

# SEGURIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ

Eri Solís Oyarzún \*

## Introducción.

Desde el nacimiento de Chile independiente, Panamá ha gravitado en su política exterior y seguridad. El istmo era el área focal del tráfico marítimo entre las colonias del Pacífico y España gracias a su privilegiada situación y conformación geopolítica. Al crearse el poder naval patriota, y al conquistar el control del mar en el Pacífico suroriental, surgió la imprescindible necesidad de interrumpir las comunicaciones hispanas en el golfo de Panamá. Con esta acción, el general O'Higgins evitaba el envío de refuerzos y armas a los ejércitos realistas acantonados en los países andinos.

Según el historiador Benjamín Vicuña Mackenna, el Capitán de Corbeta Don Juan Illingsworth, al mando de la corbeta corsaria *Los Andes*: “resolvió ejecutar un golpe de mano que aterrase a los españoles, y con este objeto puso rumbo a Panamá el mes de agosto de 1819”.<sup>1</sup> Se mantuvo en las aguas del Golfo desde mediados de septiembre hasta marzo del año siguiente. En ese período se apoderó de diversas plazas fuertes e incluso atravesó el istmo con un destacamento de 100 hombres. Impuso autoridades criollas favorables a la emancipación. Más tarde, entre diciembre de 1821 y febrero de 1822, unidades de la Escuadra de Cochrane exploraron la región panameña en busca de las elusivas fragatas realistas *Prueba y Venganza*.

Como una constante histórica, en los conflictos bélicos en los cuales nuestro país se ha visto envuelto, la Armada envió fuerzas navales a las proximidades de Panamá destinadas a proteger o capturar naves mercantes cargadas con bastimentos militares.

En el presente, a causa del modelo económico abierto adoptado por nuestro gobierno, el desarrollo y bienestar del pueblo está basado en el comercio exterior. Por el canal de Panamá transitan las líneas marítimas que nos unen con el golfo de México, costa oriental de Estados Unidos y Canadá, Europa, el Mediterráneo y Medio Oriente. Estos mercados absorben alrededor del 60% de nuestro intercambio comercial, es decir unos 18 mil millones de dólares. Si por cualquier causa esta corriente mercantil se detiene en forma permanente o por un plazo prolongado, inevitablemente se produce un grave trastorno económico en Chile, encareciendo la gran mayoría de las exportaciones e importaciones.

Lo anterior nos indica la necesidad de preocuparnos del fluido pasaje de los barcos mercantes por el canal de Panamá, lo cual está en estrecha relación con la seguridad de la República hermana.

## La evolución de la Seguridad en Panamá.

Bajo el concepto amplio de seguridad, entendido como la condición de una nación para llevar a cabo sus políticas sin interferencias externas e internas, la seguridad de Panamá se ha mantenido en inseparable unión con la extraordinaria ubicación geopolítica del angosto istmo que separa a los dos océanos más importantes del mundo: el Atlántico y el Pacífico. Desde los tiempos coloniales su territorio sirvió de imprescindible eslabón de las comunicaciones marítimas dedicadas al acarreo del oro y joyas del imperio ibero. Por tal razón, piratas y filibusteros con frecuencia arrasaron sus puertos con bárbara crueldad.

En su vida republicana, Panamá ligó su destino, de manera voluntaria, con su vecina Colombia. El último período comprendió desde 1842 a 1903. En ese tiempo se originaron diferentes proyectos con el propósito de construir un canal interoceánico. Todos ellos contenían en sus contratos, cláusulas restrictivas a la soberanía del gobierno local.

Panamá se separó de Colombia el 3 de noviembre de 1903. Días después se firmó en Washington, el Convenio para la construcción del Canal. En el artículo I se estipulaba que Estados

Unidos garantizaba la independencia de la naciente República. El segundo establecía la cesión a perpetuidad para el uso, ocupación, control y protección de la zona del Canal, incluyendo unas pequeñas islas en la bahía de Panamá. El artículo XXIII especificaba el derecho de Estados Unidos para emplear sus fuerzas armadas en la seguridad y protección del Canal, asimismo la construcción de fortificaciones terrestres. En resumen, el Tratado dejaba la seguridad externa e interna de Panamá bajo la tuición de Washington. El economista investigador asociado de CELA Sr. Manuel F. Zárate expresó: “la estrategia de defensa y protección del paso acuático estuvo siempre enmarcada dentro de las doctrinas de seguridad de los Estados Unidos, pues la Zona del Canal, así como la empresa del canal de Panamá, estuvieron desde sus inicios, un status jurídico de colonia y monopolio estatal estadounidense respectivamente. Esta estrategia nunca obedeció entonces a un marco doctrinal de seguridad, que recogiera los intereses y propósitos nacionales de la nación panameña. Así, la defensa nacional y seguridad interna del estado estuvieron garantizados por los Estados Unidos a lo largo de toda nuestra vida republicana, solamente que en base a su doctrina de Seguridad y no de los intereses panameños”.<sup>2</sup>

Ante las evidentes vulneraciones a su soberanía, el pueblo panameño presionó permanentemente a fin de eliminar las disposiciones más lesivas. En 1936, se abolieron las cláusulas referidas a la calidad de garantes de la independencia nacional asumida por Estados Unidos; asimismo, se eliminó la facultad de intervenir en la mantención del orden interno de Panamá. En 1977 después de prolongadas negociaciones, se firmó el Tratado Torrijos-Carter, que puso fin a la cesión a perpetuidad de la Zona del Canal y sus obras. Además se acordó la neutralidad del paso tanto en la paz como en la guerra. La materialización de los convenios se produjo el 31 de diciembre de 1999 y la República de Panamá quedó a cargo de su propia seguridad cubriendo la del Canal. Pero “Estados Unidos ha retenido el derecho de actuar unilateralmente para proteger el Canal y mantener su neutralidad”.<sup>3</sup> Asimismo políticos estadounidenses han sostenido que “EE.UU. posee y debe seguir manteniendo un derecho de vigilancia sobre esta vía interoceánica frente a cualquier amenaza a su neutralidad, por lo cual Washington podría intervenir unilateralmente y sin consulta si fuera necesario”.<sup>4</sup>

### **Trascendencia estratégica de Panamá.**

La importancia político-estratégica de Panamá dentro del ámbito mundial radica en el nudo de comunicaciones que constituye el istmo y comprende el Canal, carreteras, ferrocarril y poliductos.

En 1998, por el Canal circularon 13.025 naves con 192 millones de toneladas de carga. El tamaño unitario de los buques, en constante incremento, alcanzó alrededor de 17 mil toneladas Panamá. De acuerdo a la reglamentación vigente desde 1981, las máximas dimensiones aceptables para barcos comerciales fue fijada como sigue: manga 106' (32,3m), eslora 950' (289,6m) y calado 39',5 (12m). En síntesis, el paso puede admitir naves Panamax de unas 60 mil tons. DWT.

En 1992, los principales productos transferidos consistieron en granos 20%, petróleo y derivados 16% y contenedores, en continuo aumento, 14%. Los automóviles aunque representaron un volumen pequeño en tonelaje de carga generaron el 14% de los ingresos por peaje del Canal.

El istmo sirve a un número importante de tráficos, entre otros la costa oriental de Estados Unidos con Asia, Europa y la costa occidental de Estados Unidos y Canadá, costa Este de Norteamérica y Europa con costa Oeste de Sudamérica y costa Este de Norteamérica con costa Oeste de Centroamérica.

Según un documento emitido por la Comisión del Canal de Panamá: “Los Estados Unidos es el usuario más importante del canal de Panamá en términos de la carga que mueven los barcos en tránsito. En el año fiscal de 1992, 78.7 millones de toneladas largas de carga originadas en los Estados Unidos y 30.4 millones de toneladas fueron destinadas a los Estados Unidos. El total de la carga comercial que pasó a través del canal en el año fiscal de 1992 fue de 159.3 millones de toneladas largas”.<sup>5</sup>

El grupo mayor de productos individuales de carga en el año fiscal de 1992 fue 32.7 millones de toneladas largas en embarques de granos. Gran cantidad de estos embarques provenían de los puertos de EE.UU., golfo de México, con destino al Lejano Oriente.

Por otra parte, los planes de modernización del Canal contemplan mantenerlo operativo y competitivo hasta el 2050. El factor limitante crucial para aumentar su capacidad de flujo está en la reserva de agua del lago artificial de Gatún. Sobre el mismo tema cabe tener presente que los numerosos proyectos destinados a construir un nuevo paso acuático interoceánico no prosperan hasta la fecha, con excepción de ferrocarriles transoceánicos. El Canal está disminuyendo en importancia económica y estratégica debido a la aminoración paulatina del porcentaje absorbido de carga mundial. Asimismo, los portaaviones y los submarinos misileros estratégicos no transitan por el istmo, pero sí el resto de las unidades navales. También los modernos buques portacontenedores, petroleros y graneleros ya no caben por sus esclusas. Por último los nuevos modos de transporte lo hacen menos competitivo. Aún así, la interrupción prolongada o permanente de la circulación de carga repercute con severidad en los usuarios, en particular EE.UU. que mueve alrededor del 12% de su intercambio comercial. Por tal motivo el canal de Panamá todavía constituye un objetivo de carácter económico y estratégico en diversos tipos de conflictos, en especial aquellos que buscan dañar o favorecer a EE.UU.

### **Conflictos externos que afectan a Panamá.**

La clasificación de los conflictos internacionales, por los múltiples parámetros comprendidos, se presta a cierta anarquía. Por tanto se recurre a la terminología utilizada en la Academia de Guerra Naval.

La Guerra Generalizada involucra a las grandes potencias y sus aliados. Compromete a todas las naciones del globo directa o indirectamente. Es el caso de la OTAN contra una potencia mayor. En el presente la situación político-estratégica imperante a nivel mundial hace su ocurrencia muy improbable a mediano plazo. En este tipo de conflicto donde se busca alterar el orden mundial, se espera, a lo menos, un intercambio nuclear escalonado y selectivo. Para un adversario de la OTAN, el canal de Panamá corresponde a un objetivo rentable a fin de disminuir su capacidad económica y flexibilidad para el intercambio oceánico de fuerzas navales, tropas y abastecimientos. La historia del canal de Suez demuestra que los Tratados de neutralización de un paso interoceánico artificial no tienen validez durante los conflictos.

Previo a uno de estos cataclismos, durante el largo período de tensión, es posible prever la reedición de la Guerra Fría, fenómeno bélico que destaca por la aplicación intensiva de la Crisis y la sinuosa Estrategia Indirecta. La última se concreta a través del terrorismo, la subversión de corte ideológico y desemboca en una guerra prolongada o conflicto de baja intensidad demoleedor para el país objetivo. Uno de ellos puede ser Panamá.

Con respecto a las guerras locales o limitadas, por lo común entre vecinos, Ebrahim Asvat ex Director de la Policía Civil de Panamá opina en Paz y Seguridad en las Américas: "Si bien es cierto que Panamá no tiene conflictos fronterizos pendientes con Colombia y Costa Rica, para reformular una política de Seguridad Exterior se deberían eliminar o disminuir las causas de tensión que podrían existir con cada una de ellas".<sup>6</sup> La citada coyuntura la confirma el Research Institute for Study of Conflict and Terrorism. La publicación británica en su N° 230 de 1990, sólo establece para Panamá la existencia e intereses conflictivos con los Estados Unidos, los cuales están superados mediante los Tratados de 1977. La excepción corresponde al derecho de la Casa Blanca para intervenir de manera unilateral e inconsulta con el propósito de mantener la neutralidad y tránsito pacífico por el Canal.

Conviene agregar que la situación colombiana encierra una fuente de preocupación para la seguridad de Panamá. El ya aludido Sr. Asvat comenta sobre el tema: "La convulsión que vive Colombia producto del narcotráfico, la insurgencia guerrillera y el malestar económico han convertido a la región del Darien en un asidero natural para el desplazamiento de la guerrilla hacia

el sector fronterizo panameño, así como el movimiento de las drogas y la inmigración ilegal.<sup>7</sup> Ante esta perspectiva, los gobiernos de Panamá y Colombia firmaron convenios bilaterales orientados a la cooperación mutua a fin de resolver los problemas planteados, en particular el control del tráfico marítimo costero. En la zona de Darien el accidentado territorio y el clima impiden la continuación de la carretera Panamericana haciendo casi intransitable la vía terrestre. La ruta más expedita disponible es el mar.

El narcotráfico, catalogado por Washington como una amenaza externa a la seguridad nacional de Norteamérica, también significa un desafío para Panamá. Los carteles pretenden usar el Canal como ruta de envío de eventuales cargamentos masivos de drogas hacia EE.UU. y Europa, los lucrativos centros consumidores. Este es un posible generador de crisis con los gobiernos presuntamente perjudicados.

Hay otros factores externos relacionados con la seguridad de Panamá como el terrorismo fundamentalista, contaminación, inmigración ilegal, tránsito de naves con carga atómica, etc. Pero estos peligros, se estima, no revisten gravedad excepto el terrorismo, pues son marginales y están relativamente controlados por los organismos internacionales.

### **Conclusiones.**

- La seguridad de Panamá continúa en estrecha relación con su aventajada posición geopolítica, pues consiste en una importante vía focal de comunicaciones interoceánicas.
- El resguardo de la seguridad del istmo constituye una materia exclusiva del Estado panameño, sin embargo, compromete a los usuarios del Canal.
- Panamá carece de hipótesis de conflictos vecinales y por tanto no le atañen las guerras locales o limitadas. Pero está sujeto a intervenciones de EE.UU.
- Los conflictos más probables en el presente y futuro corresponden a la guerrilla subversiva en su versión vecinal o a una acción global.
- A largo plazo, Panamá puede quedar envuelto en una guerra global.
- En forma permanente, las instalaciones del Canal, carreteras, poliductos y ferrocarriles transoceánicos están afectos al terrorismo internacional.
- El istmo es vulnerable a la contaminación y al narcotráfico.
- Contradicciones entre los múltiples intereses económicos e interpretaciones de Tratados bilaterales y multilaterales conforman fuentes potenciales de crisis.
- Las principales amenazas contra la seguridad de Panamá provienen desde el mar.

\* Contraalmirante. Oficial de Estado Mayor, Profesor de la Academia de Guerra Naval. Destacado Colaborador, desde 1984.

1. Citado por el Vicealmirante Luis Uribe Orrego; "Nuestra Marina Militar 1810-1826". Valparaíso 1910, pág. 68.
2. Manuel F. Zárate; "El Canal de Panamá en el Siglo XXI". Reversión y Seguridad del Canal. Páginas 216/217.
3. Víctor Millan and Michel A. Morris; "Conflict Studies" 230. Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism. Londres, abril 1990.
4. Omar R. Ortiz Troncoso; "La restitución del Canal de Panamá como supuesto factor de desestabilización de la región.
5. La Comisión del Canal de Panamá. Estadísticas del Canal. Página 12, 1993.
6. Ebrahim Asvat; "La Desmilitarización Panameña y sus Desafíos Futuros". Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO. Chile Nº 12, julio 1997.
7. Ebrahim Asvat; "La Desmilitarización Panameña y sus Desafíos Futuros". Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO. Chile Nº 12, julio 1997.