente a la construcción de un futuro canal. En 1840 fueron llevadas a cabo negociaciones por los Estados Unidos, Nueva Granada (Colombia) y Nicaragua. Un tratado fue firmado entre los Estados Unidos y Nueva Granada, del cual, eventualmente, resultó la construcción de rutas ferroviarias del Atlántico al Pacífico a través de Panamá. Negociaciones similares fueron llevadas a cabo entre Nicaragua y los Estados Unidos pero no se produjo tratado alguno. Los Estados Unidos y Gran Bretaña llegaron a cierto acuerdo como producto del Tratado Clayton-Bulwer en 1850.

Las actividades filibusteras de William Walker en 1850 también resultaron de la competencia de

rutas comerciales y de transporte en Centroamérica. Eventualmente William Walker no tuvo éxito y fue liquidado por un escuadrón hondureño en 1860. Sin embargo, plasmó una duradera impresión en la política de la región y en las percepciones del imperialismo estadounidense.

Cabe notar que los Estados Unidos no fueron quienes comenzaron seriamente a construir el canal en Panamá. En 1876 los franceses obtuvieron una concesión de Colombia para comenzar el canal. El trabajo se inició en 1881 bajo la dirección de Ferdinand de Lesseps, el mismo que construyó el Canal de Suez. La Compañía del Canal Francés se fue a la bancarrota y el trabajo en la construcción del canal fue terminado en 1889 ocasionando muchas pérdidas. Más de 289 millones habían sido gastados; más de 20.000 personas perdieron la vida a consecuencia de la malaria la fiebre amarilla y los accidentes y el canal no había sido construido ni en una tercera parte. En 1902 los Estados Unidos de nuevo tomaron cartas en el asunto, asumiendo la construcción del canal.

La creación de la Nación-Estado de Panamá y la firma del Tratado Hay Bunau-Varilla en 1903 fueron consumidos en una nube de acusaciones de uso de la fuerza militar y la política del "Big Stick". El tratado dio a los Estados Unidos condiciones muy favorables para comenzar la construcción del ca-

nal. Sin embargo, el pueblo panameño nunca estuvo satisfecho con los términos del tratado y con el paso del tiempo otras naciones latinoamericanas se unieron en su disgusto por el tratado. La declaración del partido político peruano, APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) en 1924, es un ejemplo de este sentimiento. Uno de sus cinco programas básicos fue la internacionalización o interamericanización del Canal de Panamá. En general Latinoamérica percibió al canal y a la zona del Canal como un símbolo del imperialismo y el colonialismo estadounidense en el área. Consecuentemente el antagonismo en contra de los Estados Unidos se acrecentó. Cuando los tratados Carter-Torrijos fueron implementados en octubre de 1979, todo cambió drásticamente.

Por más de setenta años los Estados Unidos habían tratado a Panamá como a un estado completamente nulo de soberanía. Los Estados Unidos habían intervenido militar, política y económicamente en los asuntos domésticos de la nación. Los Estados Unidos controlaron y practicaron la llamada "soberanía titular" sobre una ancha faja de 10 millas, la Zona del Canal, que dividía a la nación en dos, de costa a costa. Las leyes, la justicia y el poder policíaco de Estados Unidos prevalecieron en este refugio colonial. Con la disolución de la Zona del Canal el 10. de Octubre de 1979, este dominio histórico finalizó.

La lucha para obtener los tratados que alteraron la tradicional relación histórica con Panamá fue un largo y difícil proceso de confrontación y violencia. Serias negociaciones se habían llevado a cabo poco después de las manifestaciones que se suscitaron en defensa del lábaro patrio y de las muertes que resultaron de esta confrontación en 1964. En 1967, una nueva serie de tratados fue negociada pero nunca fueron llevados a la etapa de ratificación. Las negociaciones fueron reanudadas en 1970-72, pero no tuvieron éxito, al ser rechazadas. Por último, la serie de negociaciones finales comenzó en 1973 y así resultaron los nuevos tratados que fueron firmados en una celebración de gala en Washington, D.C. el 7 de Septiembre de 1977. El proceso de ratificación no fue más fácil de lo que habían sido las negociaciones del tratado. Después de uno de los más largos debates de política exterior en la historia del Senado estadounidense y uno de los más largos procesos para la ratificación de un tratado, éste fue aprobado. Hubo audiencias en tres comités de la Cámara de Diputados y en el Senado, y en un subcomité en cada cámara, los debates del Senado en pleno dura-

ron treinta y ocho días. Finalmente, el tratado del Canal de Panamá fue aprobado el 8 de abril de 1978 en una votación reñida que logró sólo 2 votos sobre el mínimo exigido (68 a 32). El Tratado de Neutralidad había sido previamente aprobado en marzo por un margen similar.

El conflicto en el proceso de ratificación del Congreso también afectó a la Cámara de Representantes. Muchos miembros de la Cámara insistieron en que ellos también deberían estar involucrados en la ratificación de los tratados. Las Cortes Federales, no obstante, apoyaron el exclusivo poder constitucional del Senado para aprobar o rechazar los tratados. Durante el proceso, los resultados de los tratados y las tácticas usadas por la Administración Carter ofendieron a algunos miembros de la Cámara de Representantes y enajenaron a muchos más. El senado también encontró fuerte oposición de los miembros de la Cámara; conflictos, competencia y la aprobación de los tratados crearon muchos trastornos políticos que no fueron fáciles de solucionar.

La estrecha lucha para la ratificación se manifestó a la par de una batalla igualmente difícil para aprobar la ley de implementación del tratado. La Cámara de Representantes casi logro echar a pique los tratados amenazando con liquidar esta ley. La batalla se extendió a través de los partidos entre la administración y la Cámara Baja y entre la Cámara Baja y el Senado. El frente unido que había existido en la ratificación entre los Departamentos de Defensa y de Estado también fracasó. Todas estas disputas políticas previnieron las resoluciones tempranas de los asuntos principales. La Ley Pública 96-70 apenas recibió aprobación a sólo tres días de que los tratados tomaran efecto el 1 de octubre de 1979 (1).

Este estudio analiza las metas originales, los argumentos en pro y en contra de los tratados y el impacto de los tratados. Una de las declaraciones más concisas sobre las metas de la nueva política fue hecha por el Presidente Jimmy Carter cuando sometió los tratados al Senado Estadounidense el 16 de Septiembre de 1977 para el "consejo y consentimiento" del Senado:

"Una vez ratificados, los Tratados establecerán nuevas medidas para operar y defender el Canal de Panamá y para asegurar su continua neutralidad y acceso a todos los navegantes. Estos objetivos serán ejecutados a través de una nueva relación de cooperación de los Estados Unidos y Panamá bajo la cual los Estados Unidos continuarán la operación del Canal hasta el 31 de Diciembre de 1999... Los Tratados encierran el interés esencial de los Estados

Unidos de que el Canal se utilice en una forma eficiente y segura. Permiten una nueva relación con PANAMA basada en amistad y respeto mutuo. Aún más, remueven un gran obstáculo para el mejoramiento de nuestras relaciones con países de Latinoamérica y el área del Caribe y mejorará substancialmente, nuestra imagen con otras naciones, particularmente con los países en vías de desarrollo” (2).

Oponentes al Tratado adelantaron serios argumentos concernientes a estas metas. Discutían que, en lugar de mejorar las operaciones del Canal, los tratados la dañarían permanentemente. Sostuvieron que el costo de los pagos de impuestos de los Estados Unidos era demasiado elevado y que la nueva relación entre los Estados Unidos y Panamá sería afectada por ideologías incompatibles. Finalmente, argumentaron que los estratégicos intereses de los Estados Unidos en la región serían penosamente dañados.

El informe de Ronald Reagan al Subcomité del Senado en la Separación de Poderes recalcó objeciones específicas a los tratados:

“No podemos estar seguros de que estos nuevos tratados entren en operación, de que el personal clave actualmente operando el Canal no saldrá de Panamá más rápido de lo esperado, perjudicando la operación continua del Canal. No podemos estar seguros de que, tan pronto como la presencia norteamericana se retire de la Zona del Canal no se harán nuevas demandas, con amenazas de violencia, para un inmediato retiro. No podemos estar seguros de que influencias extranjeras hostiles a la seguridad del hemisferio acénten aún más su presencia en Panamá. No podemos estar seguros de que los norteamericanos operando el Canal no serán molestados por un inestable y poderoso-hambriento dictador.

Fidel Castro, cuyo interés en exportar revoluciones es bien conocido, ha hecho una demostración vigorosa de su amistad con el actual régimen militar en Panamá. Justo este verano, una delegación de la Unión Soviética visitó Panamá para examinar el comercio, investigar posibles colocaciones de plantas y aún más, analizar la posibilidad de abrir un banco en Panamá. No nos debería sorprender nunca que, cuando quiera que los Estados Unidos retire su presencia o su fuerte interés por cualquier área, los soviéticos estarán listos, deseosos y siempre preparados para explotar la situación. Podemos creer que el Canal de Panamá es una excepción? .

...el Canal de Panamá, bajo control de un adversario potencial, llegaría a ser un problema crucial inmediato y probaría una serie de debilidades en toda la capacidad defensiva de los Estados Unidos con negativas consecuencias. Nuestra continua presencia en el canal inhibe a aventureros potenciales de tratar de crear problemas internacionales en la región y a la vez, es mucho más efectiva que un pedazo de papel dándonos el derecho de volver una vez que hayamos partido.

No es secreto que la Unión Soviética cree que el control sobre alguna porción vital marítima “choke points” significa dominio de los océanos del mundo. Nuestra presencia en una de las más ocupadas y más importantes de estos “choke points” es un impedimento definitivo.” (3).

Estas objeciones fueron ampliadas substancialmente por el “Chairman” retirado de “Joint Chief of Staff” (1970-74), Almirante Thomas H. Moorer:

“... De acuerdo con mi punto de vista, la razón principal del gravoso apoyo de Cuba por la Unión Soviética está relacionada directamente al interés en el Canal a medida que ellos expanden más ampliamente su capacidad marítima en ambas formas, barcos de guerra y barcos comerciales.

... en mi opinión tenemos, de hecho, un eje compuesto por Torrijos-Castro-Moscú. Castro ha mandado miles de tropas a África a bordo de barcos soviéticos. Ha estado en Moscú donde ha sido recibido con los brazos abiertos. Torrijos ha estado en La Habana en donde ha sido condecorado por Castro mientras ambos externaban los éxitos de sus respectivas revoluciones. Igualmente ha estado en Libia para visitar a Gadhafi quien, junto a Castro, es el revolucionario internacional más activo en el mundo.

... si este tratado es ratificado no se sorprendan de ver la rápida presencia establecida de la Unión Soviética y/o Cuba en Panamá” (4).

Qué ha ocurrido en Panamá desde el 1 de Octubre de 1979 con respecto a estas importantes cuestiones de las relaciones internacionales, la operación del canal y la implementación del tratado? . Han estado en lo correcto los que se opusieron o los que apoyaron el tratado? .

## OPERACION Y ACCESO DEL CANAL

Mientras que el Presidente Carter argumentaba que las operaciones y acceso al Canal serían encajadas por la adopción de los tratados, los oponentes argumentaban que el personal clave saldría, que la violencia azotaría en Panamá y que, la operación eficiente sería afectada. Seis años después de que los tratados entraron en operación, es claro que el Presidente Carter estuvo más correcto en el pronóstico que sus oponentes.

Algún personal clave salió, pero la mayoría lo hizo antes de la implementación en 1979. Solamente setenta y cinco empleados de Estados Unidos, sobre un total de 12.000 dejaron sus trabajos en el año siguiente a la implementación. No obs-

tante, unos 5.500 individuos fueron afectados por separaciones involuntarias, cambios, retiros y nuevas asignaciones internas. Esto creó trastornos significativos en las vidas de la gente, pero tuvo poco impacto en las operaciones del Canal (5).

A pesar de las interrupciones ocurridas en la administración y el "Staff" de la nueva Comisión del Canal de Panamá, el Canal continuó operando eficientemente. A fines de 1980 el total de la fuerza obrera ístmica de la comisión fue reducida a 8.626 comparada a los 12.885 de la Compañía del Canal de Panamá en Octubre de 1979 (6). Para 1984 más del 77 por ciento de esta fuerza obrera era panameña y muchas posiciones administrativas, antiguamente ocupados por ciudadanos estadounidenses, estaban en manos de panameños (7).

La moral del empleado sufrió con estos cambios. Muchos individuos alteraron significativamente sus vidas y su estilo de vida; algunos fueron incapaces de afrontar los cambios y partieron. Pero a pesar de todo, la mayoría se adaptó a ellos y continuaron trabajando y desarrollando niveles profesionales. El mantenimiento y operación del Canal corrieron riesgos por estos cambios y por los nuevos empleados y prácticas.

Es interesante notar que el Canal tuvo su mejor año en 1982. Diariamente transitaban aproximadamente un promedio de cuarenta barcos por día. Hubo largas filas de espera, debido al aumento masivo del tráfico en octubre de 1982. En ese año los barcos que atravesaron el Canal y las ganancias (más de \$325 millones) alcanzaron un máximo (8). Desde entonces, el tráfico ha disminuido a un promedio de 32 a 34 barcos por día, aunque el Canal tiene ahora la capacidad de dar cabida a más buques que antes. 44 por día la disminución del tráfico se debió no a las operaciones del Canal, sino al colapso económico mundial a principios de los años 1980 y a la conclusión del oleoducto panameño en octubre de 1982 (9).

A pesar de las espantosas predicciones de los oponentes al tratado, por ejemplo como que el Canal sufriría serios trastornos si los tratados eran aprobados, el Canal seguía operando a máxima capacidad y desarrollo. Y quedaba claro que aquellos que se opusieron a los tratados estaban equivocados.

El Jefe Administrativo de la Comisión del Canal, D. Phillip McAuliffe, sintetizó tres de los mayores éxitos de los tratados:

Primero, a pesar del colapso del personal, las funciones combinadas de operación y mantenimiento se han llevado

a cabo muy suavemente y, adicionalmente, muchas mejoras del capital han sido hechas. Segundo, las relaciones entre los Estados Unidos y Panamá son muy buenas y son mucho mejores que lo esperado. Funcionando eficientemente y sin mayores dificultades, la Comisión del Canal de Panamá está operando bien. Ha mantenido buenas relaciones con el gobierno Panameño, así como ganado mayor conocimiento en las operaciones y problemas, del Canal. Los éxitos han sido en apoyo en todos los esfuerzos de la comisión para progresar. Finalmente, aunque la disolución de la zona ha estado cargada de dificultades, los panameños han hecho más de lo esperado para reducir y evitar problemas. Muchas dificultades tenidas desde tiempo atrás por los empleados de los Estados Unidos, no se materializaron especialmente las relacionadas con los cambios de las sanciones legales en el sistema de justicia y la pérdida de algunos beneficios (10).

El Administrador McAuliffe hizo énfasis en que la unidad defensiva ha progresado muy bien y que la unidad de entrenamiento militar ha mejorado bastante. Creía que el Canal estaba tan seguro como era posible en el mundo volátil de hoy (11).

## DEFENSA

El Canal está más seguro frente a los problemas internos de Panamá de lo que ha estado por muchos años. Las maniobras resultantes de la unión entre las fuerzas militares panameñas y del ejército estadounidense han sido muy exitosas. De 1983 a 1985 las Fuerzas de Defensa Panameñas sostuvieron maniobras conjuntas con el ejército Estadounidense. El entrenamiento ha mejorado y el equipo ha sido modernizado. No obstante, debe de recordarse que las fuerzas defensivas son principalmente una fuerza policiaca nacional. De los 15.000 miembros, menos de la mitad podría ser considerados militares.

El General Torrijos tenía la esperanza de que la resolución de la cuestión del Canal ayudaría a mejorar la profesionalización de la Guardia Nacional. El creía que la guardia debería mantenerse fuera de la política si los civiles cumplían con su trabajo y deseaba que estuviera capacitada para llegar a ser la fuerza de seguridad nacional, para proteger el Canal y llegar a ser instrumento de ayuda a los panameños a través de proyectos de acción cívica (12).

La acción cívica de las Fuerzas de Defensa Panameña (Guardia Nacional) se expandió después de que los tratados fueron implementados. En una ocasión, entre 1983-1984, los Estados Unidos y Panamá, llevaron a cabo un proyecto para construcción de carreteras en áreas rurales. Este fue el

primer esfuerzo de la construcción militar estadounidense fuera de la vieja Zona del Canal desde la Segunda Guerra Mundial. Actividades adicionales con miras al futuro fueron planeadas en las áreas de salud, sanidad, sistemas de agua potable hidráulicos y similares (13).

No se han suscitado mayores problemas militares o de defensa entre los Estados Unidos y Panamá. Aunque ha habido desacuerdos tales como la clausura de "Fort Gulick" y la "Escuela de las Américas", establecimientos muy usados por los Estados Unidos como bases para entrenamiento antiguerrillero y de personal militar de Latinoamérica. Antes de su clausura y de acuerdo a una estipulación del tratado, en Octubre 1984, corrieron rumores de que se había logrado un nuevo acuerdo para mantener esas instalaciones de operación. Pero eso no llegó a suceder y los Estados Unidos se vieron forzados a salir de estas dos bases. Indudablemente, ocurrirán desacuerdos similares durante la ejecución de los tratados pero no se vislumbran problemas de gran envergadura.

Los oponentes al tratado reclamaron que Cuba, la Unión Soviética, o ambos, entrarían rápido a Panamá si los tratados eran ratificados. Ocho años después de la ratificación, es evidente que Panamá tiene menos problemas con el comunismo de Cuba y la Unión Soviética que muchos de sus vecinos. Panamá es el segundo país, después de Costa Rica, en su orientación amistosa hacia los Estados Unidos en todo el Caribe.

Juan Antonio Tack, Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá en 1973, y firmante de un acuerdo con Kissinger, aseguró que Panamá no quería más a los rusos o a los cubanos que los Estados Unidos. Esos países nada tenían que ofrecer a Panamá. Tenían tan poca influencia en Panamá, que ni siquiera existiría un fuerte movimiento comunista en el país. Finalmente dijo que la reacción mundial a cualquier avance soviético en Panamá crearía un violento frente antisoviético muy especialmente en Latinoamérica (14).

Ahora Panamá es mucho más estable, pro-Estados Unidos y más democrático que la mayoría de sus vecinos. Los problemas actuales que han desestabilizado a Nicaragua, El Salvador y Guatemala podrían haber ocurrido también en Panamá. Sin los tratados, las protestas y manifestaciones de los años 1960 ocurrirían de nuevo con mayor intensidad y mayor grado de violencia. Tanto la Embajada Estadounidense como funcionarios del Gobierno Panameño y el personal de la Comisión del Canal al ser entrevistados en 1984 y 1985, estuvieron

de acuerdo en este punto (15). El embajador William J. Jordan manifestó su acuerdo con este análisis de que la situación peligrosa fue evitada en Panamá gracias a los tratados y finaliza su libro diciendo:

"Los norteamericanos son afortunados en que los Tratados del Canal de Panamá se negociaran y aprobaran antes de que llegara al Congreso un personal inepto como el actual. Si estos pactos, los cuales fueron cuidadosamente diseñados para servir un propósito nacional significativo, no hubieran sido aprobados, tendríamos en nuestras manos una situación desesperante a lo largo de la cual nuestras actuales dificultades en Centroamérica y el Medio Oriente parecerían sin importancia. Creo que la mayoría de los norteamericanos no tienen idea de lo cerca que estuvimos del desastre. Aquellos que han viajado en la odisea de Panamá a este anclaje final sabrán lo que ganamos... lo que prevenimos. Esa fue la razón de este largo viaje" (16).

En la ausencia de los tratados, las condiciones de Nicaragua y el Salvador hubieran tenido un "efecto de demostración". En contraste, la campaña electoral de 1984 ocurrió sin considerar al Canal como materia a tratar. Por primera vez en la historia política de Panamá, en una elección general el Canal no fue una cuestión imprescindible de la campaña. Ese sólo hecho nos demuestra claramente la importancia de los tratados y su impacto en Panamá.

## PROBLEMAS

A pesar de los evidentes logros, aún necesitan ser resueltos muchos puntos en cuestión. En ciertos casos el Tratado del Canal de Panamá fue escrito en términos generales dejándose muchos de los detalles de la implementación para que la legislatura y la comisión tomaran decisiones o se trabajara en forma cooperativa dentro de los Comités conjuntos. En algunos casos la ley de implementación fue muy específica y atentó contra el espíritu del Tratado.

Del resultado resultaron algunos problemas como por ejemplo el pago de \$10 millones a Panamá cuando el Canal obtuviera ganancias. Esta provisión ha causado fricción significativa pero los pagos fueron efectuados en los años fiscales de 1980, 1981 y 1982.

Algunas de las condiciones específicas de los tratados y de la ley de implementación relacionada con los empleados del Canal han causado problemas. Los intentos para igualar a los ciudadanos

estadounidenses con los panameños han resultado frecuentemente en una especie de discriminación a la inversa. La pérdida de algunos beneficios accesorios, como la residencia exclusiva en la Zona y el estilo de vida han tenido efecto significativo en muchos de los empleados estadounidenses. No obstante, muchos norteamericanos generosamente y de muy buena gana, han brindado a sus colegas panameños tiempo y esfuerzo extra ayudándolos y entrenándolos para que hagan un mejor trabajo; en algunos casos han entrenado a sus propios reemplazantes.

Un mayor problema de la ley de implementación es la forma estructural dada al gobierno del Canal. La Compañía del Canal de Panamá había trabajado bien con mucha eficiencia y flexibilidad, como para cubrir los aspectos cambiantes del tráfico canalero. La Comisión del Canal de Panamá, recientemente creada, tiene menos flexibilidad, opera con un presupuesto más restringido y es menos eficiente que la compañía previamente establecida (17).

Otro medio de fricción se refiere al estricto proceso del presupuesto, el cual es ampliamente controlado por el Subcomité del Canal de Panamá en la Cámara de Diputados. Muchos miembros del Congreso creen que el mejoramiento fundamental de la infraestructura debe de ser mantenido a un mínimo ya que temen que después de diciembre de 1999 los panameños obtengan beneficios de ellos. Esta actitud restringe los avances necesarios para mejorar las continuas operaciones del Canal.

La percepción errónea de los panameños en cuanto al impacto económico del Tratado fue significativa en el primer año después de la implementación. Con las esperadas ganancias del Canal, los líderes panameños esperaban solucionar sus problemas económicos, liquidar sus deudas internacionales y poder comenzar importantes proyectos para el desarrollo. Empero, las ganancias solamente aumentaron el presupuesto nacional en poco más de 10 por ciento en 1980 y 1981. Esto causó gran contrariedad al gobierno. Actualmente existe una idea más realista del valor del Canal y su papel central en la economía de Panamá. Ya no es mirada como la solución a la crisis económica.

Otra desilusión para muchos panameños ha sido el lento desarrollo en las fronteras de la antigua Zona del Canal de Panamá. Muchos esperaban que se iniciaran nuevos comercios, nuevas oportunidades económicas y sobre todo, que se crearan miles de nuevos empleos. Ha habido un desarrollo significativo en la Zona Libre de Colón, pero muy por

debajo del nivel anticipado. El declive económico mundial a principios de los años 1980 también creó problemas económicos adicionales.

A pesar de estas dificultades, los tratados han tenido, generalmente, un efecto saludable para Panamá. Los panameños están orgullosos de tener *completa soberanía* sobre su propio país, y de haber logrado un trato ecuaníme por parte de los Estados Unidos. Ha habido beneficios económicos significativos y el Canal ha cesado de ser una cuestión política de primera magnitud.

## OPCIONES FUTURAS

Es el Canal obsoleto? Será obsoleto antes del año 2000 cuando Panamá lo opere y controle? . Sería necesario hacer cambios mayores o construir un canal a nivel del mar para hacerlo funcionar en el siglo XXI? . Los japoneses, los panameños y los norteamericanos han estado investigando estas interrogantes desde que el Presidente Lyndon B. Johnson estableció la Comisión de Estudios para el Canal Interoceánico del Atlántico al Pacífico en 1964. A fines de 1982 el "Grupo del Futuro" organizó una conferencia sobre "Las Alternativas para el transporte trans-istmico futuro" (19).

La opción más barata y efectiva en cuanto a costos se refiere, es un ducto a través del Istmo. Los panameños tuvieron buenos resultados utilizando esta opción en 1982 cuando terminaron el oleoducto trans-panameño. Este ducto captó aproximadamente 50 por ciento del tráfico petrolero que previamente se efectuaba a través del Canal.

Se ha sugerido también que el "Gillard Cut" sea ampliado y profundizado para así permitir el tráfico de barcos más grandes en ambas direcciones. Actualmente los barcos más grandes, solamente pueden viajar de ida o de vuelta. Esta opción está bajo consideración. El mayor problema es el medio de financiamiento y las condiciones de construcción, ya que Panamá tendrá el control absoluto del Canal antes de que tal construcción pudiera ser pagada. Así, los Estados Unidos tienen reticencia a considerar esta opción seriamente. Por otro lado, el Canal es utilizado actualmente por debajo de su capacidad, por eso requiere la mayor presión de tráfico para favorecer esta opción.

Las otras dos alternativas, la construcción de una tercera vía, más amplia y más profunda, o la construcción de un Canal al nivel del mar, no son financieramente realistas en el presente. Ambas son muy costosas y cargadas de dificultades tanto

**COSTOS COMPARATIVOS DE ALTERNATIVAS  
PARA EL CANAL PRESENTE**

Opción	Costo	Capacidad	Costo/Tonelada
1. Oleoducto	\$ 200 millones	50 *TM	\$ 4 per*MT
2. Ampliación del Guillard Cut	\$ 500 millones	40 TM	\$12.5 per MT
3. Vía tercera/López-Moreno con intereses	\$ 8.000 millones	250 TM	\$32 per MT
4. Canal a nivel del mar con intereses.	\$20.000 millones	250 TM	\$80 per MT

\* Tonelada(s) Métrica.

ambientales como técnicas y crearían grandes problemas a la operación continua del presente canal durante la etapa de construcción de cualquiera de estas obras (20).

Dadas estas limitaciones, la construcción de un ducto con mayor capacidad para múltiples productos tales como granos, carbón, y/u otros minerales, parecería la opción más práctica. Si el tráfico aumenta significativamente, el ampliar y profundizar más el "Gillard Cut" parece ser la próxima opción aceptable. Esto aumentaría la actual capacidad del Canal de 42-45 barcos por día a un promedio de 54-56 barcos por día. Probablemente esto sería suficiente como para mantener al Canal operando en el próximo siglo.

Por otro lado, el canal al nivel del mar no parece ser una opción válida, por muchas razones. Los costos y métodos de construcción causarían graves problemas. Se han sugerido artefactos nucleares como un método para excavación pero ese crearía tensiones internacionales, violaciones de tratados y de ser usado, sería considerado como muy peligroso para los panameños. Los métodos convencionales encontrarían muchos de los problemas que Ferdinand de Lesseps afrontó en el siglo pasado. Consecuentemente, esta opción permanecerá como un sueño del futuro (22).

## RELACIONES INTERAMERICANAS

Cuando los Tratados del Canal de Panamá fueron firmados en septiembre de 1977, el Presidente Carter esperaba que las relaciones exteriores de los Estados Unidos con toda Latinoamérica mejoraran. Sin embargo, eventos no relacionados con Panamá cambiaron radicalmente el panorama al igual que las relaciones Interamericanas.

Aún antes de que los tratados pudieran ser ratificados, la revolución Sandinista en Nicaragua llegó

a ser una cuestión política en los Estados Unidos. Su importancia opacó la misma implementación de los tratados en Octubre de 1979. Tres meses antes, la victoria de los Sandinistas había causado un tremendo impacto en las relaciones exteriores de los Estados Unidos.

La situación se complicó aún más con el golpe de estado en El Salvador en 1979. El consecuente incremento de apoyo y la fuerza de las guerrillas, en ese país, las actividades de los derechistas escuadrones de la muerte, y el asesinato de las cuatro monjas católicas norteamericanas en diciembre de 1980, también tuvieron impacto en las relaciones entre los Estados Unidos y Centroamérica.

La elección de Ronald Reagan también tuvo un gran impacto negativo. Su reacción hacia Nicaragua y El Salvador han tenido repercusiones continuas en otros países latinoamericanos. Muchos latinoamericanos creen que si los Estados Unidos actúa como lo hacen en El Salvador y Nicaragua, o como lo hicieron en Granada en 1983, ello significa una nueva actitud de intervención en cualquier asunto interno de Latinoamérica que Washington juzgue de importancia para sí. Esta percepción es muy real a través del subcontinente y reencarna la imagen de los Estados Unidos como un país imperialista que mandará sus "Marines" a la mínima provocación.

Finalmente, la gota que rebasó el vaso en el deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina fue el apoyo fuerte y abierto del primero a Gran Bretaña durante la guerra de las Malvinas que enfrentó en 1982 a esta potencia y Argentina. Los latinoamericanos se convencieron de que ellos no podían confiar más en los norteamericanos, que el Pacto Río estaba muerto al igual que cualquier apoyo de los Estados Unidos a sus causas, necesidades y deseos nacionalistas. Así, todas estas condiciones y eventos han destruido la mejoría de las relaciones que podría haber venido

con la firma de los Tratados. Pero al menos un punto principal de presión entre los Estados Unidos y América Latina estaba resuelto y una fuerte posibilidad de intervención, confrontación y violencia fue removida de la agenda internacional a través de ellos.

## RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y PANAMA

Las relaciones entre Estados Unidos y Panamá han fluctuado grandemente desde que Panamá obtuvo su independencia. Las relaciones fueron muy positivas en el momento de la independencia debido al apoyo dado por los Estados Unidos. Pero se produjo un declive tan pronto como los panameños conocieron el Tratado Hay Bunau-Varilla como un *fait accompli* en lugar de un acuerdo abierto, negociado entre dos naciones soberanas. Las relaciones de nuevo alcanzaron gran ímpetu durante la Segunda Guerra Mundial y han fluctuado grandemente desde entonces. (23).

Actualmente las relaciones son tan positivas como siempre. Los Estados Unidos son vistos como un compañero en lugar de un poder imperialista y contralor. Como dijo un funcionario de la embajada estadounidense, "hasta los menos optimistas han llegado a creer que los tratados son algo bueno" (24).

Con la cuestión del Canal resuelta, Panamá puede concentrarse en otros problemas. La crisis de la deuda y el declive económico están ahora en el centro de la agenda política. Internacionalmente, Panamá está tratando de llegar a ser una nación poderosa e influyente (25). Esto es particularmente cierto al considerar su participación como un miembro del grupo Contadora y su intento de lograr una salida pacífica a la crisis de Centroamérica. Aunque Panamá no está de acuerdo con la actual política de los Estados Unidos en Centroamérica, esto no ha creado una tensión significativa entre las dos naciones.

El gobierno actual de Panamá está amenazado por una crisis económica. La deuda nacional de Panamá es una de las más grandes, per cápita, en Latinoamérica. La disminución en el uso del Canal y el alto desempleo complicaron más la seria situación actual. Esta condición podría tener impacto en los intereses de los Estados Unidos y en las operaciones del Canal si Panamá es desestabilizado

por huelgas, manifestaciones e incapacidad del gobierno para resolver estas cuestiones. Esto también podría dañar la evolución hacia una sociedad más democrática y abierta. Además, la situación económica y el bienestar en Panamá no son solamente problemas panameños sino que también tienen impacto en los intereses de los Estados Unidos. Panamá tratará de reducir su enorme dependencia del comercio y del Canal a través de la diversificación y de nuevos proyectos similares al del oleoducto y al de la Zona Libre de Colón. Estos cambios no amenazan o le hacen conflicto a los intereses de los Estados Unidos en la región.

El Administrador Sp McAuliffe lo planteó similarmente. El dijo que las relaciones entre Estados Unidos y Panamá son mucho mejores de lo que podría esperarse, que es sorprendente que ni los tratados ni el Canal sean actualmente, una cuestión política. Esta condición favorable permite a la Comisión un trabajo más fácil y sin ruido (26), y ha reducido al mismo tiempo cualquier fricción entre los gobiernos de Estados Unidos y Panamá.

## CONCLUSIONES

La ratificación e implementación de los Tratados del Canal de Panamá alteraron, fundamentalmente, la relación entre los Estados Unidos y Panamá y cambiaron para siempre la cuestión clave en la política interna de Panamá. Por primera vez en una campaña electoral nacional, ni el Canal ni los Tratados fueron discutidos en 1984.

Las promesas que el Presidente Jimmy Carter hizo, de que el Canal continuaría operando, que sería mejor defendido y estaría más a salvo de la violencia interna y de que, una nueva relación se desarrollaría entre los Estados Unidos y Panamá, han probado ser correctas a ocho años de la firma de los tratados.

El gran temor de los oponentes de que la Unión Soviética y Cuba ejercerían una gran influencia en Panamá, o de que el Comunismo crecería allí, reveló no tener bases. El movimiento comunista en Panamá es actualmente más débil de lo que había sido desde la Segunda Guerra Mundial. La Unión Soviética y Cuba, tienen menos influencia de la que tuvieron a principios de los años 1970. Con todo lo que está ocurriendo en El Salvador y Nicaragua esto es verdaderamente sorprendente.

Sin embargo, la situación económica de Panamá no ha mejorado desde la implementación del trata-

do. Los aumentos en los pagos de las operaciones del canal no resolvieron la crisis económica. Esto ha creado problemas y desafíos al sistema. A fines de 1985 las inquietudes laborales crecieron y muchas empresas fueron cerradas debido a las huelgas. El desempleo todavía está aumentando y los problemas de la deuda externa no han mejorado significativamente.

No obstante, gracias a la aprobación de los tratados, Panamá tiene menos problemas. Hay menos amenazas de violencia, una atmósfera política más calmada y una continua evolución hacia una sociedad más democrática y abierta.

Aunque la aprobación y ratificación de los tratados no mejoraron significativamente las relaciones Inter-Americanas, el proceso de negociación y ratificación establecieron un modelo que podría ser usado cuando una potencia debe negociar con un país pequeño. En una situación tensa en la que las emociones nacionalistas son muy fuertes, dos naciones soberanas pueden unirse y negociar un acuerdo para mutuo beneficio. En el caso de los tratados eso no fue fácil para ninguna de las dos naciones. Se requirió de persistencia, confianza, amenazas, apoyo internacional y difíciles convenios. Pero fue realizado.

Una resolución similar hubiera sido mucho mejor para Gran Bretaña y Argentina en las Malvinas. Los Estados Unidos podrían usar un método parecido para aminorar la crisis actual en Centroamérica. Existen verdaderos desacuerdos entre los Estados Unidos y los Sandinistas, así como existían verdaderos conflictos entre los Estados Unidos y Panamá concernientes al Canal y a la Zona del Canal.

Así como se negoció en Panamá, con mutuas ventajas y beneficio para las partes contrincantes, podría suceder en los casos de El Salvador y Nicaragua.

#### NOTAS

(1) Para un análisis de las negociaciones y ratificación de los tratados vea: William L. Furlong and Margaret E. Scranton, *The Dynamics of Foreign Policymaking: The President, the Congress, and the Panamá Canal Treaties*. (Boulder: Westview Press) 1984.

(2) Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President*. (New York, N.Y.: Bantam Books 1982), p.182.

(3) U.S. Congress, Senate Hearings before the Subcommittee on Separation of Powers of the Senate Committee

of the Judiciary. *The Proposed Panamá Canal Treaties: A Digest of Information*. 95th Congress, 2nd Session. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1978. pp.131-132.

(4) U.S. Congress, Senate, *Hearings before the Committee on Foreign Relations on the Panamá Canal Treaties*. 95th Congress, 1st Session, Part 3, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1977. pp. 6-7.

(5) U.S. Congress, House, Hearings before the Subcommittee on the Panamá Canal Outer Continental Shelf of the Committee on Merchant Marine and Fisheries, *Panamá Canal Commission Authorization, FY 1982, and Oversight*. 97th Congress 1st Session, Serial No.97-3, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1981, p.10. También entrevista con D.P. McAuliffe, June 14, 1985.

(6) Panamá Canal Commission, *Annual Report 1980*, Washington, D.C.: 1981, p.21.

(7) Panamá Canal Commission, *Annual Report 1983*. Washington, D.C.: 1984, p. 27 y con el Administrador Diputado Fernando Mangredo Jr., Mayo 14, 1984.

(8) *Ibid*, pp. 7-15 y entrevista con Michael Rhode Jr., Secretario de la Comisión Abril 1983.

(9) *Ibid*.

(10) Entrevista con el Administrador D. Phillip McAuliffe, Junio 1985.

(11) *Ibid*.

(12) Entrevistas con el personal de la Embajada Estadounidense, Mayo 1984, Julio 1984 y Junio 1985.

(13) William J. Jordan, *Panamá Odyssey*, (Austin, Texas, Univ. of Texas Press) 1984, p.689.

(14) Entrevista con Juan Antonio Tack, Julio 1984.

(15) Entrevistas en Panamá en Mayo y Junio 1984 y Junio 1985.

(16) William J. Jordan, *Panamá Odyssey*, (Austin, Texas, Univ. of Texas Press) 1984, p.693.

(17) Comptroller General, *Report to the Congress of the United States*, "Implementing the Panama Canal Treaty of 1977 - Good Planning But Many Issues Remain", No. ID-80-31, Washington, General Accounting Office, May 15, 1980.

(18) Entrevista con Juan Antonio Tack, Julio 1984.

(19) The Future's Group, *Final Report for the Conference of Future Transportation Alternatives Across the Panamanian Isthmus*, Prepared for the Department of State, November 15, 1982 (76 Eastern Blvd., Glastonbury, Conn.). Para una discusión detallada de los aspectos técnicos de las tres opciones principales del canal, vea también, "An Expanded Panama Canal, Lock-Style-Two Plans", Panama Proceedings, Washington, D.C., vol. 1, 3, Spring-Summer 1982, pp. 4-8.

(20) *Ibid* y entrevista con Ely M. Brandes, President of International Research Associates, in Palo Alto, California, June 1983.

(21) *Ibid*.

(22) *Ibid*.

(23) Modified from Committee of Americans for the Canal Treaties, Inc. (COACT), *Up Date...Panama*, 1977.

(24) Entrevistas en Panamá, Junio 1985.

(25) Steve C. Ropp, s, *Panamanian Politics: From Nation to National Guard*, (N.Y.: Praeger Publishers, Inc.) 1982, pp. 126-131.

(26) Entrevista con el Administrador D. Phillip McAuliffe, Junio 1985.