

El “nuevo” Canal de Panamá: presente y futuro

María Gemma Prieto *

Tema: Una empresa española al frente de un consorcio internacional se ha adjudicado la parte sustancial del gran contrato de ampliación del Canal de Panamá. Este ARI resume la historia, el presente y el proyecto de futuro de una vía marítima de primer orden para la política y la economía mundial.

Resumen: La conexión entre el Atlántico y el Pacífico por el istmo centroamericano ha jugado un papel determinante en la historia. Los esfuerzos pioneros de los españoles, el fracaso del “Canal francés” impulsado por Lesseps y el éxito de EEUU en plena carrera hacia el liderazgo universal son los hitos de una magna obra de ingeniería combinada con un complejo y no siempre elogiado panorama social y político. La gran obra se inauguró en 1914 y mantiene desde su inicio un estatuto de neutralidad internacional que ha resistido a la creación de una nueva República, dos guerras mundiales y un cambio drástico en el régimen de explotación y control. La plena soberanía y control territorial por parte de Panamá desde los tratados Carter-Torrijos ha impulsado un ambicioso proceso de ampliación que permitirá al Canal interoceánico mantener e incluso incrementar su protagonismo en el universo geopolítico y económico del siglo XXI.

Análisis: El 15 de agosto de 1914, el vapor SS *Ancón* cruzó íntegramente los casi 84 km que separan Balboa, en el Pacífico, de Colón, en el Atlántico. Fue la inauguración oficial del Canal de Panamá, una impresionante obra de ingeniería con una polémica configuración jurídica y política. Después de tantos esfuerzos, con un elevado coste en tiempo, en dinero y en vidas humanas, el contexto internacional hizo imposible celebrar la fiesta como era de rigor. La razón es obvia: el 28 de junio el doble asesinato de Sarajevo puso en marcha la Gran Guerra europea y no era el momento oportuno para festejar como merecía aquel triunfo de la civilización, con las grandezas y las miserias propias de la condición humana. Si se cumplen los plazos previstos, la ampliación del Canal estará concluida para 2014, con motivo del primer centenario. No será fácil, si nos atenemos a los precedentes, una historia apasionante de éxitos y fracasos que narra con brillantez el historiador norteamericano David McCullough en un libro imprescindible: *The Path Between the Seas. The Creation of the Panamá Canal (1870-1914)* (Simon & Schuster, Nueva York, 1978; hay traducción española, a cargo de F. Gurca Irazoqui, revisada por C. Martínez Gimeno: *Un camino entre dos mares. La creación del Canal de Panamá (1870-1914)*, Espasa, Madrid, 2004).

La primera intuición acerca del gran proyecto procede de la época inicial del Descubrimiento. En 1508, Fernando el Católico expide capitulaciones a favor de Juan Díaz de Solís y Vicente Yáñez Pinzón para buscar un estrecho entre el Atlántico y el Pacífico. En 1514, el gobernador Pedrarias Dávila ordena explorar algún paraje natural

* Profesora de Derecho Internacional Público, Universidad San Pablo CEU

que permita unir los dos mares y, una vez comprobado que no existe, empezó la construcción por tierra del Camino Real. Por real cédula de 1534, Carlos V ordena que se estudie el coste del proyecto en dinero, en hombres y en tiempo. Los españoles se abren paso por la selva a golpe de machete por el nuevo Camino de Cruces o “Canal seco”, para transportar a lomos de mulas mercancías y metales preciosos. Son bien conocidas las andanzas por la región de los corsarios ingleses y los pobladores peninsulares y nativos, siempre en conflicto violento: ahí siguen los (escasos) restos arqueológicos de la Antigua Panamá, Portobelo con su hermosa bahía y el fuerte de San Lorenzo que domina la desembocadura del río Chagres.

La mentalidad politécnica, el positivismo, la idea de progreso y, por supuesto, la “fiebre del oro” en California son algunos de los factores que justifican el impulso decisivo que tendrá lugar en el siglo XIX. Mientras los *lobbies* norteamericanos defienden en Washington las opciones contrapuestas de Nicaragua y Panamá, los franceses se hacen con la concesión ante el gobierno de Colombia. Ferdinand de Lesseps se pone al frente de un ambicioso proyecto que pretendía emular la hazaña del Canal de Suez, inaugurado en 1869. El fracaso fue rotundo: en el plano técnico, por culpa de cálculos erróneos, combinados con soluciones eficaces que serían de gran utilidad en el futuro. La pésima gestión financiera provocó la quiebra de la *Compagnie Universelle du Canal Interocéanique*, con gran escándalo nacional que puso en peligro a las instituciones de la Tercera República y salpicó a personajes “sagrados” como Gustave Eiffel, George Clemenceau y al propio Lesseps y su hijo. Lo peor de todo: la batalla perdida contra la selva tropical, la malaria y la fiebre amarilla se cobró miles de víctimas, cuyo recuento oscila entre los 6.000 y los 20.000, buena prueba del desastre organizativo.

Siete años de esfuerzos baldíos dejaron paso al impulso definitivo a cargo de EEUU. “Haremos volar la tierra”, llegó a proclamar Theodore Roosevelt en pleno despliegue de la mentalidad del Destino Manifiesto, alimentada por las teorías del capitán de navío Alfred Mahan, en *The Influence of Sea Power upon History* (Little, Brown & Co., Boston, 1890; hay versión española a cargo de G. Parente, *Influencia del poder naval en la Historia*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007). El liderazgo y la eficacia de ingenieros militares como George W. Goethals y de médicos como William C. Gorgas contaron con el apoyo decisivo de un capitalismo financiero en plena expansión. Las hazañas técnicas y sanitarias tienen su correspondencia en el plano jurídico-internacional con el surgimiento de un nuevo Estado: en 1903, la República de Panamá proclama su independencia respecto de Colombia. El tratado de 18 de noviembre de ese año, firmado por John Hay (secretario de Estado norteamericano) y Philippe Bunau-Varilla (ingeniero francés en calidad de plenipotenciario del naciente Estado) sentaba las bases de la Zona del Canal, creada para la construcción y explotación de la gran obra. He aquí algunos datos: EEUU adquiriría 1.432 km² (de ellos, 712 km² de superficie náutica), unos 7 km a cada orilla del Canal y algunas islas estratégicas en el golfo de Panamá. Esta vez, ni la selva ni el calor ni los mosquitos lograron detener el poderío político y económico de una gran potencia en busca de su lugar en el mundo. Los norteamericanos habían construido ya en 1855, a través de la *Panamá Railroad Company*, el primer ferrocarril transoceánico del planeta, hoy una sencilla y agradable aventura para turistas. Fueron años convulsos en el istmo, con mezcla de gentes variopintas: patriotas heroicos, buscavidas sin escrúpulos, mano de obra barata, “tiburones” de las finanzas... El resultado es espectacular: buques de todo género y condición cruzan en ocho horas (casi 24, si se incluyen los trámites previos) las tres esclusas actuales de Miraflores, Pedro Miguel y Gatún, bordean el Corte Culebra y navegan en silencio por el lago artificial más grande del mundo al lado mismo de la selva.

La *Canal Zone* se consideraba a todos los efectos territorio de EEUU, sujeto a la aplicación de las leyes de Virginia. Hay un curioso ejemplo reciente. Es sabido que la Constitución de 1787 (artículo II, sección I, párrafo quinto) establece como requisito para acceder a la Presidencia la condición de *natural born citizen*, lo cual –según la interpretación consolidada– conduce a la nacionalidad originaria por razón de *ius soli*. Con mayor o menor énfasis se ha discutido la eventual reforma de este precepto en relación con Henry Kissinger o con el actual gobernador de California, Arnold Schwarzenegger. La última elección presidencial hubiera planteado algunas dudas, solventadas por la victoria concluyente de Barack Obama sobre John McCain. En efecto, el candidato republicano nació el 29 de agosto de 1936 en la base aérea de Coco Solo, en la Zona del Canal, lugar de destino de su padre como oficial de la *US Navy*. Aunque no existen precedentes, la opinión común de los juristas consultados dejaba las cosas muy claras: McCain es también un *natural born citizen* como consecuencia del estatuto de aquel territorio en la fecha de su nacimiento. El régimen jurídico de la Zona del Canal ha servido a ciertos internacionalistas clásicos para justificar una distinción, no siempre precisa, entre soberanía y supremacía territorial, por analogía con las instituciones de la propiedad y la posesión en el Derecho Civil, respectivamente. Así, Panamá ejercía la soberanía y EEUU la supremacía, escribe Alfred Verdross en *Derecho Internacional Público* (traducción española de Antonio Truyol, Aguilar, Madrid, 1976, p. 247). Esa doctrina contaba con el apoyo de la jurisprudencia panameña sobre el espacio aéreo de la Zona, así como de un singular precepto del tratado Hay-Bunau Varilla, el artículo 24, a cuyo tenor los derechos territoriales de los norteamericanos sobre la Zona no quedarían afectados por una eventual unión de la República de Panamá con otros Estados.

Por lo demás, el tratado fundacional otorgaba a EEUU el monopolio de la construcción, la concesión de uso a perpetuidad y el control jurisdiccional y militar de la Zona, incluida la posibilidad de establecer bases militares, una diferencia relevante respecto del régimen del Canal de Suez. A cambio, Washington se comprometía a salvaguardar la independencia de Panamá (compromiso matizado en reformas ulteriores) y al pago de una suma anual. Sucesivas revisiones del texto, en 1936 y 1955, suavizaron parcialmente algunas cláusulas en el sentido de ampliar la presencia de las autoridades panameñas y reducir los privilegios de los ciudadanos norteamericanos. La tensión crece en los 60, con graves incidentes que provocan muertos y heridos en 1964 y llevan a la ruptura de relaciones diplomáticas. La situación se encauza bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de la Declaración Moreno-Bunker, antecedente principal de un largo proceso de negociación que concluye con los tratados Carter-Torrijos de 7 de diciembre de 1977. En definitiva, el éxito técnico y económico del Canal no podía ocultar la realidad social y política: el Estado panameño –y, por tanto, el propio continente– estaban físicamente divididos por la Zona, aunque la ruptura territorial fue paliada en 1962 por la inauguración del espectacular Puente de las Américas, construido por los norteamericanos a más de 100 metros de altura y con casi 2 km de longitud.

Por el primero de los tratados de 1977 quedaba derogado el régimen anterior y se reconocía la soberanía y la jurisdicción de la Zona a la República de Panamá, otorgando transitoriamente la gestión del Canal a una entidad pública norteamericana. La concesión expiró definitivamente el 31 de diciembre de 1999. A partir de esa fecha, la Autoridad del Canal de Panamá (organismo público del Estado titular de la soberanía, regulado en el título XIV de la Constitución) se ha hecho cargo de la gestión, con una eficacia reconocida en todos los ámbitos. El segundo de los tratados reafirma el estatuto internacional del Canal, establecido en su día a imagen del modelo de Suez. Según el artículo tercero del viejo tratado Hay-Pauncefote, de 18 de noviembre de 1901, el Canal

debía permanecer abierto en la misma forma a los buques de guerra y mercantes de todos los Estados, un ejemplo típico en muchos manuales de Derecho Internacional de una cláusula a favor de terceros en un tratado bilateral que no contempla la posibilidad de adhesión. Conviene recordar el contexto: EEUU aprovechaba en ese momento la debilidad del Reino Unido, en plena Guerra de los Boers, para que la potencia reina de los mares reconociera jurídicamente el monopolio de Washington sobre la explotación del Canal. Volviendo a 1977: el tratado entre EEUU y Panamá reafirma la neutralidad permanente de esta “vía de agua de tránsito internacional”, y reitera la igualdad de uso para todos en tiempo de paz o de guerra, incluyendo ahora un protocolo abierto a la adhesión de terceros, al que España se ha adherido con efectos desde el 13 de abril de 1981 (BOE de 26 de mayo). Es cierto que los antecedentes son confusos. Durante las dos Guerras Mundiales, el tránsito permaneció abierto si bien con ciertos matices: en la Primera, con una declaración expresa del presidente Wilson de 13 de noviembre de 1914, pero en la práctica bajo un estrecho control militar, lo mismo que sucede en la Segunda, por declaración de Roosevelt de 5 de septiembre de 1939, que no fue obstáculo para diversas restricciones: accesos minados, paso solamente en horas diurnas y control estricto del movimiento de buques. Los tiempos han cambiado, sin duda: el 5 de diciembre de 2008 el destructor antisubmarino *Almirante Chabanenko* realizó el primer tránsito de un navío militar ruso en la historia del Canal para cumplir una visita de seis días al país.

El futuro empieza ahora. Cruzan el Canal anualmente en torno a 17.000 buques, que transportan aproximadamente 4.1 millones de contenedores, con paso abierto las 24 horas del día durante todos los días de año. Según datos del *Anuario Iberoamericano 2009* (Real Instituto Elcano y Agencia Efe, Ed. Pirámide, Madrid, 2009, p. 413), el 24 de octubre de 2008 el Canal alcanzó un *récord* muy significativo, al superar por primera vez los 2.000 millones de dólares en ingresos por peajes durante el año fiscal que culminó el 30 de septiembre, con un incremento del 14% sobre el año anterior. Téngase en cuenta que –por ahora– sólo pueden transitar los *panamax* (267 metros de eslora y 28 metros de manga) y que la ampliación prevé duplicar la capacidad de paso, que supone a día de hoy el 5% del comercio mundial, con el objetivo de alcanzar una capacidad de 330 millones de toneladas a través de los nuevos gigantes, conocidos ya como *postpanamax*. He aquí algunos datos significativos de la que está considerada en este momento la obra de ingeniería más importante del mundo: está prevista la utilización de 230.000 toneladas de acero, 800.000 de cemento y 42.000 de acero estructural y las obras permitirán la creación de 7.500 puestos de trabajo directos y unos 40.000 indirectos. La clave consiste en construir dos complejos de esclusas de tres niveles cada una con tres inmensas tinas de reutilización de agua por nivel. Incluye el proyecto el ensanche y la profundización de los canales de navegación del lago Gatún y de las entradas de ambos océanos, así como la profundización del Corte Culebra. Para conectar este último con las esclusas del Pacífico se llevará a cabo la excavación en seco de un nuevo cauce de más de 6 km de largo. Toda la información sobre los datos técnicos y el proceso de contratación están actualizados –con algún retraso– en la *web* oficial de la ACP (<http://www.pancanal.com>).

El proyecto de ampliación fue aprobado por referéndum popular, impulsado por el presidente Martín Torrijos Espino, el 22 de octubre de 2006, con un 78% de votos favorables. Ahora corresponde llevar adelante la magna obra al presidente Ricardo Martinelli, líder de Cambio Democrático. El dirigente de centro-derecha tomó posesión de su cargo el pasado día 1 de julio, después de ganar de forma contundente las elecciones con un 60,11% de los votos frente al 37,54% de la candidata socialdemócrata Balbina Herrera, del Partido Revolucionario Democrático. Por cierto que el nuevo mandato presidencial termina en 2014, el año del centenario y del final teórico de las obras

previstas, para cuya financiación la Autoridad del Canal de Panamá cuenta con el respaldo financiero de grandes instituciones como el Banco Europeo de Inversiones, el Banco de Cooperación de Japón y varias entidades norteamericanas.

Cinco siglos después, España vuelve a tener protagonismo en el istmo centroamericano, ahora a través de las empresas constructoras que compiten con éxito en la licitación del proyecto. Concluido un procedimiento técnico y jurídicamente impecable, Sacyr ha conseguido la adjudicación –anunciada oficialmente en el mes de julio– de la obra principal que afecta a la construcción de las nuevas esclusas. Al frente del consorcio “Unidos por el Canal”, con la italiana *Impregilo*, la belga *Jan de Nul* y la panameña Constructora Urbana, entre otras, la empresa que preside Luis del Rivero se ha impuesto a otro consorcio con sello español (ACS, Acciona y FCC, además de socios extranjeros) y a la norteamericana *Bechtel*, mientras que la francesa *Bouygues* no llegó a confirmar su participación. La oferta económica de Sacyr era imbatible: ha licitado por un precio de 3.118 millones de dólares (aproximadamente 2.243 millones de euros) cuando las autoridades situaban el precio objetivo en 3.480 millones y sus competidores planteaban ofertas mucho más altas. Empieza un tiempo nuevo y apasionante para la cooperación económica entre España y Panamá. El símbolo ya existe: a orillas del lago Gatún, la antigua Escuela de las Américas fue lugar de instrucción para más de un dictador iberoamericano durante la etapa de la *Canal Zone*. Ahora es un hotel de lujo gestionado por la cadena Meliá, situado en un marco excepcional desde el que resulta sencillo organizar excursiones al Fuerte San Lorenzo, a Portobelo y a otros muchos lugares que conservan la memoria de una tradición que ha cumplido ya medio milenio.

Conclusión: La era global conlleva, entre otros factores, un evidente protagonismo del Pacífico en la sociedad internacional de nuestro tiempo. En este contexto, la ampliación en marcha del Canal de Panamá, cuya inauguración está prevista para 2014 con motivo del centenario, abre oportunidades de primer orden en el terreno político y económico. Las empresas españolas están en primera fila de esta obra colosal y, a partir de ahí, es preciso desarrollar al máximo los instrumentos de cooperación entre ambos países en un ámbito particularmente significativo para la comunidad hispánica de naciones. Para extraer el máximo rendimiento a esta posibilidad excepcional es necesario:

- (1) Mantener el actual nivel de transparencia y objetividad en el proceso jurídico, económico y tecnológico que implica este gran proyecto, con un cumplimiento preciso de las condiciones y los plazos.
- (2) Profundizar en el desarrollo de los principios de la democracia constitucional y el Estado de Derecho para aplicar con todo rigor el favorable régimen jurídico actual del Canal, tanto en el plano del Derecho Internacional como en la legislación interna de Panamá.

Las expectativas suscitadas por el “nuevo” Canal de Panamá exigen a los principales actores políticos y empresariales un esfuerzo singular para seguir adelante con un proceso que se desarrolla hasta el momento de forma ejemplar.

María Gemma Prieto

Profesora de Derecho Internacional Público, Universidad San Pablo CEU