

**EL CANAL DE PANAMÁ:
PASADO-PRESENTE-FUTURO**

por **ARÍSTIDES ROYO SÁNCHEZ**

SUMARIO

- I. LO QUE DIOS HA UNIDO...
 - II. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE UNA IDEA
 - III. LOS PRIMEROS TRATADOS CANALEROS
 - IV. AL SON DE LA MARSELLESA
 - V. EL ESCÁNDALO FINANCIERO
 - VI. DE LA CRESTA DEL GALLO A LA SOMBRA DEL ÁGUILA
 - VII. EL ERROR MÁS COSTOSO DE COLOMBIA
 - VIII. LA SECESIÓN DE PANAMÁ DE COLOMBIA
 - IX. TRIUNFO Y TRAGEDIA
 - X. EL TRATADO QUE NINGÚN PANAMEÑO FIRMÓ
 - XI. LA VOCACIÓN PARA NEGOCIAR
 - XII. LOS TRATADOS TORRIJOS-CARTER
 - XIII. LA CUENTA REGRESIVA
 - XIV. EL DESARROLLO DE LAS ÁREAS CANALERAS
 - XV. LA CIUDAD DEL SABER
- EPÍLOGO
- BIBLIOGRAFÍA

I. LO QUE DIOS HA UNIDO...

Cuando los Reyes Fernando e Isabel le extendieron al navegante Cristóbal Colón las Capitulaciones que le autorizaron a explorar nuevas rutas marítimas, expresaron el deseo de varios países europeos de encontrar hacia el Oeste los remotos lugares de la especiería, las Islas Molucas, las Indias, es decir, el otro extremo del mundo que, según la acertada creencia del marinero genovés, era redondo.

Colón murió en 1506 creyendo que había encontrado esos lugares y por eso equivocadamente denominó indios a los aborígenes. Los españoles no vinieron a darse cuenta de que en el camino hacia el Asia se interponía un nuevo mundo, sino hasta cuando Vasco Núñez de Balboa descubrió el Mar del Sur el 29 de septiembre de 1513, día de San Miguel. Ese continente, años más tarde, recibiría el nombre de América, notoria injusticia puesto que debió denominarse Colombia.

Pedro Arias Dávila, luego de ordenar el juicio sumario contra Vasco Núñez de Balboa, el cual terminó con la decapitación del extremeño de Jerez de los Caballeros y cuatro de sus compañeros, fundó el 15 de agosto de 1519, a orillas de ese mar descubierta por su víctima seis años antes, la ciudad de Nuestra Señora de la Asunción de Panamá. Esta nueva población se encontraba en línea recta con Nombre de Dios. Entre ambas poblaciones se desarrollaría un intenso tránsito de oro, plata y otras mercaderías que, a lomo de mulas y de forma muy costosa, pasaban del pacífico americano hasta el Atlántico y luego hacia el puerto de Cádiz en la península ibérica. Esa función transitista que desde los inicios del siglo XVI se desarrolla en el istmo de Panamá, tenía lugar al principio en un camino real, pálida emulación de las vías romanas.

El Rey Carlos I, haciéndose eco de las instrucciones que llevó Colón en su cuarto y último viaje al nuevo mundo, en el sentido de que se encontrase un paso o estrecho que permitiese la navegación marítima hacia el Oriente, promovió varias expediciones que se llevaron a cabo con esa finalidad. En instrucciones dadas en junio de 1523, el Rey se dirigió no solamente a Cortés sino a otros gobernadores de provincias para que buscasen y encontrasen el ansiado estrecho. En efecto, Hernán Cortés envió a Cristóbal de Olid quien recorrió las costas de Honduras, González Dávila por órdenes de Pedrarias lo hizo en los lagos de Nicaragua y Pedro de Alvarado en Guatemala.

Como las distintas exploraciones para encontrar un estrecho en el continente americano fueron infructuosas, surgió la posibilidad de construir uno. En el año de 1528, ingenieros españoles propusieron la construcción de una vía transistmica acuática, que aprovechase el río Chagres desde su desembocadura hasta Cruces y se excavase una vía artificial desde Cruces a Panamá.

Álvaro de Saavedra de Cerón, primo y lugarteniente de Cortés, fue el primero que preparó un proyecto de canal por Panamá, pero no pudo presentarlo porque murió en alta mar al tratar de regresar de las Molucas a México. Cortés hizo referencia a ese proyecto en una Relación al Rey de España en la cual expresó que «Nosotros no hemos encontrado hasta el momento un paso de Iberia a Catay, pero debemos cortarlo. No importa a qué precio, tenemos que construir un Canal en Panamá».

Desde que se fundó la ciudad de Panamá y debido a su utilidad como sitio de tránsito con Nombre de Dios, la atención se concentró en el río Chagres. En 1527 el Gobernador De los Ríos ordenó a Hernando de la Serna, Pedro Corso y Miguel de la Cuesta que exploraran detenidamente el río y que buscaran una ruta propicia para establecer una comunicación por tierra entre los mares. Antonio de la Gama, quien reemplazó a De los Ríos como Gobernador, ordenó otra expedición al Chagres en 1531 y en 1533 se hizo otra, ordenada expresamente por la Reina.

Gaspar de Espinosa le escribió al Rey el 10 de octubre de 1533 lo siguiente: «El Chagres puede hacerse navegable a un costo muy bajo y será la mejor y más útil [vía] en el mundo [...]. Un canal para la navegación puede excavararse [...]». No se sabe en realidad si Espinosa recomendó librar de obstrucciones el río para hacerlo más navegable o bien si recomendó la excavación adicional de un canal desde un punto del Chagres hasta el Pacífico. Lo cierto es que Carlos I ordenó a Barrionuevo, sucesor de De la Gama en la Gobernación, que limpiase de obstáculos el río para hacerlo navegable por la mayor distancia posible y que organizase una expedición para que explorase la región entre el Chagres y el Pacífico con el fin de investigar «los modos y medios a ser empleados para cortar y abrir la tierra y unir el mar del Sur con el río». Barrionuevo traspasó la investigación al adelantado capitán Pascual de Andagoya, quien señaló que la llevaría a cabo durante la estación seca, pero en cuanto al canal, indicó que «Ningún Príncipe de la tierra, por poderoso que pudiera ser, sería capaz de formar una unión de ambos mares [...] ni tampoco de sufragar los gastos requeridos para semejante empresa [...]». Añadió que «Lo más práctico que puede hacerse es despejar el Chagres hasta la costa, lo que dejaría cerca de cinco leguas para ser atravesadas por caminos de tierra hasta Panamá». Este proyecto no se llevó a cabo y durante algunos años no se trató más el tema.

Entre los años de 1550 y 1555 el proyecto canalero volvió a tener interés debido a la publicación casi simultánea de dos libros. El portugués Antonio de Galvao propuso cuatro sitios por donde podría construirse un canal: desde el golfo de San Miguel a Urbá, de Panamá a Nombre de Dios con una distancia de 17 leguas (94 kilómetros), el río Zequator en Nicaragua que sale al mar Atlántico y por último en Teconantepec, a través de un río a Verdadera Cruz en la bahía de Honduras. El español Francisco López de Gómara, capellán ayudante de Cortés y quien conocía muy bien Panamá, urgió en un libro a la Corona para que emprendiera la excavación sin demora de un canal por los mismos sitios luego propuestos por Galvao. Al hablar de las dificultades se mostró más optimista que Andagoya pues dijo que «sierras son, pero manos hay. Dadme quien lo quiera hacer, que hacerse puede, no falte ánimo, que no faltará dinero, y las Indias [...] lo dan. Para la contratación de la especiería, para la riqueza de las Indias, y para un rey de Castilla, poco es lo imposible [...]». El libro de Gómara es de 1552, el de Galvao de 1555 y como las similitudes son asombrosas y las coincidencias múltiples, es probable que el portugués hubiese leído la obra del español.

Carlos I murió en Yuste en 1558 y en los últimos años de su largo reinado estuvo muy ocupado en las guerras europeas. Su hijo Felipe II no heredó el entusiasmo de su padre por el proyecto, pero durante su reinado de cuarenta y dos años se presentaron diversas propuestas, así como objeciones de variada índole. Algunos decían que un canal sería más beneficioso para otras Naciones, más que para España, que debido a la diferencia de niveles de superficie entre los dos océanos se producirían grandes inundaciones con la apertura de un canal y que la construcción de un canal artificial, es decir, una

apertura por donde Dios había dispuesto que estuviese unida la tierra, sería un acto impío. Se extrapolaba de esta manera a la geografía aquella frase bíblica sobre el matrimonio de que lo que Dios ha unido no lo separe el hombre.

En su *Historia Natural y Moral de las Indias*, el sacerdote jesuita José de Acosta planteaba problemas de carácter hidrodinámico, relativo a la condición de un mar que está más bajo que otro, pero lo que a él le parecía insalvable era que ningún poder humano podría «derribar el monte fortísimo e impenetrable que Dios puso entre los dos mares [...] que bastan a sustentar la furia de ambos mares. Y cuando fuese a hombres posibles, sería a mi parecer muy justo tener el castigo del cielo, querer enmendar las obras que el Hacedor, con sumo acuerdo y procedencia, ordenó en la fábrica de ese universo».

Se ha sostenido, más bien sin pruebas, que Felipe II, por su carácter religioso y su temor a la venganza del Señor, prohibió que se le tratase en sus últimos años el tema del canal y que amenazó con la pena de muerte al que se atreviese a discutir el proyecto. La única reseña en este aspecto la trae el *Diccionario Geográfico e Histórico de las Indias*, de 1787, casi dos siglos después de la muerte de Felipe II, en el cual se afirma que «el Consejo de Indias llamó la atención al Rey por el efecto perjudicial que [la apertura de un canal] pudiera tener en los intereses de la Corona, por cuya razón el Rey ordenó que nadie lo propusiera o mencionara, bajo pena de muerte». Es más que probable que Alcedo hubiese confundido una orden de prohibir la navegación por el río Atrato, pero ello era debido a problemas de seguridad para las provincias del Nuevo Mundo y se produjo tal orden durante el reinado de Felipe V en el siglo XVIII.

Fuera por las aprehensiones religiosas de Felipe II o por las dificultades encontradas, poco se hizo durante su reinado para investigar la posibilidad de abrir un canal. El reinado de su hijo Felipe III acusó mayor actividad. Samuel Champlain, quien visitó Panamá hacia el año 1600, hizo una recomendación tentativa para un canal que uniese el Chagres con el Pacífico, pero sin presentar ningún plan concreto. Señaló que «Se puede apreciar que si las cuatro leguas de tierra [...] de Panamá a este río fueran cortadas a través, se podría acortar la ruta en más de 1.500 leguas (8.359 kilómetros), y la América entera estaría en dos islas». En 1616 Felipe III instruyó al gobernador de Castilla del Oro, Diego Fernández de Velasco para que enviara una partida exploratoria al istmo del Darién e informara sobre las ventajas y desventajas que ofrecía esta región para trazar un canal entre el golfo de San Miguel y el río Atrato, pero la exploración si acaso se llevó a cabo alguna vez, no produjo resultados concretos.

II. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE UNA IDEA

El interés científico y comercial por el canal que en cualquier lugar de América acortase las distancias dejó de ser una preocupación exclusiva de los españoles y aunque en las postrimerías del siglo XVIII algunos científicos de la metrópoli y de otros países estudiaron las posibilidades de una vía intermarina, en el siglo XIX todas las exploraciones importantes para escoger el sitio de un canal las efectuaron ciudadanos de tres países: Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos.

En marzo de 1799, el Rey Carlos IV concedió permiso al científico, naturalista, climatólogo y oceanógrafo Alexander von Humboldt para que, en compañía del naturalista francés Aimé Bonpland, explorasen regiones remotas y desconocidas de América.

El resultado de ese viaje, que duró cinco años, se plasmó en treinta volúmenes que se publicaron por secciones con el título general de *Viaje a las regiones equinocciales del Nuevo Continente*. Humboldt estuvo en el Orinoco y sus afluentes, remontó el Magdalena, subió hasta Bogotá, luego Ecuador y Perú. No visitó la parte más angosta del continente, que era la única sección apropiada para la construcción de un canal. Entre las rutas que sugirió, una se ubicaba en la Columbia Británica en el Canadá, la otra la situó en el Estado de Colorado y la destinó a un camino de carreteras, ya que, aunque le pareció fácil el transporte por las montañas, «ninguna comunicación resultará comparable a aquella abierta directamente de un mar a otro». Esa facilidad para atravesar montañas de 3.000 metros de altura resulta curiosa, pero Humboldt, el hombre de ciencias más erudito de su tiempo, podía tener sólo una vaga idea de la topografía de las montañas rocosas. La tercera ruta la colocó el científico berlinés en el istmo de Tehuantepec y la cuarta en Nicaragua. Aunque le dedica a Panamá más espacio que a los otros proyectos, esta ruta no fue ni su primera ni su segunda elección, ya que un canal por Panamá «tendría que pasar por una región montañosa, cuya altura desconocemos totalmente». Además de las propuestas mencionadas, Humboldt propuso varias más, por Colombia, por los Andes peruanos y por la costa de la Patagonia. Expresó su preferencia por Nicaragua y en último lugar por Panamá. Posteriormente, durante el siglo XIX se discutirían ambas rutas. Triunfó finalmente la de Panamá porque en Nicaragua existen volcanes.

Por el prestigio del científico alemán, por las publicaciones que durante más de treinta años llevó a cabo, sus teorías y propuestas suscitaron el interés de los exploradores, ya que Humboldt es el padre de la exploración científica moderna. A lo largo del siglo pasado, no hubo año en que no se hubiesen hecho exploraciones e investigaciones en busca del sitio idóneo para construir un canal en algún lugar de América.

Los primeros trabajos de Humboldt fueron muy leídos y las naciones comerciales comenzaron a interesarse seriamente en el tema. El Gobierno de España, una vez terminada la invasión napoleónica, consciente de los movimientos independentistas en las colonias americanas, decidió iniciar actividades para construir un canal. En 1814 las Cortes Españolas promulgaron un decreto para la construcción de un canal por Nicaragua y la formación de una compañía para empezar los trabajos. Era sin embargo muy tarde. Los movimientos emancipadores no podían detenerse. En 1819 se funda la República de Colombia con Nueva Granada, Venezuela y Ecuador dos años más tarde. En 1821 Panamá declaró su independencia y bajo la inspiración del sueño del Libertador Simón Bolívar se unió voluntaria y espontáneamente a esa gran Federación de Estados. Por otra parte, las Repúblicas centroamericanas obtuvieron su independencia y en 1823 formaron la Confederación Centroamericana. De este modo, todos los posibles territorios por donde hubiese podido construirse un canal, quedaban fuera del dominio español. Como ha expresado el historiador Miles P. Duval Jr., «se puso fin para siempre, a la oportunidad de España de participar en la gran empresa, objetivo anhelado por sus exploradores desde hacía mucho tiempo».

En 1815, Simón Bolívar, venezolano de antiguos orígenes vascos, escribe su famosa Carta de Jamaica, dirigida al caballero Enrique Cullen, comerciante inglés amigo del Libertador cuando estuvo en el exilio en dicha isla. En esa profética carta, Bolívar expresa que: «Los Estados del istmo de Panamá hasta Guatemala formarán quizá una asociación. Esta magnífica posición entre los dos grandes mares, podrá ser con el tiempo

el emporio del universo, sus canales acortarán las distancias del mundo y estrecharán los lazos comerciales de Europa, América y Asia».

III. LOS PRIMEROS TRATADOS CANALEROS

En 1830 muere el Libertador Simón Bolívar y poco tiempo después se desintegra la República de Colombia. Panamá quedó como parte de la Nueva Granada y a lo largo del siglo XIX realizaría fallidos intentos para obtener su independencia. En 1830, 1831, 1840, 1855 y varias veces más, los panameños tuvieron ocasión de manifestar su profundo arrepentimiento por haberse unido a la Nueva Granada.

El 12 de diciembre de 1846, los Estados Unidos y la Nueva Granada firmaron el tratado de Paz, Amistad, Navegación y Comercio, conocido también como Mallarino-Bidlack por los nombres del Ministro de Asuntos Exteriores de la Nueva Granada, Manuel María Mallarino y Benjamín Bidlack, Encargado de Negocios de Estados Unidos en Bogotá. Este tratado, que en esencia es de carácter comercial, dedica sus primeros 34 artículos a distintos arreglos comerciales recíprocos en la paz y en la guerra. En el artículo 35, Nueva Granada le concede a los ciudadanos y embarcaciones de los Estados Unidos, todos los privilegios comerciales que gozaban sus propios ciudadanos y barcos y garantizaba «el derecho de vía de tránsito a través del istmo de Panamá, sobre los medios de comunicación que ahora existen o que puedan ser construidos más adelante, serán libres y gratuitos para el gobierno y los ciudadanos de los Estados Unidos, y para el transporte de cualquier artículo [...] de comercio lícito, perteneciente a ciudadanos de los Estados Unidos [...]». A su vez, los Estados Unidos garantizaban «la completa neutralidad del Istmo antes mencionado, con miras a que el libre tránsito de un mar a otro no se interrumpa o se estorbe en ninguna época futura, mientras este Tratado exista, y en consecuencia, los Estados Unidos garantizan también de la misma manera los derechos de soberanía y propiedad que tiene y posee Nueva Granada sobre dicho territorio».

Aunque las pugnas entre Inglaterra y Estados Unidos por el control de una futura vía interoceánica se estabilizaron por el Tratado Clayton-Bulwer del 19 de abril de 1850, ello no impidió que el Tratado Mallarino-Bidlack continuara en vigor en el Istmo de Panamá, aún en el siglo XX, en el que los Estados Unidos adquieren control exclusivo del área, cuando Inglaterra en 1901 abandona sus intereses de un canal por centroamérica o Panamá, mediante el Tratado Hay-Pauncefote. Como ha expresado el Dr. Carlos Manuel Gasteazoro, «este período amargo e ignominioso de nuestro pasado se dio por la arbitrariedad de los norteamericanos, con la anuencia y poca responsabilidad del gobierno neogranadino, a lo que es preciso añadir la desequilibrada situación interna que padecíamos y nuestra impotencia para impedir las intervenciones».

En 1848, con motivo del descubrimiento de oro que James Marshall hizo en la corriente del molino de agua de Sutter, el istmo de Panamá salió de su estancamiento por las multitudes que desde el Este de los Estados Unidos, atravesaban la estrecha franja panameña rumbo a California. La anterior concesión para que se construyese un ferrocarril, que el Gobierno de Nueva Granada le había otorgado a una compañía francesa, se le transfirió a los norteamericanos William Henry Aspinwall, John Lloyd Stephens, Henry Chauncey y otros socios que fundaron la Compañía del Ferrocarril de Panamá.

Después de muchas dificultades, la obra se concluyó en 1855. Los precios que se cobraban por sus 76,5 kilómetros de largo eran muy altos, quizás los más caros del mundo. El boleto costaba 25 dólares por persona. El geógrafo naval Matthew Fontaine Maury, en esa época superintendente del Observatorio Naval de los Estados Unidos, expresó que «El ferrocarril, a través del Istmo de Panamá, conducirá rápidamente a la construcción de un canal para barcos entre los dos océanos, ya que una vía férrea no puede realizar el trabajo que el comercio exige, y al mostrar al mundo cuán inmenso es este negocio, hombres de los cuatro puntos cardinales vendrán a urgir con riquezas y lengua, la construcción de un canal de barcos».

Tal como lo previó Fontaine Maury, el ferrocarril estimuló la construcción del canal. La competencia entre Nicaragua y Nueva Granada por sus respectivos canales empezó seriamente hacia 1850 y se entabló una rivalidad, más que entre las mismas naciones, entre grupos financieros de los Estados Unidos.

Con motivo de algunas discrepancias entre Estados Unidos e Inglaterra por el protectorado inglés sobre la Mosquitia y por la aspiración de los Estados Unidos de que una compañía americana pudiese concluir el proyecto para un canal, los representantes de Estados Unidos y Gran Bretaña, John Clayton, Secretario de Estado y Henry Lytton Bulwer, respectivamente, suscribieron el 19 de abril de 1850 el famoso Tratado que como ha señalado Gerstle Mack, «habría de fastidiar a los hombres de Estado de ambas naciones, hasta cuando lo reemplazó el Tratado Hay-Pauncefote medio siglo más tarde». El Tratado Clayton-Bulwer tenía nueve artículos, de los cuales el primero (el más importante) especificaba que ningún Gobierno «sostendrá jamás para sí mismo ningún predominio exclusivo sobre el canal nicaragüense, que ninguno mantendrá jamás fortificaciones que lo dominen o que estén en sus inmediaciones ni tampoco ocupará, ni fortificará, ni colonizará a Nicaragua, Costa Rica, y la costa de Mosquitia... o ninguna otra parte de la América Central». Aunque la ruta por Nicaragua era la única específicamente envuelta, el artículo 8 proponía extender esta protección a todos los proyectos de tránsito, en especial a los de Tehuantepec y de Panamá. Ya los Estados Unidos controlaban la ruta por Panamá gracias al pacto de 1846, con Nueva Granada, pero Gran Bretaña no había juzgado conveniente celebrar un acuerdo análogo. En 1857 el gobierno británico tardíamente propuso poner en ejecución el artículo 8, mediante un pacto conjunto entre Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia. El Presidente Buchanan declinó participar, Gran Bretaña y Francia no hicieron nuevos intentos y los Estados Unidos se mantuvieron como el único país garante.

IV. AL SON DE LA MARSELLERA

Varios intentos hicieron los norteamericanos para llegar a un acuerdo con el Gobierno de Colombia para asegurarse la concesión de los derechos para hacer un canal. Los Presidentes Grant, Hayes y Garfield, enviaron ingenieros y geógrafos a estudiar las rutas más convenientes. Los científicos seleccionaban alguna vez Nicaragua, otras veces Panamá. El Senado de los Estados Unidos rechazó un par de convenios suscritos por los representantes de ese Gobierno y fue esta actitud la que permitió, pese al monroísmo demostrado por los principales dirigentes políticos norteamericanos, que los franceses se adelantasen a negociar con los colombianos.

Ferdinand de Lesseps, pariente de Eugenia de Montijo, ex cónsul de Francia en Barcelona, sin título de ingeniero pero un gran promotor de empresas, había adquirido un merecido renombre por haber liderizado la construcción del Canal de Suez en Egipto. Su primera incursión en el continente americano no la hizo en Panamá, sino en Nicaragua. En 1872 intentó obtener una concesión para un canal de esclusas, pero como los nicaragüenses estaban pendientes de una decisión de los Estados Unidos, que acababan de realizar extensos estudios, no logró su objetivo. Pensó entonces en un canal a nivel por Panamá.

Anthoine De Gorgoza, nacido en los Estados Unidos de padres franceses, había hecho múltiples exploraciones y en 1876, habiendo convencido al gobierno colombiano de que conocía una ruta adecuada, obtuvo un contrato por el que debía rendir informe de la exploración en un plazo de dieciocho meses. A su regreso a París, organizó una sociedad, la Societé Civile Internationale du Canal Interoceanique, la cual contaba entre sus miembros a De Lesseps, varios franceses prominentes y dos colombianos. Esta sociedad autorizó al Teniente Lucien Napoléon Bonaparte Wyse, de la Marina Francesa, para que explorara el istmo. Después de dos intensas exploraciones, una de las cuales recorrió la ruta que hoy día es la del Canal, Wyse firmó con el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia la que se conoce con el nombre de Concesión Wyse, aprobada por el Senado de Colombia el 18 de mayo de 1878. La concesión otorgaba un derecho para construir y operar el canal por noventa y nueve años. A ambos lados del canal se concedía una faja de 200 metros. El contrato era transferible, pero prohibía el traspaso a cualquier nación extranjera o gobierno bajo pena de expropiación.

El 15 de mayo de 1879 se instaló en París un congreso internacional para la consideración de un canal interoceánico. Fue convocado por la Societé de Géographie de París y la presidencia la asumió Ferdinand de Lesseps. Después de dos semanas de deliberaciones, se aprobó la ruta de Panamá. El congreso recomendó un canal de barcos a nivel del mar entre Colón y Panamá, es decir, donde hoy existe la obra.

La Compagnie Universelle du Canal Interoceanique de Panamá, comenzó sus trabajos el 1 de enero de 1881, en medio de grandes festejos. De Lesseps cometió dos grandes errores. El primero fue la falta de previsión de las enfermedades en un clima que era y es muy severo. Las dos veces que estuvo en el istmo fueron durante el inicio de la estación seca, en que los vientos alisios soplan sobre el istmo creando unas condiciones muy agradables. En junio, cuando las lluvias comenzaron a caer de manera fuerte y pertinaz, se produjeron grandes bajas entre los franceses y otras nacionalidades que habían acudido como mano de obra para los trabajos. Hubo mala administración y además no se adoptaron las medidas higiénicas necesarias para prevenir la fiebre amarilla. El otro gran error consistió en la falta de apoyo del Gobierno francés. No era una obra para que la llevase a cabo una empresa particular. Los ingentes costos exigían la participación de un Estado. Cuando el Gobierno de Francia quiso apoyar a la empresa para evitar su quiebra, los Estados Unidos manifestaron su firme oposición, recordaron la doctrina Monroe y le hicieron saber al mundo que un canal en América tendría que ser construido por los americanos.

Si bien es cierto que hubo mala administración, así como problemas de las enfermedades tropicales que diezaban a los trabajadores, es probable que de haberse propuesto un canal con esclusas, los trabajos habrían avanzado mucho más sin que se produjese el desaliento de los inversionistas. No habría sido necesario en consecuencia que se adoptasen prácticas deshonestas para obtener más fondos para la magna obra. No fue

sino hasta 1887 que De Lesseps se dejó convencer de que un canal con cuatro esclusas resultaba más factible que uno a nivel del mar. Pero ya era tarde.

Desesperado por la falta de fondos, el Gran Francés como se apodaba a De Lesseps, apeló al Gobierno para que se le autorizase a su compañía la venta de Bonos de Lotería. Después de múltiples solicitudes, incluso una que se llamó Emission de L'agonie, es decir, emisión en el lecho de muerte, los bonos autorizados no se vendieron como se esperaba y el dinero no llegó a manos de la empresa constructora.

En Francia, el Tribunal Civil de la Seine declaró, el 4 de febrero de 1889, la disolución de la vieja compañía del canal de Panamá, al encontrarse comprometida financieramente y la colocó en manos de un liquidador con poder para transferir sus haberes y derechos a una nueva compañía.

En Colombia, mediante la Ley 107 de 1890, se extendió el período de la terminación del canal a diez años, siempre que las excavaciones se iniciaran a más tardar a comienzos de 1893. Luego se permitió la extensión hasta el año 1904 cuando se organizó la Nueva Compañía del Canal de Panamá. Nada de esto surtiría efecto alguno para salvar la situación.

En Panamá, ruina y desolación. Los obreros jamaicanos fueron repatriados en su mayoría y las obras quedaron abandonadas. El moho, el óxido y la maleza pondrían un manto sobre las máquinas.

V. EL ESCÁNDALO FINANCIERO

Hasta hace pocos lustros, los ancianos franceses, cuando querían utilizar un sinónimo de la palabra estafa, decían «C'est un Panamá». Todavía al inicio de la década de los años sesenta, en los pizarrones de algunos bancos en París, aparecían los títulos o acciones de la fracasada compañía. Lo cierto es que, apenas transcurridos tres años de la paralización de las obras en el istmo, surgió como una corriente avasalladora el escándalo que arrastró por el fango nombres prominentes, provocó varios duelos y ocasionó crisis políticas en Francia.

En 1891 el fiscal de la Corte de Apelación de París, presentó denuncia de fraude y abuso de confianza contra Ferdinand, Charles y Victor De Lesseps y otros directivos más de la compañía del canal. Detrás de ellos hubo gente que, sin escrúpulos de ninguna índole, se aprovechó de la situación. Uno de ellos fue Jacques de Reinach. Aventurero de origen alemán, se hizo posteriormente banquero y tenía fama de hacer transacciones ambiguas y participar en proyectos arriesgados. De Lesseps le dio a Reinach mano libre como consejero de la compañía y éste se aprovechó para obtener altas recompensas por sus servicios. Por ejemplo, recibió grandes sumas por la participación en el financiamiento de los sindicatos, por trabajos de publicidad, así como comisiones por servicios no especificados, pero desde luego ilícitos. Luego se descubrió que De Reinach no obtuvo ningún provecho de sus actos. Él fue víctima de un extorsionador que hizo a De Reinach su esclavo. Se trataba de Cornelius Herz. Médico de profesión, utilizó a De Reinach para extorsionar a De Lesseps. Como efectivamente gozaba de alguna influencia en el Palacio del Elíseo durante la administración del Presidente Grévey, se hizo prometer diez millones de francos si se aprobaba la emisión de los bonos de lotería para conseguir los fondos necesarios para el canal.

Dado que tres de los implicados principales eran judíos —Herz, De Reinach y Arton— se produjo una ola de antisemitismo que constituiría el preludio de la que más tarde se desataría contra el capitán Alfred Dreyfus. El periódico más virulento contra los judíos era *La Libre Parole*, de Drumont. De Reinach murió repentinamente y nunca se supo si fue suicidio, muerte natural o asesinato. Herz escapó a Inglaterra.

El juicio se inició en 1892 con Ferdinand de Lesseps y su hijo Charles como principales acusados. El abogado de ambos, Henri Barboux, hizo una defensa tal que sus argumentos aún figuran como ejemplos clásicos de oratoria forense. El 9 de febrero de 1893 el Tribunal consideró que los acusados eran culpables. A Ferdinand y Charles De Lesseps se les condenó a cinco años en prisión y multa de 3.000 francos a cada uno. A Eiffel, el autor de la famosa torre y de las esclusas que hoy se utilizan en el canal, a dos años de prisión y 20.000 francos de multa.

De inmediato, los condenados acudieron ante la Corte de Casación, la que decidió revocar el veredicto y absolvió a los acusados con el argumento procesal de que el fiscal no expidió los emplazamientos hasta el 21 de noviembre de 1892, más de tres años después de la consumación del más reciente de los supuestos crímenes.

Aparte de este primer juicio, el más importante fue el segundo, que se abrió por delitos de corrupción de funcionarios públicos. Se inició en mayo de 1893, apenas transcurrido un mes de la clausura del primero. Esta vez fue con la presencia de un jurado, en los Tribunales de la Corte. En este proceso aparecieron como involucrados muy altos dirigentes políticos y funcionarios como Clemenceau, el primer ministro Floquet y el Ministro de Guerra, De Freycinet. Los cargos contra éstos fueron desestimados por el Magistrado sustanciador. El 21 de marzo de 1893, después de doce sesiones, el jurado condenó a Charles De Lesseps y a Blonding con circunstancias atenuantes. A Baihaut, ex Ministro y ex diputado, se le condenó sin circunstancias atenuantes, a la pena de cinco años en prisión, a una multa de 750.000 francos y a la devolución de los 375.000 francos del soborno. Si éste no podía pagar la multa o la indemnización, quedarían Charles De Lesseps y Blonding como responsables solidarios.

Ferdinand De Lesseps murió en 1894 y la compañía del canal de Suez pagó los gastos de su funeral en el cementerio del Père Lachaise. A Charles De Lesseps se le humilló borrando su nombre de las listas de la Legión de Honor, luego se le pidió que cumpliera con la multa de Baihaut. De Lesseps escapó a Londres y solamente regresó cuando, mediante acuerdo, el Gobierno de Francia aceptó recibir 300.000 francos en lugar de la cantidad total que ascendía a unos 890.000 francos. En 1899 Charles De Lesseps regresó a Francia y murió en 1923, a sus 82 años. Vivió lo suficiente para ver su reputación enaltecida, el honor de su padre restaurado y el canal de Panamá concluido, aunque no por los franceses sino por los norteamericanos.

VI. DE LA CRESTA DEL GALLO A LA SOMBRA DEL ÁGUILA

Philippe Buneau-Varilla era estudiante de la Escuela Politécnica francesa, que tenía como lema «Por la patria, las ciencias y la gloria». En el curso de su último año de estudio, escuchó a Ferdinand De Lesseps hablar sobre un posible canal por el istmo de Panamá. Apenas terminó su escuela en 1880, ingresó en la escuela de Puentes y Caminos, convirtiéndose en ingeniero en 1883. Al año siguiente zarpó rumbo a Panamá. Tenía veinticinco años cuando empezó su trabajo como jefe de una de las tres secciones

en que se habían dividido las obras. A él le correspondió la tercera, o sea la que desde el Corte de Culebra baja hasta la vertiente del Pacífico.

En 1885, el jefe de ingenieros Dingler, viajó a Francia a descansar debido a los quebrantos de salud ocasionados por el arduo trabajo y la muerte de su esposa por la fiebre amarilla. Buneau Varilla fue nombrado Jefe de Ingenieros —a sus veintiséis años de edad— de la obra de ingeniería más grande del mundo. Después de la quiebra de la compañía francesa del canal y de los juicios que siguieron a la misma, Buneau-Varilla se convirtió en propietario de la mayoría de las acciones. Tal titularidad le autorizó a procurar lo que él realmente quería, que algún Gobierno adquiriese las acciones pero fundamentalmente que se hiciera el canal por Panamá. Durante más de una década, el ingeniero francés, con una tenacidad increíble, lograría el propósito de su vida. Al principio la tarea fue muy difícil, ya que en los Estados Unidos prevalecía la tesis de un canal por Nicaragua.

Gracias a las amistades norteamericanas que hizo cuando era ingeniero jefe de las obras en las excavaciones de la zanja, hizo varios viajes a los Estados Unidos y tanto en Chicago como en Boston y en Cleveland, comenzó a ganar las simpatías de personas influyentes, entre los cuales figuraban amigos del Presidente como el senador Hanna y John Bigelow, representante de la Cámara de comercio de Nueva York. Estas amistades le serían posteriormente fundamentales para hacer cambiar la opinión del Gobierno de los Estados Unidos. En una conferencia que pronunció en Nueva York, se ganó para la causa de Panamá la voluntad de Rockefeller y Carnegie. Uno de los argumentos que utilizó Buneau-Varilla fue el caso del buque Oregón, que, durante la guerra Hispano-americana, tuvo que viajar desde San Francisco hasta Cuba pasando por el cabo de Hornos en la América meridional. Otro de los argumentos fue el de enviar a cada uno de los senadores un sello de Nicaragua en el que, como fondo, aparecía un volcán. Para su buena suerte, a comienzos de 1902, en la isla de Martinica, entró en erupción el volcán Mount Peleé, que produjo consecuencias devastadoras. En ese mismo año, el Presidente Roosevelt firmó la Ley Spooner o Spooner Act, mediante la cual se escogió la ruta de Panamá para construir el canal interoceánico. También se autorizó al Presidente para que adquiriese, a un costo que no excediese la suma de cuarenta millones de dólares, todos los derechos, privilegios y propiedades de la compañía del Canal en el Istmo de Panamá. El texto de la ley autorizaba igualmente al Presidente para que negociase con Colombia los derechos para la construcción de la ruta intermarina. Advertía que, en caso de que no se lograra un acuerdo con Colombia en un plazo prudencial, se haría el canal por Nicaragua.

Si bien este resultado obedecía principalmente a Buneau-Varilla, no fue, como ha expresado Duval, «el trabajo de un solo hombre». Intervinieron activamente destacadas figuras políticas, como los senadores Hanna y Spooner, así como el abogado William N. Cromwell, quien más que a las tareas jurídicas se dedicó al cabildeo. Por otra parte, el ministro colombiano en los Estados Unidos, Martínez Silva, tuvo una destacada actuación en la defensa de los derechos de Colombia. Triunfó, en fin, el concepto, defendido por muchos, de «un canal istmico controlado por los Estados Unidos».

Si bien se había ganado una etapa, vendrían otras aún más difíciles.

VII. EL ERROR MÁS COSTOSO DE COLOMBIA

Una vez asegurado el interés de los Estados Unidos por el canal, hecho que ocurrió unilateralmente mediante la Ley Spooner, previamente a la cual se había firmado el Tra-

tado Hay-Pauncefote —por el que Inglaterra cedía a los Estados Unidos el derecho a construir un canal interoceánico—, el Secretario de Estado John Hay se dispuso a negociar con Colombia.

El país sureño acababa de atravesar un período muy difícil como lo fue la denominada guerra de los mil días, una cruenta lucha civil entre liberales, quienes eran los rebeldes, y los conservadores que constituían el Gobierno. La paz se firmó el 21 de noviembre de 1902 a bordo del Wisconsin, una nave norteamericana. El Tratado, que ponía fin a la guerra de casi tres años, incluía entre sus cláusulas una sesión especial del Congreso Colombiano que consideraría el problema del canal.

A principios de 1903, Hay le presentó al ministro encargado de los negocios de Colombia en Washington, Tomás Herrán, un proyecto de Tratado por una duración de 100 años prorrogables indefinidamente. Los Estados Unidos reconocían la soberanía colombiana sobre la zona del canal y Colombia podría transportar, libres de costo, sus tropas, municiones, y empleados públicos a través del canal o del ferrocarril. Se crearían tribunales colombianos, estadounidenses y mixtos, cada uno con jurisdicción para casos específicos. Colombia asumiría la protección del canal con sus fuerzas armadas pero, en casos de urgencia, los Estados Unidos se reservaban el derecho de actuar aun sin consentimiento de Colombia. A pesar de las más de sesenta reformas propuestas al proyecto de tratado, el abogado Cromwell fue tan hábil que logró derrotarlas, incluso una de las más delicadas, cual fue la que garantizaba a los Estados Unidos la total soberanía sobre la zona del canal. Cromwell insistió en que ya Colombia había hecho todas las concesiones que le eran posibles y que la más mínima reforma implicaría por parte de Colombia un rechazo del tratado. El Convenio Herrán-Hay fue aprobado el 17 de marzo de 1903.

En Colombia el Tratado Herrán-Hay se recibió sin gran entusiasmo. Los problemas principales para su aprobación radicaban en el concepto de soberanía norteamericana sobre la zona, las dudas de que resultase anticonstitucional un arrendamiento que resultaría perpetuo por las prórrogas sucesivas y el tema más espinoso, el relativo a una indemnización. La Nouvelle Compagnie, dirigida por Buneau-Varilla, recibiría la suma de 40 millones de dólares, ya aprobada por la Ley Spooner, mientras que Colombia no obtenía compensación alguna. Probablemente, de haberse entendido la empresa francesa con el Gobierno de Colombia, es probable que la transacción hubiese llegado a buen término. Pero el Gobierno norteamericano se opuso, Cromwell habló de chantaje y el Secretario Hay expresó que la firma de Herrán en el convenio hacía obligatoria la aprobación por parte del Gobierno colombiano, independientemente de que éste recibiese o no indemnización por la compañía del canal o la del ferrocarril. Estas expresiones, unidas a otras posteriores que en la práctica constituían una amenaza para Colombia, influyeron negativamente en las discusiones del Tratado propuesto. Los norteamericanos creyeron que el Presidente colombiano Marroquín tenía el poder y la influencia política suficiente para lograr la aprobación del convenio. Se equivocaron, pues Marroquín, viejo y achacoso, se encontraba minado políticamente por la recién pasada guerra y bastó que él propusiera el Tratado para que los liberales influyentes se opusieran al mismo. El General Rafael Reyes, casi un héroe nacional, rico, influyente, popular, precandidato a las elecciones de 1904, era partidario del Tratado, pero también de una mejor remuneración para Colombia. Le hizo llegar mensaje a Hay de que el acuerdo se aprobaría si Estados Unidos aumentaba el pago a quince millones de dólares y la compañía francesa entregaba diez millones. Hay rechazó tales propuestas y

Roosevelt aprobó tal negativa con su estilo tan peculiar: «Esas despreciables criaturas en Bogotá tienen que entender lo mucho que arriesgan las cosas y ponen en peligro su propio futuro». La premonición resultó correcta.

El 12 de agosto de 1903, en el Senado de Colombia, 24 de los 27 senadores votaron en contra de la aprobación del Tratado Herrán-Hay. Se nombró una comisión de tres miembros para que redactase un nuevo tratado más favorable para Colombia. Los resultados no fueron positivos y el 31 de octubre de 1903 terminaron todas las gestiones para la aprobación del Tratado Herrán-Hay.

VIII. LA SECESIÓN DE PANAMÁ DE COLOMBIA

Mucho se ha escrito, incluso historiadores, acerca de la creación de Panamá por los Estados Unidos con el propósito de negociar con el país inventado el canal que los colombianos rechazaron. Tales aseveraciones, pasadas y presentes, están alejadas de la realidad y las mismas no suelen obedecer a una mala fe o animadversión, sino al desconocimiento de nuestra historia. Panamá se unió a Colombia lo mismo que lo hicieron Venezuela y Ecuador alrededor de la idea del Libertador Simón Bolívar de lograr la unidad de los Estados americanos recién independizados de España. Rota esa unidad, Panamá intentó separarse de Colombia en diversas ocasiones, tan temprano como en 1830, 1831 y luego en 1840. En 1855 disfrutamos de una gran libertad jurídica, política y administrativa por la creación del Estado Federal de Panamá, cuyo principal promotor fue Justo Arosemena. Ese Estado Federal duró treinta años, pues en 1885, bajo la Presidencia de Rafael Núñez, con un Gobierno centralista, se volvió a convertir Panamá en una Provincia casi totalmente dependiente de la metrópoli montañosa de Bogotá. La guerra de los Mil Días, esa lucha fratricida que desangró a Colombia, creó desde luego condiciones favorables para la independencia definitiva. Fue sin embargo el rechazo del Tratado Herrán-Hay la gota que colmó ese cáliz de amargura que fue nuestra unión —voluntaria primero y encadenada después— con Colombia. Panamá era y es un territorio pequeño, con apenas 77.082 kilómetros cuadrados y en los inicios del siglo XX tenía en total unos 300.000 habitantes. Plantearse una lucha armada para obtener la separación definitiva era más que imposible y además los panameños tenían y tenemos un temperamento pacífico.

Si bien es cierto que el deseo de independencia de Colombia había sido una constante durante ochenta y cuatro años, el rechazo del Tratado que le daba esperanza a Panamá de una vida mejor y más próspera sirvió de acicate y de estímulo para los propósitos independentistas. Los Estados Unidos no nos crearon ni como Nación ni como Estado. La circunstancia del rechazo por parte de los colombianos de un tratado para un canal que beneficiaría en primera instancia a los habitantes de Panamá, fue aprovechada por los norteamericanos para promover y garantizar nuestra independencia.

En lugar de voltear los ojos hacia Nicaragua y con el convencimiento de que el Canal por Panamá saldría más económico y tomaría menor tiempo su construcción, puesto que los franceses ya habían realizado trabajos de excavación que luego fueron utilizados, los Estados Unidos participaron del movimiento para lograr la separación. La conspiración contó con el patrocinio de los norteamericanos, tanto de algunos funcionarios públicos como de abogados que no actuaron desinteresadamente, ya que tenían interés en la venta de las acciones de la compañía francesa. El protagonista de la con-

jura, el que incansablemente recorrió las oficinas del Departamento de Estado, el que visitó a los abogados de Washington y Nueva York, el que mantuvo correspondencia secreta con los panameños envueltos en el proceso emancipador, fue el ingeniero Philippe Buneau-Varilla. Sus intereses primordiales eran los de poder cobrar la suma de cuarenta millones de dólares por la compañía que él representaba y en la cual poseía acciones y, además, poder cumplir el sueño de su juventud cual era la construcción de un canal por Panamá.

Como hombre previsor, que lo era y mucho, había establecido relaciones con algunos panameños antes de que el Tratado Herrán-Hay fuese rechazado. Por conducto del despacho de abogados Sullivan y Cromwell, conoció al Dr. Manuel Amador Guerrero, médico de origen colombiano que había hecho gran parte de su vida profesional en Panamá como jefe de los servicios de salud del Ferrocarril transístmico. Era desde 1855, fecha de su construcción, la empresa más poderosa en Panamá y además, clave en las comunicaciones entre los dos océanos. Desde Panamá el viaje en tren a Colón duraba dos horas. Para viajar desde allí a Colombia se tomaba el barco hasta Barranquilla, luego se remontaba el río Magdalena y desde Honda se marchaba a caballo o en mulas hasta Santa Fe de Bogotá ubicada a 2.600 metros de altitud. Se tardaban entre 12 a 15 días. Muchos altos dignatarios colombianos nunca visitaron Panamá y algunos bogotanos murieron sin haber visto jamás el mar. El Dr. Amador Guerrero, junto con José Agustín Arango y Federico Boyd, hizo las diligencias necesarias para organizar la declaración de independencia el 3 de noviembre de 1903. El Dr. Amador logró convencer al Jefe de la Plaza militar, General Esteban Huertas, quien era colombiano, de que una vez Panamá votase por la independencia las tropas bajo su mando se declararían partidarias de la secesión. Para los colombianos Huertas ha quedado como el gran traidor y para los panameños como uno de nuestros próceres. Tanto el Secretario de Estado Hay como el Presidente Roosevelt estaban al tanto de la situación y una vez llegado el día señalado enviaron la cañonera Nashville a la bahía de Colón, con el fin de impedir que las tropas colombianas viniesen a sofocar el movimiento emancipador. También el ferrocarril colaboró en la tarea liberadora y sus jefes declararon averías en las locomotoras y escasez de vagones con el fin de impedir que el General Tovar, que llegó tardíamente a reprimir la acción panameña, pudiese trasladarse a Panamá junto con sus tropas. Así quedó consumada la independencia, organizada por un francés, dos abogados norteamericanos, llevada a cabo por un grupo de notables panameños y con el beneplácito del Gobierno de los Estados Unidos. Años más tarde, en 1911, Teddy Roosevelt diría su famosa frase «I took Panamá», es decir, «Yo tomé a Panamá».

IX. TRIUNFO Y TRAGEDIA

El 3 de noviembre de 1903, Panamá entró en el concierto de naciones independientes. En cumplimiento de compromiso previo, la Junta de Gobierno, encabezada por José Agustín Arango, nombró al ingeniero Buneau-Varilla ministro plenipotenciario ante el Gobierno de los Estados Unidos. El propósito fundamental de esta designación era que el representante ante Washington obtuviese la aprobación de un Tratado más favorable para Panamá que el Herrán-Hay que había sido rechazado por el Gobierno de Colombia. Es verdad que se nombró a un extranjero, pero en la historia de la independencia de nuestros países, la colaboración de extranjeros fue importante. En los Esta-

dos Unidos ¿no intervino acaso Lafayette? Brown, irlandés, fue el que organizó la marina de Argentina, así como Lord Cochrane, inglés, la de Chile. O'Leary, edecán de Bolívar, nos ha dejado hermosas páginas sobre la vida del Libertador. Máximo Gómez, dominicano, participó en las luchas por la independencia de Cuba y en los finales de la década de los cincuenta el argentino *Che* Guevara participó muy activamente en el derrocamiento de Batista en Cuba. Por otra parte, la contribución de Buneau-Varilla había sido determinante para el movimiento emancipador y sus relaciones en Washington eran excelentes. Como ha expresado nuestro gran internacionalista, el Dr. Ricardo J. Alfaro, no fue injustificable el nombramiento de Buneau-Varilla, sino «que ese hombre, depositario de la confianza de la nueva nación, no hubiera sido leal a sus intereses vitales».

La Junta de Gobierno, aunque le otorgaba a Buneau-Varilla «plenos poderes para negociaciones políticas y financieras», decidió enviar una comisión a Washington para que lo asesorara. Manuel Amador Guerrero, jefe del movimiento separatista y que en 1904 sería nuestro primer Presidente, acompañado de Federico Boyd, miembro de la Junta y del jurista Pablo Arosemena, salieron el 10 de noviembre de Panamá. Al enterarse, Buneau Varilla, para quien el interés en que se hiciese el canal era lo prioritario, preparó un borrador de Tratado que era tan ventajoso para los Estados Unidos que no había la menor duda de que sería aprobado. El francés convenció al Secretario de Estado Hay que la llegada de la misión panameña a Washington podría causar dificultades y demoras para la concertación de un convenio.

El 15 de noviembre de 1903, Hay recibió el proyecto de convenio de parte de Buneau Varilla y lo encontró satisfactorio. Hizo algunas modificaciones perjudiciales para Panamá. Buneau-Varilla le envió el 17 de noviembre un pliego de observaciones, entre las cuales podemos citar una que impugnaba la inclusión de las ciudades de Panamá y Colón en la zona del Canal, otra en la que rechazaba la disminución de la indemnización de diez millones por la concesión que se le haría y algunas más. Hay estuvo de acuerdo con tales observaciones y en la tarde del 18 de noviembre del citado año, en la residencia del Secretario de Estado, a las 18 horas, tuvo lugar la firma de la «Convención del Canal Ístmico» mejor conocido como el Tratado Hay-Buneau-Varilla. Dos horas más tarde, al llegar la comisión panameña a la estación de ferrocarril de Washington, procedente de Nueva York, Buneau-Varilla les notificó que el hecho se había cumplido.

X. EL TRATADO QUE NINGÚN PANAMEÑO FIRMÓ

Cuando la comisión de los tres panameños intentó deshacer lo hecho, recibieron explicaciones de los altos funcionarios norteamericanos de que las estipulaciones del Tratado no deberían ser causa de preocupación, dada la buena voluntad de los Estados Unidos hacia Panamá. Se les dijo que, de rechazar el Tratado, Panamá se abocaría a grandes problemas con Colombia. Causó alarma la noticia de que el enviado colombiano, General Reyes, ofrecería ratificar sin modificaciones y aun sin compensación económica alguna, el Tratado Herrán-Hay con la condición de que Panamá continuase siendo colombiana. La Junta Provisional, después de escuchar la opinión de los comisionados, aceptó el hecho cumplido y se decidió por la ratificación del Tratado, la cual se llevó a

cabo el 2 de diciembre de 1903, previa opinión favorable de los Municipios de la recién nacida República.

En los Estados Unidos hubo oposición al Tratado, tanto por los partidarios de la ruta por Nicaragua como por los opositores al Gobierno de Teodoro Roosevelt. Como algunos senadores intentaron introducir modificaciones aún más favorables para los Estados Unidos, Hay le dirigió una nota al senador Spooner en la cual le expresaba que el Tratado era «ampliamente ventajoso para los Estados Unidos, y debemos confesar, con la cara que podamos poner, no tan ventajoso para Panamá». Le agregaba que «Usted y yo sabemos muy bien cuántos puntos hay en el tratado que todo patriota panameño objetaría». El Tratado fue aprobado por los Estados Unidos y canjeadas las ratificaciones, entró en vigencia el 24 de febrero de 1904.

Las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos nacieron emponzoñadas por la injusticia y el desequilibrio. Los gérmenes de un largo conflicto internacional estuvieron presentes desde el inicio y tanto en su esencia como en su ejecución, el Tratado creó situaciones políticas de intenso conflicto que perduraron hasta su total abrogación en 1977.

En relación con las ventajas que obtenía Panamá, se producía una gran desigualdad, ya que los derechos otorgados a los Estados Unidos eran demasiado extensos y amplios. Mencionaremos los más importantes:

Panamá concedía a los Estados Unidos a perpetuidad el uso, ocupación y control como si fueran soberanos, de una zona de tierra y de tierra cubierta de agua, para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección de un canal interoceánico, de 10 millas (16 kilómetros) de ancho desde el Atlántico hasta el Pacífico, incluyendo los principales puertos de las ciudades de Panamá y Colón y algunas islas de la bahía de Panamá. Así se creaba la zona del Canal, como un enclave colonial en el corazón de América. Panamá concedía un derecho de ampliación unilateral e ilimitada del área de la Zona del Canal. Se le otorgaba a los Estados Unidos el derecho de intervención en los asuntos internos de Panamá, para mantener el orden público en las ciudades de Panamá y Colón y áreas adyacentes. Se le concedía el derecho a importar artículos libres de impuestos y se les permitió que, para la defensa del canal, trajeran a Panamá tropas para la que se convertiría en la más poderosa fuerza militar de los Estados Unidos en América Latina. La Administración del Canal quedó bajo la responsabilidad del cuerpo de ingenieros del Ejército norteamericano.

Panamá obtuvo la garantía de su independencia, 10 millones de dólares de pago inicial y una anualidad de 250 mil dólares, nueve años después de efectuado el canje de los instrumentos ratificados. Estos logros fueron mínimos y mediatizados, ya que los Estados Unidos garantizaban la independencia de un país al cual le habían amputado la parte más valiosa de su territorio y de su capital y sobre todo amenazaban esa misma independencia mediante la cláusula de intervención en los asuntos internos. Esa cláusula quedó plasmada en la Constitución política de Panamá de 1904 y los norteamericanos ejercerían en varias ocasiones ese derecho. Por otra parte, los 250 mil dólares anuales correspondían al pago por la concesión del ferrocarril de Panamá que ahora se traspasaba a los Estados Unidos, de manera que por el mismo canal, nuestro país no obtenía absolutamente nada. No estaba aún seca la tinta con la que se firmó el Tratado cuando en 1904 surgió la primera controversia entre los Estados Unidos y Panamá al haber expedido aquel Gobierno una Orden Ejecutiva por medio de la cual se declaraba la Zona del Canal, abierta al comercio mundial, se ponía en vigor en ese territorio el

arancel proteccionista vigente a la sazón y generalmente conocido bajo la denominación de «Tarifa Dinley», se declaraban puertos terminales del Canal los de Ancón (La Boca) y Cristóbal y se establecían en esos puertos aduanas y oficinas postales.

Panamá sostuvo que los derechos jurisdiccionales concedidos a los Estados Unidos eran limitados a los fines de la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del canal, como reza su texto, mientras que Norteamérica sostenía poseer derechos jurisdiccionales ilimitados y completos. En la primera nota de protesta, firmada por nuestro Ministro en Washington, José Domingo de Obaldía y preparada por el Dr. Eusebio A. Morales, Panamá afirmó su soberanía sobre la Zona del Canal de Panamá. Ese mismo año los Estados Unidos establecieron, en el territorio de la Zona del Canal, una estructura de gobierno con su administración, sus leyes anglosajonas, su policía y sus tribunales, totalmente independiente de Panamá. Las ilusiones de la independencia se desvanecieron rápidamente ante la dura realidad colonialista y se inició la lucha para perfeccionar el legado de los creadores de la República.

Ante el problema planteado por Panamá, el Presidente de los Estados Unidos envió a su Secretario de Guerra, William H. Taft, al istmo, con el fin de que procurara lograr una solución al conflicto. Se trataba de una misión conciliadora, pues el Secretario de Estado Hay había rechazado previamente los argumentos panameños sobre esa Orden Ejecutiva que constituía para nuestro país una cesión territorial absoluta que convertía a la zona del Canal en una colonia norteamericana en suelo panameño. El Convenio Taft revocó la Orden Ejecutiva y expresó que a la Zona sólo se importarían mercaderías de conformidad con el tratado, para los fines del canal y del personal de la empresa. Se declaró libre el tráfico y el tránsito entre el territorio de la Zona y el resto de la República. El servicio postal se haría con sellos de Panamá sobrecargados «Canal Zone» y suministrados por la República al 40 por 100 de su valor nominal. El Convenio Taft hizo que las relaciones emanadas de la construcción del Canal fuesen en general cordiales. Permanecía latente el problema del derecho a la intervención, que los norteamericanos habían considerado indispensables para la construcción de la vía canalera, dadas las disputas que habían asolado a Colombia y al istmo durante casi todo el siglo XIX. Tal como expresó en una ocasión Pablo Arosemena «renunciamos valerosamente al derecho de matarnos».

El problema consistió en que se produjeron dolorosos resultados ya que los propios panameños invocaron en repetidas ocasiones la intervención por razones políticas internas, casi siempre relacionadas con las contiendas electorales.

XI. LA VOCACIÓN PARA NEGOCIAR

Como al Gobernador de la Zona del Canal le resultaban incómodas las disposiciones del Convenio Taft, en sus informes solicitaba la abrogación del mismo, por el uso de los sellos panameños y porque empresarios norteamericanos deseaban establecer en el área del canal el negocio de almacenes de depósito para la distribución de mercancías a gran escala. En mayo de 1924, los Estados Unidos, de manera unilateral, abrogaron el convenio, pero accedieron a negociar con Panamá un nuevo tratado permanente. Aunque algunas de las cláusulas del convenio Kellog-Alfaro de 1926 mejoraban la situación de Panamá, en general el tratado no favorecía los intereses de la pequeña República. Aminoraba las durezas propuestas por el Secretario Hay en 1904, pero, por

otra parte, reclamaba la perpetuidad para las cláusulas comerciales que favorecían a los Estados Unidos mientras proponía cortos límites de tiempo a las que brindaban garantías comerciales a Panamá. El Tratado fue rechazado por unanimidad por la Asamblea Nacional.

Con la llegada al poder de Franklyn Delano Roosevelt en los Estados Unidos, se inició una política internacional que sería conocida en América Latina como la del «Buen Vecino». En 1934 el Departamento de Estado expresó su disposición de revisar integralmente todos los temas pendientes entre las dos naciones. En marzo de 1936 se firmó el nuevo Tratado. Entre las cláusulas más importantes de ese convenio citamos la que declaró cumplida la obligación de Panamá de conceder tierras fuera de la Zona para la construcción del canal, obligación que había sido pactada sin límite de tiempo ni de espacio por la convención de 1903. Se establecieron reglas diversas para impedir las compras indebidas en los almacenes del ejército y se restringieron las ventas a las naves. Los Estados Unidos cesaron en sus derechos de intervención en los asuntos internos de Panamá, se precisó el límite de sus derechos jurisdiccionales y los Estados Unidos desistieron de su derecho a construir otro canal a través del istmo.

Sin embargo, las causas fundamentales de conflicto quedaron enteramente en pie: la perpetuidad, la jurisdicción extraña y el gobierno extranjero en el territorio panameño, así como la desproporción de los beneficios del canal, ya que a Panamá se le fijó el pago de la llamada «anualidad» del canal, en 430.000 dólares, suma que equivale con un pequeño exceso a la cantidad estipulada en oro del peso y ley vigentes en 1904, que eran 250.000 dólares en su equivalente en oro.

En 1955 se firmó el Tratado Remón-Eisenhower que, si bien resolvió algunas viejas controversias, no eliminó las principales causas de conflicto entre Panamá y los Estados Unidos. Este convenio aumentó a 1.930.000 dólares la anualidad pagada por el canal, liberó a Panamá de la prohibición de construir carreteras y ferrocarriles transístmicos sin autorización norteamericana y le otorgó algunas tierras y propiedades de valor a las ciudades de Panamá y Colón. Las conquistas económicas se vieron neutralizadas en gran parte al haber acordado Panamá la reducción de un 75 por 100 del impuesto de introducción de licores para la Zona del Canal. Además, en su ejecución, los Estados Unidos no cumplieron con estipulaciones sobre la eliminación de la competencia desleal al comercio y la industria de Panamá, ni cesaron las prácticas discriminatorias que afectaban a empleados panameños en el área canalera.

En 1964, estudiantes panameños se dirigieron a la escuela de Balboa, ubicada en el sector pacífico del canal, con el propósito de izar la bandera panameña tal como lo autorizaba una disposición adoptada entre Panamá y el Gobierno del Presidente Kennedy. La reacción de los pobladores de Balboa, fue no solamente adversa sino que, en las riñas que se desataron, intervinieron miembros de la Policía del Canal y luego del Ejército norteamericano. Cerca de tres decenas de panameños murieron y hubo más de trescientos heridos. El Presidente de la República, Roberto F. Chiari, declaró la ruptura de relaciones con los Estados Unidos. Unos meses después se reanudaron con el compromiso del Presidente Johnson de revisar los convenios existentes con el fin de adoptar nuevas políticas canaleras respecto a Panamá. En 1967 se elaboraron tres proyectos de Tratados, uno sobre el canal de Panamá, otro sobre la construcción de un canal a nivel del mar y un Tratado de defensa del Canal de Panamá y su neutralidad.

La situación política del momento, en Panamá, hizo que estos proyectos, mal recibidos por la opinión pública, quedaran en suspenso. Si bien es cierto que el Tratado de

1903 se abrogaba y la perpetuidad desaparecía, el plazo acordado resultaba excesivamente largo. El Tratado del Canal podría estar en vigencia hasta el año 2007 y en caso de construirse un canal a nivel del mar, la misma podría prolongarse hasta el año 2067. Además, estos proyectos creaban una entidad internacional con personería propia que se llamaría Administración conjunta, dominada por los Estados Unidos. Por otra parte, las autoridades panameñas continuarían sin jurisdicción ni competencia para actuar dentro de las áreas del canal y las áreas para su defensa, que se mantendrían iguales a la actual Zona del Canal. Finalmente, eran insuficientes para Panamá los beneficios directos, como la venta de bienes y servicios al Canal. Igualmente, era insuficiente la devolución de tierras e instalaciones al pleno uso de Panamá, que sólo cubrían cerca del 6 por 100 de las áreas de la actual Zona del Canal.

XII. LOS TRATADOS TORRIJOS-CARTER

El 11 de octubre de 1968 se produjo un golpe de Estado en Panamá, liderizado por el Coronel Omar Torrijos, luego ascendido a General. Decidieron formar un gobierno integrado por civiles y acometieron la reforma de textos legales. En materia de política internacional, el nuevo Gobierno, luego de estudiar los proyectos de 1967, declaró en 1970 que los mismos no cumplían con la finalidad de «procurar la pronta eliminación de las causas de conflicto entre los dos países» que perseguía la Declaración Conjunta de 1964 que siguió a los disturbios del 9 de enero de ese año, y en consecuencia, expresó que no eran «utilizables siquiera como base de futuras negociaciones».

En consecuencia, a partir de 1970 se reanudó un lento proceso de negociaciones que difícilmente hubiesen producido un Tratado. Panamá tuvo la suerte de que en los Estados Unidos se eligió como Presidente a James Carter. Apenas este político de Georgia se instaló en la Casa Blanca, nombró a Ellsworth Bunker y a Sol Linowitz como negociadores de un Tratado con Panamá. Por parte del Gobierno panameño se designó a Rómulo Escobar Bethancourt y Aristides Royo. El General Omar Torrijos, quien era Jefe del Estado de Panamá, llevó a cabo una campaña a nivel mundial con el fin de obtener apoyo para la causa panameña y suscitar una presión internacional sobre los Estados Unidos para que le hicieran justicia a Panamá. El Movimiento de Países No Alineados, la Organización de Estados Americanos en 1973, Jefes de Estado y Presidentes de varios continentes, se pronunciaron a favor de un Tratado justo entre Estados Unidos y Panamá. No faltó el apoyo irrestricto del Gobierno de España representados por S.M. El Rey y por el Presidente Adolfo Suárez.

Los negociadores llegaron a un acuerdo en agosto de 1977 y el 7 de septiembre del mismo año se firmaron los Tratados que se conocen con el nombre de Torrijos-Carter. En 1979 pronuncié una conferencia en la Universidad de Salamanca, en la cual hice referencia a la concertación de los tratados como una tarea ardua, compleja y delicada. Expresé que «La tarea era ardua, porque enfrentaba a dos potencias con recursos desiguales y con tradiciones y lenguajes diferentes en sus largas y conflictivas relaciones. La tarea era compleja, porque se trataba de dismantelar un complicado mecanismo colonial que funcionaba en el corazón de Panamá y de América y establecer una relación nueva de cooperación entre dos países con el objeto de facilitar el óptimo funcionamiento del canal. Era también delicada, porque involucraba a intereses poderosos y sobre todo a hombres y mujeres, tanto de Panamá como de los Estados Unidos, que tra-

bajaban en la vía interoceánica. Afectaba a millares de familiares con sus intereses materiales pero también con su pesada carga emocional».

Se elaboraron dos convenios: 1. El Tratado del Canal de Panamá, con 14 artículos, anexo y acta convenida. Este tratado consta también del extenso acuerdo para la ejecución del artículo III relativo al funcionamiento y dirección del canal y del acuerdo para la ejecución del artículo IV sobre protección y defensa del canal. 2. El tratado concerniente a la neutralidad permanente del canal y al funcionamiento del canal de Panamá, con ocho artículos, anexo y protocolo de adhesión. Los puntos sobresalientes del Tratado los exponemos a continuación:

1. Se abrogan todos los tratados anteriores suscritos entre Panamá y los Estados Unidos, es decir, los de 1903, 1936 y 1955. De esta manera, se establece una nueva relación entre ambos países. La consecuencia jurídica más importante de esta abrogación consiste en que desaparece la principal causa de conflicto surgida de la relación bilateral, cual era la cláusula mediante la cual Panamá concedía a perpetuidad el uso de una franja de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, funcionamiento y protección de un canal. Ese Tratado contradecía expresamente lo dispuesto en la Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados, en el sentido de que «Un Tratado que no contenga disposiciones sobre su terminación» puede ser denunciado cuando conste que la denuncia se infiere de su propia naturaleza.

2. El tratado terminará al mediodía, hora de Panamá, el 31 de diciembre de 1999. Desde 1904 hasta 1977, es decir, durante 73 años Panamá luchó por conseguir una fecha de terminación del Tratado de 1903. Torrijos hizo de esta consigna una bandera y puso un empeño tenaz en que al inicio del año 2000 el canal pasase totalmente a manos panameñas. El 31 de diciembre, Panamá asumirá una gran responsabilidad, como es la de administrar una obra que, aunque fue construida en 1914, es compleja y delicada.

3. El administrador del canal es un panameño a partir del 1 de enero de 1990 y el subadministrador un norteamericano.

4. La participación de Panamá en la administración, protección y defensa del canal, tiene un carácter creciente y la participación de los Estados Unidos un carácter decreciente. En estos momentos, ya el 92,5 por 100 de la fuerza laboral en el canal es panameña y cada vez que un norteamericano se jubila o fallece, es reemplazado por un panameño.

5. Panamá participa con cuatro miembros en la Junta Directiva del canal, compuesta por nueve miembros. Los otros cinco son norteamericanos.

6. Panamá recupera la jurisdicción sobre todo su territorio, al expresar el tratado que los servicios de policía, protección contra incendios, justicia, aduanas, inmigración, correos, serán suministrados por Panamá. Hasta el 1.º de octubre de 1979, fecha de entrada en vigencia de los Tratados, la administración de justicia en la Zona del Canal se hacía por jueces norteamericanos, de acuerdo con leyes norteamericanas y los recursos de apelación se resolvían en los Estados Unidos.

7. De forma paritaria, se establecen diversos organismos. El Comité Consultivo del Canal de Panamá, que tiene como misión primordial la de asesorar a los Estados Unidos y Panamá en cuestiones de política que afecten el funcionamiento del Canal, verbigracia la política general de peajes, las políticas de empleo y adiestramiento para incrementar la participación de ciudadanos panameños en el manejo del canal y las políticas internacionales sobre asuntos concernientes al canal. La Junta Combinada, com-

puesta por un número igual de representantes militares de cada parte, que están encargados por sus respectivos gobiernos de consultar y cooperar en todos los asuntos relativos a la protección y defensa del Canal. La Comisión Mixta sobre el Ambiente Natural, con igual representación de Panamá y los Estados Unidos, la cual examinará periódicamente la aplicación del Tratado de tal forma que se proteja y conserve el ambiente natural.

8. Se establece entre Panamá y los Estados Unidos el compromiso de estudiar la futura viabilidad de un Canal a nivel del mar. Japón participa en la actual Comisión de Altos Estudios para alternativas del Canal de Panamá y se ha invitado a los países que forman parte de la Unión Europea para que se incorporen a dicha Comisión. Los Estados Unidos tienen el derecho de agregar, durante la vigencia del Tratado, un tercer juego de esclusas al presente canal.

9. Panamá recibe aproximadamente una suma anual de 60 millones de dólares, parte procedente de las entradas por el funcionamiento del canal, suma que se calcula a la tasa de treinta centésimos de dólar por cada tonelada neta cobrada a cada nave sujeta al pago de peajes y el resto corresponde a sumas fijas. Hay una diferencia entre estas nuevas anualidades y la suma de 1.930.000 dólares que Panamá recibía conforme al tratado de 1955.

10. Panamá comenzó a recibir, desde la fecha de entrada en vigencia, una gran cantidad de bienes, consistentes en tierras, aguas e infraestructuras como edificios, depósitos, muelles, aeropuertos, el ferrocarril, puertos como los de Balboa y Cristóbal, viviendas, escuelas, gimnasios, piscinas, depósitos, heladerías, lecherías, carreteras, plantas de luz, de tratamiento de aguas y un prolongado etcétera. Se calcula el valor en unos 30 mil millones de dólares. La reversión o entrega de los bienes se ha ido llevando a cabo de forma paulatina y terminará en 1999.

El 7 de septiembre de 1977, junto al Tratado del Canal, también se firmó, entre Torrijos y Carter, el Tratado concerniente a la Neutralidad del canal. En este convenio, la República de Panamá declara que el canal en cuanto vía acuática de tránsito internacional, será permanentemente neutral, para que tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, éste permanezca seguro y abierto para el tránsito pacífico de las naves de todas las naciones en términos de entera igualdad, de modo que no haya contra ninguna nación ni sus ciudadanos o súbditos discriminación concerniente a las condiciones o costes del tránsito ni por cualquier otro motivo y para que el Canal y consecuentemente el Istmo de Panamá, no sea objetivo de represalias en ningún conflicto bélico entre otras naciones del mundo.

El 16 de junio de 1978, al firmar la ratificación de este Tratado de Neutralidad, el Jefe de Gobierno de Panamá, Omar Torrijos Herrera, autorizado por la decisión afirmativa de un plebiscito, efectuado por disposición expresa del artículo 274 de la Constitución de Panamá, señaló que el derecho de los Estados Unidos para defender el canal contra cualquier amenaza al régimen de neutralidad y para actuar contra cualquier agresión o amenaza dirigida contra el canal, no significaría la violación al principio de no intervención. Con gran firmeza y espíritu patriótico, Torrijos indicó que «La República de Panamá declara que su independencia política, integridad territorial y libre determinación están garantizadas por la voluntad inquebrantable del pueblo panameño. Por ello la República de Panamá rechazará con unidad, decisión y firmeza, todo intento de cualquier país de intervenir en sus asuntos internos o externos».

Torrijos invocó normas positivas de Derecho Internacional Público contenidas en tratados multilaterales de los cuales son partes tanto la República de Panamá como los Estados Unidos de América y que en consecuencia obligan a ambos Estados a cumplirlos de buena fe, tales como los artículos 1, parágrafo 2 y 2, parágrafo 4, de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y los artículos 18 y 20 de la Carta de la Organización de Estados Americanos.

La declaración de entendimiento, que había sido acordada entre Estados Unidos y Panamá y que figura como una enmienda al artículo IV del Tratado de Neutralidad, expresa que tanto Estados Unidos como Panamá defenderán el canal contra cualquier amenaza al régimen de neutralidad y, por consiguiente, tendrán el derecho de actuar contra cualquier agresión o amenaza dirigida contra el canal o contra el tránsito pacífico de naves por el canal. *Esto no significa ni se interpreta como un derecho de intervención de los Estados Unidos en los asuntos internos de Panamá. Cualquier acción por parte de los Estados Unidos estará dirigida a asegurar que el Canal permanecerá abierto, seguro y accesible y nunca estará dirigida contra la integridad territorial o la independencia política de Panamá.*

No obstante estas declaraciones, que constituyen compromisos jurídicos entre ambos Estados, el 20 de diciembre de 1989 los Estados Unidos invadieron la República de Panamá con el fin de derrocar al General Manuel Antonio Noriega, dismantelar las Fuerzas de Defensa y colocar en el Poder a los candidatos de oposición al régimen de Noriega, los cuales presumiblemente habían ganado las elecciones, que fueron anuladas por el Gobierno una semana después de celebradas. La invasión de Panamá fue unánimemente condenada por los organismos internacionales, tales como la ONU y la OEA, pero nada de ello impidió los resultados.

Con posterioridad a ese lamentable hecho, la estabilidad democrática existe en Panamá. En 1994 tuvieron lugar las últimas elecciones y los resultados fueron inmediatamente aceptados por los contendientes. Era la primera vez, desde 1932, que un hecho así sucedía, la aceptación de una derrota electoral y la felicitación al ganador por parte de los candidatos perdedores.

XIII. LA CUENTA REGRESIVA

Desde la entrada en vigencia de los Tratados Torrijos-Carter en 1979, Panamá viene preparándose para asumir la total responsabilidad de las operaciones del canal, las cuales incluyen el derecho a manejar, operar y mantener el canal de Panamá, sus obras, instalaciones y equipos auxiliares y de proveer lo necesario para el tránsito fluido de naves por dicha ruta.

El proceso de entrega de bienes a Panamá ha sido gradual y comenzó con la del ferrocarril y luego los puertos. En el primer caso, Panamá no ha tenido éxito con el mantenimiento del equipo, así como tampoco de la vía. Se trata, como enunciamos al principio de este trabajo, de un ferrocarril construido en 1855 que atraviesa una franja de 76,5 kilómetros. Una parte se hace entre las aguas del lago Gatún. Los norteamericanos nos entregaron un ferrocarril obsoleto y es evidente que en los últimos años de administración no invirtieron dinero ni en nuevos equipos ni en reparaciones. Hasta ahora no ha sido considerado como una actividad rentable y no le corresponde al Estado

ser su administrador. Por esta razón, el Gobierno de la República de Panamá se encuentra en proceso de negociar con empresas privadas la administración del ferrocarril.

En 1979 se creó la Autoridad Portuaria Nacional o APN que dirige y administra con éxito los puertos. No obstante, también se ha dispuesto la privatización de los servicios por estimarse que de esta forma se crearán nuevos y se mejorarán los existentes.

Hemos recibido una gran cantidad de viviendas, las cuales son administradas por el Ministerio de Vivienda de Panamá, así como también hospitales y edificios que están siendo debidamente utilizados.

Con el fin de administrar el uso de los bienes revertidos y de procurar fuentes de ingreso a la República de Panamá, mediante la Ley 5 de 1993 se creó la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá. El artículo 3 de dicha Ley, expresa que la Autoridad, conocida por las siglas de ARI, tendrá como objetivo primordial ejercer en forma privativa la custodia, aprovechamiento y administración de los bienes revertidos dentro de las directrices y políticas nacionales fijadas por el Estado panameño, con arreglo al Plan General y a los planes parciales de desarrollo que se aprueben en el futuro para su mejor utilización, en coordinación con los organismos competentes del Estado, a fin de que los bienes revertidos sean incorporados gradualmente al desarrollo integral de la Nación. En 1995, mediante la Ley 7, se reformó la Ley mencionada y se le otorgaron a la ARI nuevas funciones, necesarias para su adecuado desenvolvimiento. Entre las principales atribuciones que tiene ahora la ARI están las de recibir, administrar y dar el mejor uso posible a las áreas e instalaciones revertidas. El objetivo primordial de esas funciones es el logro del mayor bien colectivo. Las prioridades de acción son las de planificar científicamente el mejor uso posible de los bienes, para lo cual se ha contratado a firmas consultoras para la elaboración de los Planes Regional y General como también el Plan Turístico de Fuerte Amador. Le corresponde promover, nacional e internacionalmente, las áreas revertidas, custodiar y mantener los bienes revertidos y preparar el registro de las futuras reversiones, iniciar proyectos que ya están claramente concebidos y que son consistentes con la visión estratégica preliminar, vender las viviendas ya revertidas y planificar la venta de aquellas por revertir. Por otra parte, la ARI tiene la misión de proteger el medio ambiente y la cuenca hidrográfica del canal y brindar solución a los asentamientos humanos dentro de las áreas que puedan afectar el normal funcionamiento del canal.

Las actividades económicas que se pretenden desarrollar están dirigidas a dar prioridad e impulso a todos aquellos proyectos que generen el máximo de empleos, exportaciones y el uso de materia prima nacionales. Estas actividades giran alrededor del sector marítimo, del industrial, del turístico y del educacional. Los criterios para la evaluación de proyectos son los económicos, urbanísticos, máximo bienestar social, de protección ambiental y futura expansión del Canal de Panamá.

Ejemplo de lo anterior se evidencia en los pasos para la privatización de los puertos de Balboa y Cristóbal y del ferrocarril, la construcción de puertos de transbordo de contenedores, como el de la empresa Evergreen en Coco Solo Norte, el uso de los tanques de combustible en Arraiján para exportación mediante barcos en el puerto de Rodman, el desarrollo de una Zona procesadora para la exportación en Fuerte Davis, la venta de viviendas en Espinar, la instalación de hoteles, centros comerciales, facilidades de recreación y ecoturismo en Amador, Fuerte Espinar y Gamboa, proyectos de reforestación, la instalación —en las facilidades que brinda el Hospital Gorgas— del Centro Médico y de investigación más importante a nivel regional. El tiempo invertido en la pro-

moción y desarrollo de estos proyectos no ha impedido que paralelamente se generen gran cantidad de proyectos de menor envergadura, pero de gran importancia para el desarrollo de estas áreas, como son: el establecimiento de universidades y escuelas, actividades culturales, de estaciones de gasolina y centros comerciales. (Declaraciones del Dr. Nicolás Ardito Barleta, Administrador General de la ARI.)

XIV. EL DESARROLLO DE LAS ÁREAS CANALERAS

Hasta la fecha, han revertido a Panamá 118.028 Hectáreas, 4.192 viviendas y 808 edificios y estructuras. Hemos recibido un ferrocarril, dos puertos, zonas ecológicas y entre el año de 1996 hasta el año final de los Estados Unidos en Panamá en 1999, recibiremos varias bases militares con una gran cantidad de estructuras, tales como edificios, terrenos, islas, teatros, restaurantes, campos de golf, piscinas, escuelas, hospitales, viviendas, dormitorios, gimnasios, almacenes de depósito, pistas de aterrizajes, selvas tropicales, muelles de alto calado y un gran aeropuerto internacional.

Como ejemplo de los usos que le estamos dando a varios de los bienes revertidos, mencionaremos los siguientes:

1. El Fuerte Espinar, con 331 viviendas, iglesias, escuelas, áreas recreativas comunes y 21 barracas que se convertirán en apartamentos. El Fuerte se encuentra a orillas del lago Gatún, a sólo siete minutos de la Zona Libre o Franca de Colón y a diez minutos de la ciudad de Colón en el Atlántico. Se inició la venta de viviendas, se habilitarán 500 apartamentos para beneficio de los colonenses, se desarrollará un hotel en el antiguo edificio de la Escuela de Las Américas y se instalará una Escuela Superior de Hostelería y Turismo, de conformidad con un proyecto suizo.

2. El puerto de contenedores de la Evergreen. Esta compañía, la más grande del mundo en el manejo de contenedores, que cuenta con una flota internacional de 90 barcos, invertirá un mínimo de 74 millones de dólares en la construcción de un puerto de contenedores en Colón. El proyecto llegará a cubrir un área de 50 hectáreas y contará con cinco grúas, con un movimiento aproximado de 70 barcos al mes. La compañía aérea EVA AIR, propiedad de la Evergreen, ya inició sus vuelos a Panamá y piensa desarrollar hoteles y crear una Escuela Marítima que brindará enseñanza especializada a estudiantes potenciales de Panamá. Hace aproximadamente 3,5 millones de años Panamá no existía y, al emerger, se convirtió en un puente biológico natural entre el norte y el sur del continente americano. Al emigrar, las especies dejaron a su paso descendientes y una inigualable variedad de semillas. Este factor hace que Panamá cuente hoy día con más especies de plantas, árboles y animales que México, Estados Unidos y Canadá juntos. Dentro de las áreas revertidas se ha establecido un récord mundial de observación de aves, habiéndose podido apreciar 539 especies en un mismo día. Las áreas de Gamboa, Espinar y el Parque Soberanía son particularmente aptas para este tipo de actividades. Según los planes y proyectos, Gamboa sería la primera Villa Ecológica de América.

4. Perspectivas de desarrollo marítimo. El sector marítimo panameño contribuye de forma significativa al producto interno bruto del país, con un 21 por 100 del total. Los proyectos marítimos que se promueven en Panamá como Centro Marítimo Mundial comprenden: servicios a los dueños de naves y a las naves, servicios a la carga y

servicios afines como reparación de yates, construcción de marinas deportivas, turismo y otros.

5. Zonas procesadoras para la exportación. El desarrollo industrial de las riberas del canal de Panamá en beneficio del comercio internacional, es uno de los objetivos del gobierno panameño. Para estos fines, se aceleran los mecanismos de modernización y flexibilización de su economía, que den como resultado la inversión nacional e internacional en proyectos industriales, marítimos y turísticos. Con el fin de dar cumplimiento a estos propósitos, ha sido aprobada la ley especial para el establecimiento en Panamá de Zonas Procesadoras para la Exportación (ZPE).

La ley panameña otorga todo tipo de incentivos fiscales a la inversión, tales como la total libertad para el ingreso y repatriación de fondos. A las empresas que confirmen su interés en establecerse en Panamá, el gobierno está en condiciones de negociar convenios de concesión, alquiler o traspaso de tierras e instalaciones existentes en las áreas revertidas, en forma atractiva al inversionista. La Comisión Nacional de zonas Procesadoras para la Exportación aprobó el establecimiento de una zona en el antiguo fuerte militar de Davis, en el sector Atlántico, a ocho minutos de la ciudad de Colón, la Zona Libre y los puertos de Cristóbal y Manzanillo.

XV. LA CIUDAD DEL SABER

En la Cumbre de las Américas, celebrada en diciembre de 1994, el Dr. Ernesto Pérez Balladares, Presidente de la República de Panamá, expresó que «La reversión a Panamá de algunas infraestructuras militares —edificios para docencia, dormitorios y áreas recreativas— permitirá la transformación de bases militares en centros de educación superior para la paz, cambiando la presencia de soldados por la de estudiantes y profesores». Agregó a continuación que «Con la Ciudad del Saber, Panamá le presta un nuevo servicio a la humanidad, y así como antaño se erigió un puente entre dos océanos, en el futuro habrá de convertirse en punto de convergencia entre culturas, en centro de adiestramiento y estudios especializados para dos continentes y en referencia obligada cuando afrontemos el reto de globalizar la educación».

La Ciudad del Saber se visualiza como un complejo educativo internacional de universidades y centros de estudios e investigación en los campos más avanzados de la ciencia y la tecnología, aplicados a la comunicación, salud, medio ambiente, así como de estudios especializados en la cultura e idiomas de países asiáticos industrializados de la cuenca del Pacífico. Una población estimada de 20.000 estudiantes panameños y extranjeros es la que se prevé atenderá la Ciudad del Saber.

Formarán parte de este complejo educativo internacional diferentes centros de estudios entre los cuales inicialmente se identifican los siguientes: Universidad de las Américas, Centro de Estudios tropicales, Centro de Estudios e Investigación Marítimo Portuario, Centro de Alta Tecnología en Comunicación, Centro Latinoamericano de estudios Asiáticos, Centro Latinoamericano de Periodismo y un Centro Bolivariano.

Uno de los propósitos de esta Ciudad del Saber consiste en atraer centros e institutos de investigación de Europa para que abran sucursales en Panamá y desde allí lleven a cabo investigaciones, hagan una labor docente y aprovechen las facilidades que se les ofrecen.

Este gran centro educativo internacional estará bajo la dirección y orientación de la Fundación Ciudad del Saber, que se constituirá para tales propósitos como una institución privada, sin fines de lucro, la cual funcionará de conformidad con estatutos y su reglamento interno y según los términos y condiciones que se establezcan en los contratos mediante los cuales la Fundación recibirá los bienes revertidos, que se le adjudiquen para el proyecto.

EPÍLOGO

Si tomamos en cuenta que el Administrador del Canal es un ingeniero panameño, que el 92,5 por 100 del personal que trabaja en el canal es de Panamá y que actualmente se llevan a cabo amplios e intensos programas para aprendices, para capitanes de remolcadores, para los prácticos que son los que conducen los barcos desde el inicio hasta el final de las ocho horas de travesía del canal, así como otras más, es obvio que Panamá cuenta con los recursos humanos que pueden manejar con eficiencia el canal a partir del 1 de enero del año 2000. En lo que se refiere a la capacidad administrativa y organizativa, desde 1977 Panamá se viene preparando, mediante los textos legales pertinentes, para asumir esa gran responsabilidad que hemos contraído con nosotros mismos y con el comercio mundial.

En la Constitución Política de la República se consagran normas relativas al Canal de Panamá. El Título XIV de esta excerta, dispone en el artículo 309 que el Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la nación panameña y que permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones. En el artículo 310 se crea una persona jurídica de Derecho Público, que se denominará Autoridad del Canal de Panamá, a la que corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá. Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo.

La Autoridad del Canal pagará anualmente al Tesoro Nacional derechos por tonelada neta del Canal de Panamá, cobrados a las naves sujetas al pago de peajes que transiten por el Canal de Panamá. El régimen laboral será especial y el Plan General de Empleo mantendrá como mínimo las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999.

En el artículo 319, se expresa que los tratados o convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el canal de esclusas, su zona adyacente y la protección de dicho canal, así como la construcción de un canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, deberán ser aprobadas por el Órgano Ejecutivo y luego de su aprobación, serán sometidos a referéndum nacional. Es de tal relevancia nacional y tan sensitivo el tema del canal, que no basta como es usual en los tratados, la aprobación del Órgano Legislativo, sino que se somete a la consulta popular.

Prueba de que en el ánimo de los panameños está la completa despolitización de la administración del canal, lo evidencia la reunión sostenida hace pocas semanas en Panamá entre los partidos políticos, los que forman el Gobierno y los que pertenecen a la oposición. Por unanimidad, se aprobó que las políticas canaleras, la administración de la ruta y la selección de los miembros de la futura Autoridad del Canal, se harán de manera totalmente ajena a las corrientes partidistas.

Si bien la responsabilidad de operar el canal de Panamá es de los panameños, nuestra nación, abierta al mundo y consciente de su vocación de servicio internacional, desea que los usuarios participen de las iniciativas para modernizar el tránsito de las naves. En este sentido, se ha convocado un Congreso Universal del Canal en septiembre de 1997, al que esperamos acudan empresas navieras de los cinco continentes para que nos orienten y ayuden con sus ideas. Quedaron atrás los tiempos en que pesaba como una losa de mármol sobre el pueblo panameño el tratado a perpetuidad, el concepto equivocado de los norteamericanos de que actuaban en Panamá como soberanos, los anchos territorios en los que los panameños no podíamos entrar, las piscinas, escuelas, clubes vedados para los que no eran norteamericanos y las nóminas o planillas que discriminaban en atención a la nacionalidad.

Ahora nos llegó el momento en que el Derecho Internacional y sus normas no los utilizaremos para corregir injusticias, sino para garantizar el paso seguro, eficiente y rápido de las naves por el canal. Para ello, acudiremos como siempre lo hicimos a ese sentido de la razón, la justicia y el derecho que son inherentes a nuestra nación.

La construcción de un canal en tierra panameña trajo a nuestro país progreso y bienestar pero también dolores y sufrimientos. Varias generaciones lucharon para enmendar las injusticias, casi siempre con el Derecho, algunas veces con la sangre. En la parte final de este siglo una Nación de dos millones y medio de habitantes, con las características de un país en vías de desarrollo, reemplazará a la potencia más grande del planeta en la delicada misión de administrar un canal que sentimos como un patrimonio que nos pertenece. Tenemos conciencia que es nuestro, pero que su fin es el de servirle a la humanidad. Trataremos de hacerlo con responsabilidad y con eficiencia, con vocación patriótica pero sin olvidar que el lema de nuestro escudo nacional es el de *Pro mundi beneficio*.

ANEXOS

I. Perfiles del Canal de Panamá

El Canal de Panamá es del tipo de esclusas. Tiene aproximadamente 80 kilómetros de largo, de aguas profundas a aguas profundas y dirección de noroeste a suroeste. La entrada en el Atlántico tiene aproximadamente 43 kilómetros al oeste de la entrada del Pacífico. Un buque que entre al Canal desde el Atlántico navega a nivel del mar desde el Puerto de Cristóbal a las Esclusas de Gatún, una distancia de 11 kilómetros. Se eleva 28 metros sobre el nivel del mar, en Pedro Miguel, a una distancia de 49 kilómetros. Un solo esclusaje en Pedro Miguel hace descender al buque 10 metros al lago Miraflores. Unos 1.600 metros más al sur el buque entra a las Esclusas de Miraflores, y en dos esclusajes se le hace descender 18 metros al nivel del Océano Pacífico. Un buque navega 6,4 kilómetros al área del Puerto de Balboa antes de mar afuera.

Las cámaras de las esclusas tienen 36 metros de ancho y 333 metros de largo. Las limitaciones aproximadas de dimensión de los buques que pueden transitar el área del Canal son: manga, 35 metros; calado, 13 metros 6 pulgadas de agua dulce tropical; largo, 316 metros. Una sola cámara de una esclusa, en posición erecta, es más alta que la torre Eiffel; se excavaron casi 200 millones de metros cúbicos, tres veces más que el total de las excavaciones en Suez; para construir las esclusas, los embalses y los canales de desagüe, se utilizaron cinco millones de bolsas y barriles de cemento. El coste en vidas humanas fue de 5.609 personas, de las que no menos de 4.500 eran trabajadores negros. Si se incluyera el número de los muertos durante la época de los franceses, el precio total en vidas humanas podría ser de 25.000, o sea de quinientos muertos por cada kilómetro del canal.

La parte más angosta del Canal es el Corte de Culebra o Gaillard que se extiende desde el extremo norte de las Esclusas de Pedro Miguel al extremo sur del Lago Gatún en Gamboa. Este segmento, de aproxi-

madamente 14,4 kilómetros de largo, ha sido excavado a través de roca y caliza de la División Continental la mayor parte de su distancia. El ancho del cruce es de 166 metros, requiriendo por ello «restricciones» de paso para las naves más grandes.

El Corte Culebra o Gaillard es el área del canal más susceptible a los derrumbes. Fue aquí donde ocurrió el mayor derrumbe en 1915, que cerró el Canal la única vez desde que abrió sus puertas al comercio mundial en 1914. Se necesitaron siete meses para que el Canal volviera a funcionar después del derrumbe. Desde entonces, ha habido una serie de derrumbes en el área, siendo el peor el que tuvo lugar el 13 de octubre de 1987. No obstante, ninguno de estos derrumbes ha cerrado el canal, ni le ha causado pérdida alguna de ingresos. Los derrumbes se han controlado satisfactoriamente en corto tiempo. El Canal tiene un programa de control de los derrumbes que disminuye mucho la frecuencia y severidad de los mismos.

El agua para subir y bajar las naves en cada juego de esclusas se obtiene por gravedad del Lago Gatún, uno de los lagos artificiales más grandes del mundo. El agua entra a las esclusas a través de un sistema de alcantarillas principales que son del mismo tamaño que los tubos del Ferrocarril Central de Pennsylvania que se encuentran en el Río Hudson. De estas alcantarillas principales, 10 juegos de alcantarillas laterales se extienden por debajo de las cámaras de las esclusas desde muros laterales y 10 juegos, del muro central. Cada alcantarilla lateral tiene un juego de 5 agujeros que tienen 1,5 metros de diámetro cada uno. A medida que se vierte agua dentro de las alcantarillas principales, ésta se desvía a las 20 alcantarillas laterales y se distribuye a través de 100 agujeros en el piso de la cámara. Por cada buque que transita el Canal se usan unos 208 millones de litros de agua dulce, los cuales fluyen por gravedad a través de las esclusas y se vierten al océano.

El Canal funciona 24 horas al día, 365 días al año, ofreciendo servicio de tránsito a naves de todas las naciones sin discriminación alguna.

La Comisión emplea unos 240 prácticos (pilotos especiales) para hacer transitar los buques que pasan por el Canal. Los prácticos se asignan de modo de equipar las calificaciones del práctico con el tipo, tamaño, y demás características del buque que está transitando. El número de prácticos asignados a un buque en particular que está transitando va de 1 a 4, dependiendo del tamaño y las características del buque que transite. El Canal tiene 17 remolcadores y 80 locomotoras de remolque en las esclusas como parte de su inventario de equipo para apoyar la función de tránsito. Como en el caso de las asignaciones de los prácticos, las asignaciones de remolcadores y locomotoras se hacen para equipararlas con las características particulares de las naves que transitan.

2. Distancias al Canal de Panamá, en millas náuticas, desde:

Guayaquil	824
Hong Kong	9.195
Nueva Orleans	1.444
Nueva York	2.018
Rotterdam	4.842
San Francisco	3.425
Yokohama	7.682

3. Tránsitos por el Canal en 1995

Tránsito de un océano a otro	13.631
Ingreso por peajes	462 US\$
Toneladas de carga	190,4 millones
Promedios de tránsitos diarios	37,3

Total de tránsitos desde el 15 de agosto de 1914 hasta el 30 de septiembre de 1995

788.816

Total de tránsitos comerciales entre las mismas fechas

699.311

Promedio del tonelaje de las naves del Canal de Panamá

16.006 toneladas netas

Promedio de peaje por nave	34.181 US\$
Tiempo promedio de la nave en aguas del Canal	24 horas
Tiempo promedio del tránsito por el Canal	8 a 10 horas
Las cargas principales:	
— Granos	23,2 %
— Petróleo y derivados	14,4 %
— Contenedores	13,1 %
— Otras	49,3 %

4. Medidas del Canal

Largo del Canal de océano a océano	80 kilómetros
Largo de cada cámara de la esclusa	333 metros
Ancho de cada cámara de la esclusa	36 metros
Profundidad de cada cámara de la esclusa	25,3 metros
Ancho de cada hoja de las compuertas	21,6 metros
Altura de cada compuerta	15-27 metros
Elevación del lago Gatún	29,1 metros
Punto más alto del Canal (Gold Hill)	195 metros
Ancho del Corte de Culebra	166,6 metros
Largo del Corte de Culebra	14,4 kilómetros
Cruce del lago Gatún	50,4 kilómetros

5. Personal

EEUU	710 (9,4%)
Panameños	6.819 (90,0%) (En 1996 el 92,5%)
Otras nacionalidades	48 (0,6 %)

6. Cuerpo de pilotos o prácticos

EEUU	104 (40%)
Panameños	155 (60%)
	<hr/> 259

Entre septiembre de 1995 y mayo de 1996, pasaron por el Canal de Panamá 9.367 barcos que dejaron ingresos por peajes de 329,2 millones de dólares. El promedio diario de tráfico por el Canal durante el presente año fiscal, que va de octubre a septiembre, fue de 38,4 buques, lo que anticipa un año récord en ingresos por peaje.

DISTANCIA QUE AHORRA EL CANAL DE PANAMÁ

(En millas náuticas)

(1 milla náutica = 1,85 km)

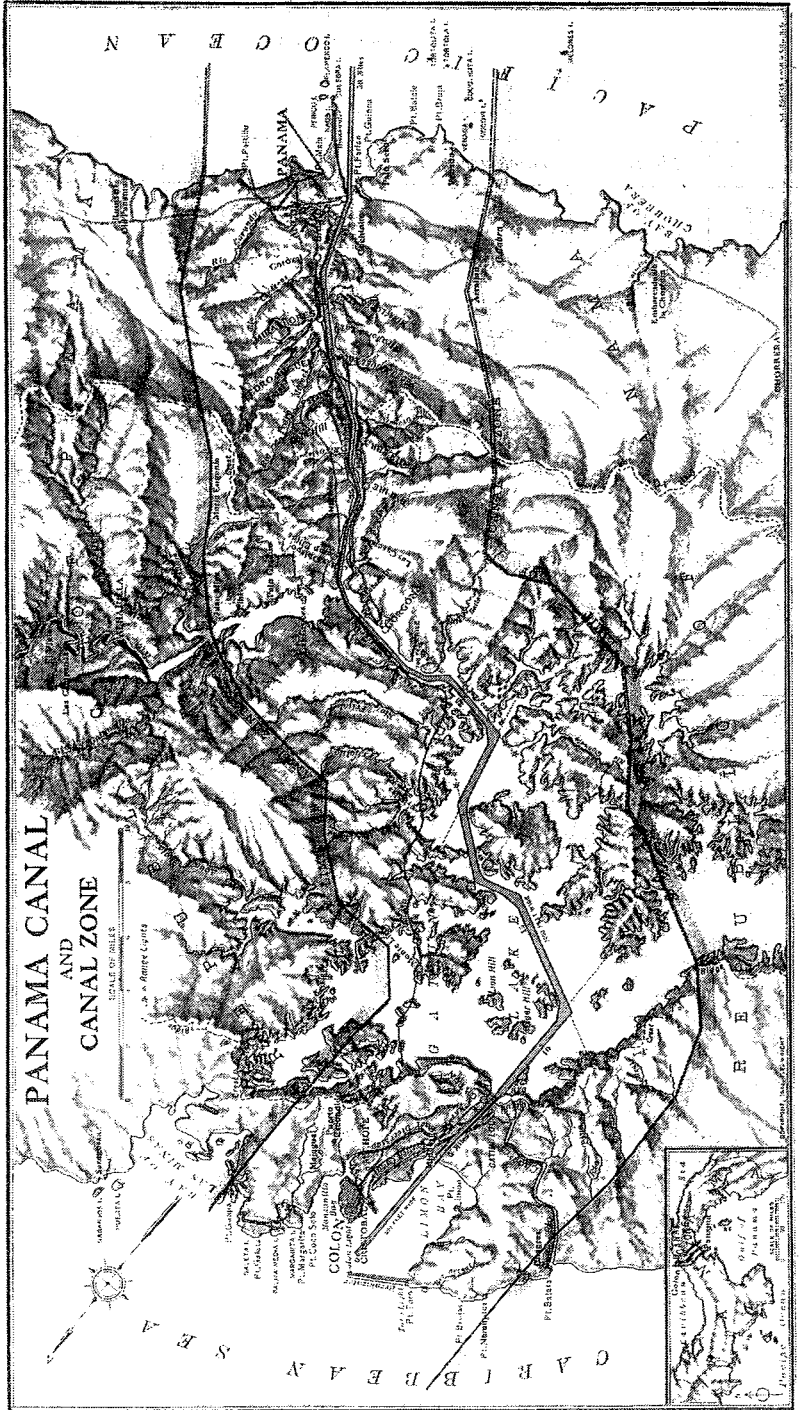
DESDE

HACIA

<i>Nueva York</i>	<i>Liverpool</i>	<i>Hamburgo</i>	<i>Suez</i>	Vía	
13.185 5.262 7.873	13.502 7.836 5.666	13.883 8.355 5.528	14.579 9.629 4.950	E. Magallanes <i>Canal de Panamá</i> Ahorro	San Francisco
13.312 6.702 6.610	13.679 9.276 4.403	14.060 9.795 4.265	14.756 11.069 3.687	E. Magallanes <i>Canal de Panamá</i> Ahorro	Honolulu
9.613 3.363 6.250	9.980 5.937 4.043	10.361 6.456 3.905	11.057 7.730 3.327	E. Magallanes <i>Canal de Panamá</i> Ahorro	Callao
11.589 11.548 41	9.701 14.122 4.421*	9.892 14.608 4.716*	6.233 11.869 5.636*	Suez <i>Canal de Panamá</i> Ahorro	Manila
13.566 9.798 3.768	11.678 12.372 694*	11.869 13.858 1.989*	8.210 11.119 2.909*	Suez <i>Canal de Panamá</i> Ahorro	Yokohama

* La distancia ahorrada en estos casos es vía Suez o por el cabo de Buena Esperanza.

MAPA DEL CANAL DE PANAMÁ Y DE LA ZONA DEL CANAL
(LEVANTADO EN 1913)



BIBLIOGRAFÍA

- CLYMER KENTON, J., *John Hay, The Gentleman as Diplomat*, The University of Michigan Press, 1995.
- AAVV, *Documentos fundamentales para la historia de la Nación Panameña*, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá, 1996.
- DUVAL Jr., P. MILES, *De Cádiz a Cathay*, Editorial Universitaria, Panamá, 1973.
- GASTEAZORO, Carlos M., CELESTINO A. ARAUZ, P. A. MUÑOZ, *La Historia de Panamá en sus Textos*, tomos I y II, Editorial Universitaria.
- LAFEBER, Walter, *The Panama Canal. The Crisis in Historical Perspective*, Oxford University Press, 1989.
- LEMAITRE, Eduardo, *Panamá y su separación de Colombia*, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1972.
- MACK, Gerstle, *La Tierra Dividida*, Editorial Universitaria, Panamá, 1978.
- McCULLOUGH, David, *El Cruce entre Dos Mares*, Lasser Press Mexicane, SA, México DF, 1979.
- Panamá y los Estados Unidos ante el problema del Canal*, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1966.
- SELSER, Gregorio, *Panamá, Érase un País a un Canal Pegado*, Universidad Obrera de México, México, 1989.
- Tratados del Canal de Panamá y Leyes de la Región Interoceánica*, Editorial Juris Textos, S.A., Panamá, 1995.
- VASQUEZ, Juan Materno, *El Tratado del Canal de Panamá*, tomo III, *Los Tratados Torrijos-Carter*, Ediciones Olga-Elena, Panamá, 1982.