

V.

**LA NEGOCIACION EN TIERRAS, AGUAS Y
ADMINISTRACION DEL CANAL**

1. INTRODUCCION

La reversión a la República de Panamá de toda la Zona del Canal como realidad jurisdiccional desde la entrada en vigencia del Tratado del Canal se complementa con la devolución de áreas fundamentales para su desarrollo económico, urbano y espacial y de valiosas instalaciones que permitirán asegurar, rápidamente, el desenclave geográfico externo y la expansión de las ciudades terminales de Panamá y Colón. Todo ello no es un resultado del azar o de la improvisación. Una larga y compleja negociación política y técnica concluyó con el acuerdo de reversión a Panamá para su plena propiedad y uso, desde la fecha de entrada en vigencia del Tratado, del Cerro Ancón, de los puertos de Balboa y Cristóbal y del Ferrocarril de Panamá, de Albrook Field y Albrook Este, de parte de Curundú, Amador y Coco Solo, de las islas de Naos, Flamenco y Perico, de Paraíso, Pedro Miguel, Rainbow City, del área costera desde el puente de las Américas hasta Veracruz, del Viejo y Nuevo Campo de Francia y de las inmediaciones de Arraiján. Estas áreas, junto con las extensas tierras cubiertas de bosques, lagos y mar jurisdiccional, suman en total 106.700 hectáreas, es decir, 64^o/o de la extinta Zona del Canal de Panamá. Además de efectuarse la de-

saparición, también desde la fecha de entrada en vigor del Tratado, del enclave autónomo, económico y comercial que operaba allí en abierta competencia con Panamá. Esto sucedió cuando se transfirieron a Panamá todas las actividades y funciones comerciales que se realizaban en la extinta Zona del Canal de Panamá, salvo la de transportar barcos de un océano a otro. También, los trabajos de la negociación permitieron definir con precisión los derechos suficientes que Panamá confirió a los Estados Unidos de América sobre el uso de tierras y aguas y sobre las funciones específicas para manejar y mantener el Canal de Panamá y los derechos para administrar las áreas de coordinación militar. Igualmente, esos trabajos hicieron posible la delimitación de las áreas sobre las cuales se ejercen los derechos mencionados, además de aquellas sometidas a los derechos de uso para los sitios de defensa, las áreas de coordinación civil de viviendas para los empleados de la Comisión del Canal y las que forman parte de acuerdos bilaterales separados como los laboratorios del "Smithsonian Institution" o las instalaciones de la "Federal Aviation Agency".

La negociación en tierras, aguas y administración se efectuó mediante la aplicación de cierta metodología, guiada por objetivos bien definidos, durante un largo proceso cuya última etapa se extiende desde el año de 1975 hasta septiembre de 1977 cuando podemos apreciar sus resultados en el texto del Tratado del Canal de Panamá.

2. METODOLOGIA DE LA NEGOCIACION

Por metodología entendemos la manera formal de proceder en las conversaciones sobre el tema. Ello comprende la organización de los trabajos y la participación de cada equipo en conversaciones conjuntas.

La última etapa de la negociación en tierras, aguas y administración, la decisiva, se desarrolló en dos mesas distintas aunque íntimamente vinculadas y estrechamente complementarias, con las contrapartes panameñas constituídas así:

- a) la mesa de negociadores principales presidida por los doctores Rómulo Escobar B. y Aristides Royo S. y
- b) la mesa de negociación de expertos en tierras, aguas y administración del Canal, dirigida por el Arquitecto Edwin Fábrega V.

Ambas mesas podían reunirse simultáneamente aunque en muchas ocasiones sus trabajos no coincidieron cronológicamente. En la segunda mesa participaron, como negociadores, los miembros de la Comisión Panameña de Tierras, Aguas y Administración del Canal formada desde 1975 por los Ingenieros Arnoldo Cano A. y Augusto Zambrano, y los doctores Flavio A. Velásquez y Omar Jaén Suárez. Esta Comisión, cuyos trabajos ad hoc fueron formalizados mediante el Decreto 40 de 15 de marzo de 1977, fue Coordinada por el Arquitecto Edwin Fábrega V., Negociador Principal. En sus últimas sesiones de julio y agosto de 1977 también participaron el Tte. Coronel Armando Contreras, G-3 de la Guardia Nacional, quien expuso las aspiraciones del Gobierno Nacional en cuanto a tierras y aguas para la participación panameña en la defensa conjunta del Canal y su Asistente el Capitán Moisés del Rífo, y el Ingeniero Julio Mock responsabilizado por los aspectos de la confección de los mapas finales de la negociación. Por parte de los Estados Unidos de América estuvieron presentes en la Mesa de negociación en Tierras, Aguas y Administración del Canal el Teniente General W. Dolvin y el Coronel L. Jackley del Departamento de Defensa, los Tenientes Coroneles R. Duker y G. Carroll asistentes del Teniente General W. Dolvin, el Capitán S. Lukas del Departamento de Defensa, el señor John Becker y la señora Geraldine Chester del Departamento de Estado.

La Mesa de Expertos en Tierras y Aguas desarrolló los siguientes trabajos conjuntos: elaboración de una clasificación de tipos de áreas según diferentes derechos de uso; localización geográfica y delimitación cartográfica de las diversas áreas de tierras y aguas involucradas en el Tratado del Canal; derechos de uso sobre tierras y aguas que Panamá confiere a Estados Unidos para el manejo y mantenimiento del Canal; condiciones para la administración de las áreas de coordinación militar; esquema para la reversión a Panamá de los puertos de Balboa y Cristóbal y Ferrocarril de Panamá; funciones y actividades de la Nueva Entidad Administradora del Canal y Funciones y actividades que corresponden a otras instituciones u organismos, sobre todo de Panamá.

Esta Mesa de Expertos adelantó sus trabajos conjuntos tanto en Contadora y Panamá (Ministerio de Relaciones Exteriores) como en Washington (Pentágono) en cerca de 50 sesiones de negociación celebradas durante dos años, la última de las cuales se realizó el 10 de agosto de 1977 en Panamá. Ella funcionó bajo el entendimiento que sus decisiones serían ad-referendum de los dos gobiernos e independientes de los acuerdos de la mesa de negociadores principales, salvo en lo que se refiere a los siguientes puntos: régimen de uso de los sitios de defensa contenido en el Estatuto de Fuerzas Armadas de los Estados Unidos en Panamá, licencias de uso en las áreas de operación del Canal, régimen de las viviendas para empleados del Canal, régimen de servicios públicos (electricidad, agua y teléfonos) en las áreas de lo que era la Zona del Canal de Panamá y naturaleza de la Nueva Entidad Administradora del Canal. Tales temas fueron tratados por la Mesa Política, quedando en estos puntos a la Mesa de Expertos la responsabilidad por la localización geográfica y cartográfica de las áreas sobre las cuales se ejercerían los derechos de uso anteriormente mencionados. Además se trabajó bajo el entendimiento que los diversos puntos que se trataban for-

maban un paquete autónomo, de manera que las concesiones de parte y parte en cada punto no alteraban el equilibrio de temas ajenos a tierras, aguas y administración del Canal y que, igualmente, el tratamiento de todos los otros temas de la negociación no influía sobre los acuerdos que se celebraban en la mesa de negociaciones de expertos. Todo ello con el ánimo de perturbar lo menos posible con consideraciones subjetivas, el tratamiento de delicados asuntos de carácter técnico, indispensables tanto para lograr el continuado funcionamiento y mantenimiento del Canal de Panamá como para asegurar la reversión efectiva de áreas e instalaciones para las otras necesidades de desarrollo urbano, económico y espacial de la República de Panamá y en particular de las ciudades principales de Panamá y Colón en la región metropolitana.

La Comisión Panameña de Tierras, Aguas y Administración del Canal adelantó sus trabajos en base a un exhaustivo estudio de la realidad geográfica, administrativa y funcional de la Zona del Canal de Panamá mediante una investigación documental y un intenso programa de visitas a funcionarios, empleados del Canal y oficiales de las Fuerzas Armadas norteamericanas, y de inspección en el terreno de todas las áreas e instalaciones civiles y militares.

Además, realizó consultas internas de carácter técnico con las diversas instituciones panameñas involucradas en sus temas y contó con la colaboración de la Autoridad Portuaria Nacional y sobre todo del excelente secretariado de la Misión Negociadora en el Ministerio de Relaciones Exteriores dirigido por Doña Oris García de Salazar. Ella funcionó siguiendo las instrucciones políticas del Gobierno Nacional transmitidas mediante su coordinador Arquitecto Edwin Fábrega. Además, hay que reconocer el útil trabajo de "explorador" y "liaison" realizado en este tema por el Embaja-

dor Gabriel Lewis G. durante los últimos meses de la negociación en Washington. El funcionamiento ininterrumpido y provechoso de la Comisión Panameña de Tierras, Aguas y Administración del Canal fue posible gracias al apoyo decidido que siempre le brindó el Jefe de Gobierno General Omar Torrijos Herrera.

3. OBJETIVOS DE LA NEGOCIACION

El propósito de las conversaciones en Tierras , Aguas y Administración fue el de conciliar las necesidades de la República de Panamá como principal responsable por la organización voluntaria de su espacio geográfico y las aspiraciones de los Estados Unidos en cuanto a las áreas y derechos para el funcionamiento y defensa del Canal, de acuerdo con una serie de realidades funcionales y las posibilidades de evolución de las mismas. Interesaba dotar a la República de Panamá de los instrumentos institucionales y territoriales para lograr una organización óptima del espacio en la Región metropolitana mediante la rápida reversión a su pleno uso de áreas e instalaciones y funciones esenciales para el desarrollo demográfico, económico y urbano. Igualmente, se intentaba mediante estas conversaciones delimitar las áreas geográficas y definir los derechos de uso necesarios y suficientes que confirió la República de Panamá para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades de los Estados Unidos de América en el manejo, funcionamiento y mantenimiento del Canal de Panamá y su conveniente protección y defensa en el Istmo, durante el período de duración del Tratado del Canal.

Entre los objetivos específicos mencionaremos la necesidad de considerar bases para la solución de ciertos problemas como:

- a. El crecimiento demográfico galopante de la región me-

tropolitana impone una presión creciente a su espacio geográfico. Actualmente viven en ella cerca de 800,000 habitantes que se convertirán en el año 2000 en 2,600.000 según la hipótesis alta o en 2,000.000 según la hipótesis más razonable. Es evidente que las ciudades de Panamá y Colón deberán contrar con áreas de expansión urbana en terrenos de la extinta Zona del Canal.

- b. Esta población exigirá la prestación de servicios públicos, sobre todo de agua potable suministrada por la Cuenca hidrográfica del Chagres. Igualmente, para evitar ciertos efectos de la presión demográfica creciente será necesario continuar desarrollando controles más rigurosos de los usos del suelo en la cuenca para evitar la deforestación descontrolada que afecta la disponibilidad de agua para usos urbanos y del Canal y estimula la peligrosa erosión y la consiguiente sedimentación de materiales en el cauce del Canal.
- c. Además, el crecimiento demográfico y urbano y la intensificación de las actividades en la región metropolitana demandarán de un desarrollo notable de las comunicaciones internas en sentido longitudinal y transversal, mediante puertos, ferrocarriles oleoductos, transportadores oceánicos y carreteras a través de tierras de la extinta Zona del Canal. Son inminentes dos proyectos esenciales: la carretera atlántica Colón-Penonomé y la autopista Panamá-La Chorrera.
- d. Las necesidades de asegurar el bienestar económico y la creación de empleo sólo podrán resolverse mediante la utilización de áreas y el desarrollo de actividades relacionadas con la ruta canalera y las inmediaciones de la misma, tanto en el Sector Atlántico como en el Sec-

tor Pacífico. En estas áreas deberán establecerse y desarrollarse actividades comerciales, industriales y portuarias bajo la entera responsabilidad de la República de Panamá.

Los resultados de la negociación en el tema de Tierras y Aguas de la Zona del Canal no ignoraron el peso de ciertas realidades de tipo organizativo y funcional y las estructuras espaciales que se han creado en esa parte del territorio nacional en lo que ha transcurrido del siglo XX. Igualmente, consideraron las necesidades actuales del país y de la región Metropolitana, asimismo como los estudios de previsión de evolución y de organización del espacio realizados en los últimos años por grupos de trabajo de la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y del Ministerio de Planificación y Política Económica. En efecto, las diversas proyecciones futuroológicas de acuerdo con ciertas hipótesis coinciden todas en los puntos siguientes:

- a. La ampliación significativa de los núcleos urbanos existentes.
- b. La expansión de las áreas urbanas y suburbanas en tierras de la Zona del Canal en ambas entradas de la vía interoceánica.
- c. La delimitación de extensas áreas de la cuenca del Chagres con usos del suelo estrictamente controlados por parte de la República de Panamá.
- d. Un desarrollo mayor de los ejes viales en sentido transversal.

Además, el aumento de las necesidades del comercio marítimo internacional a mediano y largo plazo impondrán, en cierto momento cercano al horizonte del año 2000, la ejecu-

ción de obras de mejoramiento de la capacidad del Istmo para cumplir con su función geográfica, mediante una modernización notable del actual Canal de esclusas o la construcción de un canal a nivel del mar. Ello traerá como consecuencia un uso más intensivo de la tierra en la región metropolitana y una organización más compleja de su espacio geográfico y funcional.

4. EVOLUCION DE LAS CONVERSACIONES

Para resolver las diversas causas de conflicto que se estaban acumulando entre Panamá y los Estados Unidos por razón de la existencia e interpretación unilateral del Tratado de 1903 y sus Enmiendas, entre las cuales destacamos la persistencia del enclave jurisdiccional y administrativo de la Zona del Canal se inician, en 1964, negociaciones entre los dos países. En el tema de los derechos que se acordaron sobre las Tierras, Aguas y Administración del Canal de Panamá podemos resumir la evolución de las conversaciones en los siguientes puntos:

a. Al principio, según los Estados Unidos, la Zona del Canal era toda útil y necesaria para el funcionamiento de la vía interoceánica. Administrativamente la dividía en dos sectores; a) áreas de la Compañía del Canal de Panamá; b) áreas de otras agencias del gobierno norteamericano incluyendo las Fuerzas Armadas. Distinguía, además, un pequeño sector de reserva forestal. Al mismo tiempo, la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República luego de un serio estudio dictamina que sólo se necesita menos de un 10^o/o de las tierras y aguas de la Zona del Canal para manejar convenientemente la vía interoceánica. Estudios posteriores indican que de las 166,000 hectáreas solamente 5,700 hectáreas, es decir, un 4^o/o de la Zona del Canal de Panamá (incluso las 23,400 hectáreas de mar terri-

torial) contiene instalaciones permanente como los poblados, las esclusas y las obras militares; el 96^o/o está cubierto por aguas, bosques y matorrales. De estas 5,700 hectáreas, un 75^o/o están dedicadas a usos de tipo militar. El área para el manejo del mismo canal, con las instalaciones, el cauce y las laderas para control de erosión no supera las 16,000 hectáreas, cerca de un 10^o/o.

b. A pesar de los meritorios esfuerzos de los negociadores panameños y de sus rigurosos planteamientos conceptuales, los Estados Unidos demuestran una actitud negativa que se refleja en los resultados de la negociación en el tema de Tierras y Aguas según los Proyectos de Tratados de 1967. En aquella ocasión, el gobierno norteamericano insistió en la devolución al pleno uso de Panamá de áreas periféricas y marginales, claramente insuficientes para permitir la solución de los graves problemas demográficos, urbanos y económicos causados por la desarticulación espacial en la región metropolitana. Los Estados Unidos entendían devolver plenamente a Panamá sólo un 6^o/o de las tierras y aguas injustamente retenidas desde 1903 y pretendían mantener, en la práctica, una Zona del Canal aunque ligeramente reducida en algunos de sus bordes.

c. No obstante el poco éxito de los Proyectos de Tratados de 1967, luego de la reanudación de las conversaciones en 1971, la misión negociadora norteamericana insiste en su posición tradicional en forma tal que se crea un verdadero "impasse" en el tema y se suspende el trabajo considerable y valioso de los sub-comités de Tierras y Aguas de la negociación del Tratado del Canal y en particular el producido por el negociador panameño Lcdo. Fernando Manfredo B.

d. Después de los acuerdos de noviembre de 1974 que aseguraron la total reversión jurisdiccional de toda la Zona del Canal desde la entrada en vigencia del Tratado advertimos, a

principios de 1975, el primer atisbo en un cambio de actitud de los Estados Unidos en la cuestión de Tierras y Aguas. En este tema, a pesar de mantener el concepto de devoluciones de áreas periféricas y menores, de aproximadamente un 10^o/o de la Zona del Canal, los negociadores norteamericanos plantean una serie de matices en los regímenes de uso de las áreas para el funcionamiento y defensa del Canal. Al mismo tiempo, el gobierno panameño toma la decisión política de considerar derechos de uso para la defensa del Canal en tres sitios localizados en el Atlántico, en el Pacífico y en medio del Istmo Central de Panamá, capaces de albergar fuerzas de tierra, mar y aire. De tal forma, debería revertir al pleno uso de Panamá cerca de un 80^o/o de la Zona del Canal.

e. Al año siguiente, los planteamientos de la delegación de Panamá que se inspiran en las proposiciones y principios de la Declaración Tack-Kissinger de 7 de febrero de 1974 (específicamente en los puntos 4o y 6o y en los acuerdos conceptuales rubricados en 1974 sobre Defensa y Protección del Canal, Jurisdicción y Derechos de uso y participación creciente Panameña en la Administración del Canal), tienen una mejor acogida en el equipo norteamericano. Estos planteamientos se resumen en cuatro conceptos esenciales: A) Disposición de definir las áreas funcionales sobre las cuales ejercería sus derechos de uso la Nueva Entidad Administradora del Canal y que incluirán el cauce mismo del Canal, las instalaciones esenciales (esclusas, represas), las laderas para control de erosión y otras reducidas áreas e instalaciones aisladas que forman parte del funcionamiento del Canal; B) Conveniencia de circunscribir los dispositivos físicos de defensa (bases militares esencialmente) y los derechos de uso correspondientes, a áreas contiguas a las instalaciones vitales (esclusas y represas) en vez de desplegarlos a todo lo largo del cauce del Canal; C) Oportunidad de establecer matices más definidos en los regímenes de uso que permitiesen la creación de los regímenes de coordinación administrativa de tipo civil y

militar para las áreas de entrenamiento, comunicaciones, viviendas y otras instalaciones, que las hiciera más aptas para una participación de Panamá en su uso y además las preparara para una más rápida integración al pleno uso por parte de Panamá. D) Necesidad de crear mecanismos dinámicos de ajuste que permitiesen reintegrar al pleno uso de Panamá y durante los primeros años de entrada en vigencia del Tratado, importantes áreas de alto interés cualitativo que no pudiesen ser devueltas desde su entrada en vigencia.

Además, la Delegación de Panamá aspiraba a que el equipo norteamericano reconociese la necesidad de distinguir dos tipos de áreas cuya devolución a Panamá, desde la entrada en vigencia del Acuerdo, causarían un impacto inicial favorable a la ejecución del Nuevo Tratado del Canal: A) Áreas de interés cuantitativo, constituidas por extensas superficies de agua, de bosques y montes, alejadas de los centros urbanos; y B) Áreas de interés cualitativo, de menor extensión pero de alto valor potencial para la expansión urbana y el desenclave geográfico externo, en particular áreas de uso comercial, industrial y portuario.

Inspirados, aunque parcialmente, en los conceptos mencionados, el equipo norteamericano realiza un primer ejercicio intelectual y textual cuya interpretación cartográfica efectuada por el equipo panameño aparece en la "hipótesis para un ordenamiento posible" de principios de 1976.

A fines de 1976 las delegaciones de Panamá y de los Estados Unidos presentan propuestas exploratorias que fueron ajustadas a principios de 1977 y que podríamos resumir así: A) Las áreas de impacto inicial de interés cuantitativo que se devolverían a Panamá a la entrada en vigencia del Tratado comprenderían alrededor de un 60 a 70% de la Zona del Canal. B) La categorización de áreas según diversos regí-

menes de uso reconoce, durante la vigencia del Tratado, y en las presentaciones de ambos países, las siguientes categorías: a) Areas de la Nueva Entidad administradora del Canal; b) Sitios de defensa; c) Areas de coordinación militar; d) Areas de coordinación civil y e) Areas bajo acuerdos bilaterales separados.

Finalmente, sobre el tema de funciones se logró identificar, conjuntamente, las funciones generales necesarias para la operación y mantenimiento del Canal asimismo como una lista ilustrativa de las funciones operacionales básicas, de manera que todas las demás o bien eran trasladadas a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos (particularmente servicios de salud y educación para empleados norteamericanos) o revertían a Panamá.

En el tema específico de Tierras y Aguas, Panamá planteó, en los dos últimos meses de la negociación que culminaron en los Acuerdos del 10 de agosto de 1977, sus requerimientos de áreas e instalaciones para asegurar convenientemente, desde la entrada en vigencia del Tratado, sus responsabilidades en la defensa conjunta del Canal, lográndose entendimientos sobre algunas de sus exigencias.

5. RESULTADOS DE LA NEGOCIACION EN TIERRAS, AGUAS Y ADMINISTRACION DEL CANAL

Los acuerdos en el tema global de tierras, aguas y administración son el resultado de la complementaridad de ciertos entendimientos elaborados en las dos mesas de negociación. A continuación presentamos una síntesis de los puntos fundamentales de los acuerdos realizados:

- a) La Mesa de negociadores principales acordó y luego

fue aprobado por ambos gobiernos:

a.1. El régimen de uso de tierras y aguas que se aplicaría en los sitios de defensa que Panamá pondría a disposición de los Estados Unidos para estacionar sus Fuerzas Armadas que participarían en la defensa conjunta del Canal.

a.2. El régimen de uso de las áreas de viviendas de empleados norteamericanos o asimilados como tales de la nueva Comisión del Canal de Panamá. Según este régimen, las viviendas de los poblados civiles que actualmente administra la Compañía del Canal y que no revierten a Panamá se pondrían a disposición de la Comisión del Canal que las asignaría a los empleados norteamericanos que actualmente las ocupan y sus reemplazantes del mismo origen si hubiere lugar, durante el período de vigencia del Tratado. Las viviendas que no se necesiten más para empleados norteamericanos revertirán a Panamá.

a.3. El régimen de administración de servicios públicos y comunales de agua, alcantarillados, electricidad y teléfonos y de mantenimiento de calles y áreas comunales en las áreas de operación del Canal y de viviendas de empleados de la Comisión del Canal. La nueva Comisión asume la responsabilidad por la prestación de tales servicios durante la vigencia del Tratado, en coordinación con las entidades panameñas que se ocupan de la prestación de ellos, quienes facturarán a sus clientes que se encuentren en las áreas mencionadas.

a.4. El régimen de licencias de uso que concedería Panamá en las áreas de manejo, funcionamiento y mantenimiento del Canal, de fondeo de naves y de áreas especiales como el curso del Chagres. Sólo Panamá podrá conceder tales licencias de uso, sobre todo de actividades comerciales, aunque sujetas a la aprobación de Estados Unidos a fin de evitar

incompatibilidades con la buena operación del Canal.

a.5. La naturaleza de la Comisión del Canal, que será una agencia del gobierno de los Estados Unidos, sujeta a su legislación nacional, aunque el sub-administrador hasta 1990 y luego el Administrador hasta 1999 serán ciudadanos panameños presentados, para su nombramiento, por el Gobierno de Panamá.

b) La Mesa de Expertos en Tierras, Aguas y Administración del Canal acordó y luego fue aprobado por ambos gobiernos:

b.1. Los derechos de uso de tierras y aguas que se confieren a Estados Unidos para el manejo, funcionamiento y mantenimiento del Canal, y las funciones de la Comisión del Canal de Panamá. Esto implica derechos de uso específicos en las áreas para el funcionamiento del Canal incluyendo las instalaciones principales como esclusas y represas y las instalaciones auxiliares situadas fuera del área contigua que se extiende desde el Atlántico hasta el Pacífico, dedicada al funcionamiento del Canal, para que la Comisión del Canal realice las funciones generales y operacionales acordadas y que sólo se refieren al eficiente funcionamiento técnico de la vía interoceánica. Además, ello incluye derechos de uso de aguas de los lagos y sus tributarios de la cuenca del Canal y las instalaciones de regulación de los volúmenes de agua disponibles como represas principales y auxiliares, así como derechos específicos de fondear naves en el área especial que sigue el curso del río Chagres desde la represa Madden hasta el mar.

b.2. Las condiciones para la administración de las áreas de coordinación militar, que son excepciones al régimen del Estatuto de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en Panamá. Estos derechos, aunque otorgan a Estados Unidos una responsabilidad principal en la administración de tales

áreas, permiten su uso por parte de las Fuerzas Armadas de Panamá que participan en la defensa conjunta del Canal, sin confundir nunca las líneas de autoridad y mando de las dos Fuerzas Armadas que las utilicen. Se trata de áreas de entrenamiento, viviendas, comunicaciones y servicios especiales médicos y educativos.

b.3. El esquema para la reversión a Panamá de los puertos de Balboa, Cristóbal y del Ferrocarril de Panamá, que incluye el establecimiento de un comité portuario conjunto y sus reglas de funcionamiento, que coordinaría las actividades de la Autoridad Portuaria Nacional de Panamá en los puertos de Balboa, Cristóbal y el Ferrocarril de Panamá y las de la nueva Comisión del Canal de Panamá, a fin de evitar situaciones incompatibles dada la proximidad de las instalaciones portuarias y ferrocarrileras y el cauce mismo del Canal.

b.4. Los derechos para construir represas adicionales que permitan elevar el nivel del Lago Gatún hasta la cota de 100 pies, y elevar el nivel del Lago Alajuela hasta la cota de 260 pies, límites de la extinta Zona del Canal de Panamá.

b.5. La localización geográfica y la delimitación cartográfica de las diversas áreas involucradas en el Tratado del Canal;

b.5. 1) Sitios de defensa: cuatro complejos de defensa alrededor de las esclusas, de los cuales dos en el Pacífico, Howard-Kobee-Rodman y Clayton-Albrook Oeste; dos en el Atlántico, Fuerte Sherman y Fuerte Davis, además de algunas instalaciones especiales aisladas tales como Galeta, Semaphore Hill y el oleoducto de la marina. Ellos suman 9,840 hectáreas, es decir, un 6^o/o de la antigua Zona del Canal.

b.5. 2) Areas de coordinación militar: cuatro campos de entrenamiento de los cuales dos en el Atlántico, Sherman y Piña, y dos en el Pacífico, Emperador y Clayton, el último de los cuales revierte a Panamá en los primeros años de entrada en vigencia del Tratado. Ellos comprenden cerca de 17,315 hectáreas , 11% de la desaparecida Zona del Canal. Además añadimos, dentro de esta categoría, 400 hectáreas ocupadas por las áreas de viviendas en la Estación Naval de Panamá, Fuerte Amador, Quarry Hights, Bajos de Curundu y parte de Altos de Curundu, algunas viviendas en el sector de Coco Solo, las escuelas, hospitales y dispensarios de salud situados fuera de los sitios de defensa como los hospitales Gorgas y Coco Solo, las escuelas secundarias de Balboa, Cristóbal, Curundu, el Canal Zone College de La Boca y algunas escuelas primarias en Diablo, Gamboa, Coco Solo, etc. A ellos sumamos las 500 hectáreas con otras instalaciones como el campo de antenas de Summit, algunos dispositivos de comunicaciones militares en el Cerro Ancón, el campo de antenas de Curundu que revierte a Panamá en tres años y Fuerte Gulick que lo hace en los cinco primeros años de entrada en vigencia del Tratado.

b.5. 3) Areas para el manejo , funcionamiento y mantenimiento del Canal que comprende el cauce del Canal y sus áreas aledañas desde el Atlántico hasta el Pacífico, las instalaciones como esclusas, edificios de administración, centrales eléctricas y subestaciones, líneas de transmisión, muelles y talleres de su uso exclusivo o compartido inclusive en los puertos de Cristóbal y Balboa, etc. dedicados solamente a usos no comerciales por la Comisión del Canal de Panamá. Todo ello suma aproximadamente 29,460 hectáreas, es decir, 18% de la extinta Zona del Canal.

b.5. 4) Areas de coordinación civil de viviendas para empleados norteamericanos del Canal y que comprenden

los poblados de La Boca, Balboa-Ancón, Diablo, Los Ríos, Cárdenas, Gamboa, Gatún, Margarita, Golden Hill y Coco Solo que totalizan 550 hectáreas urbanizadas.

b.5 5) Areas bajo acuerdos bilaterales separados en las cuales se incluyen la isla de Barro Colorado y edificios e instalaciones del "Smithsonian Institution" y de la Agencia Federal de Aviación, que suman cerca de 1,630 hectáreas, a saber, 1^o/o de la Zona del Canal.

Se han acordado mecanismos de reversión del uso de tierras y aguas cada 2 años para las militares y cada 5 años para las civiles, que permitirán adaptar el uso de tierras y la organización del espacio a la evolución normal de la región metropolitana y de la expansión de las ciudades terminales.

b.5. 6) Areas que revierten a Panamá a la entrada en vigencia del Tratado, que comprenden alrededor de 106,700 hectáreas, es decir, 64^o/o de la antigua Zona del Canal. Ellas son las siguientes:

Cerro Ancón y áreas aledañas a la Avenida de los Mártires

Pista de Albrook y Albrook-Este (PAD)

Parte de Altos de Curundú

Parte de Fuerte Amador

Complejo portuario de Balboa y área de depósito de combustibles, campo de antenas de Corozal.

Fuerte Grant: islas Naos, Culebra, Flamenco y Perico

Areas de bosques entre Fuerte Clayton y la ciudad de Panamá.

Pedro Miguel y Paraíso

Area de bosques entre Fuerte Clayton y el Lago Gatún.

Area costanera desde el Puente de las Américas hasta Veracruz.

Servidumbre para la autopista Panamá-Arraiján
Area aledaña a Arraiján
Gran parte del Lago Gatún
Lago de Alajuela (Madden)
Area al Sur del Corredor de Colón
Area al Norte del Corredor de Colón
Viejo y Nuevo Campo de Francia
Poblado de Rainbow
Cementerio de Mount Hope
Parte de Coco Solo
Fuerte Randolph
Complejo portuario de Cristóbal y depósito de combustible de Mount Hope.
Area de bosques entre los campos de entrenamiento de Sherman y de Piña
Area aledaña al poblado de Piña
Area aledaña a Escobal
Servidumbre de la carretera atlántica

6. ELABORACION DE LOS ACUERDOS FINALES

El 10 de agosto, después de una semana de árduas conversaciones realizadas en el Hotel Holiday Inn de la ciudad de Panamá, en las dos mesas de negociación que sesionaron simultáneamente, se produce el anuncio formal de la conclusión de los acuerdos finales sobre el Tratado del Canal de Panamá. Sin embargo, en el momento de la preparación de tales Acuerdos en forma de articulado del Tratado y su adecuada redacción, surgen considerables problemas en la interpretación de los acuerdos que obligan a las dos misiones negociadoras a continuar hasta el 5 de septiembre, en Washington, la más intensa y delicada etapa de conversaciones en el tema de Tierras, Aguas y Administración del Canal. De tal forma, cuando se inició la etapa de la elaboración conjunta

del texto final del Tratado, la Delegación norteamericana planteó interpretaciones restrictivas de los acuerdos logrados; pero, finalmente se adoptaron soluciones satisfactorias. Por ejemplo se aceptó, luego de una semana de negociaciones, el concepto de que la reversión de funciones implicaba, de manera general, la transferencia de las instalaciones dedicadas a la actividad correlativa: por ejemplo, al pasar a Panamá la responsabilidad por la prestación del servicio postal, policial o judicial, también se transferían los edificios destinados a tal función. Igualmente sucedía con edificaciones para la prestación de servicios comerciales como teatros, cafeterías, boliches, gasolineras, etc.

Paralelamente al trabajo de la mesa de redacción que elaboró los textos finales del Tratado del Canal y de los Acuerdos para la Ejecución de los Artículos III y IV del mismo, los equipos de expertos de negociación de Panamá y de los Estados Unidos, sobre tierras, aguas y administración del Canal, se convirtieron también en mesa de redacción. Luego de varias semanas de difíciles negociaciones en Panamá y en Washington lograron ambos equipos redactar conjuntamente, en español e inglés, los siguientes puntos del Tratado:

a. Anexo del Tratado del Canal. Procedimientos para la Cesación o Transferencia de las Actividades llevadas a cabo por la Compañía del Canal de Panamá o el Gobierno de la Zona del Canal y lista ilustrativa de las funciones que podrá desempeñar la Comisión del Canal de Panamá.

b. Anexo A del Acuerdo para la Ejecución del Artículo III del Tratado del Canal de Panamá. Areas para el funcionamiento del Canal, Areas de Viviendas, Servicios e Instalaciones Auxiliares y Fondeaderos.

c. Acta Convenida sobre el Acuerdo para la Ejecución del Artículo III del Tratado del Canal de Panamá.

d. Anexo A del Acuerdo para la Ejecución del Artículo IV del Tratado del Canal de Panamá. Sitios de Defensa, Areas de Coordinación Militar y otras instalaciones.

e. Anexo B del Acuerdo para la Ejecución del Artículo IV del Tratado del Canal de Panamá. Condiciones para la administración de las Areas de Coordinación Militar

f. Acta Convenida sobre el Acuerdo para Ejecución del Artículo IV del Tratado del Canal de Panamá.

Al mismo tiempo que se adelantaba en la redacción de los textos, los equipos técnicos de expertos de negociación se dedicaron a la elaboración conjunta de los mapas finales de la negociación, responsabilizándose el Instituto Geográfico Nacional "Tommy Guardia" del Ministerio de Obras Públicas de Panamá por el enorme trabajo de preparación de las 54 hojas de mapas polícromos y la "Defense Mapping Agency" de los Estados Unidos por su impresión oficial que se refieren a los Anexos A y B de los Artículos III (31 mapas) y IV (23 mapas) del Tratado del Canal. Esos mapas sintetizan, a diversas escalas, todos los aspectos geográficos de la negociación.

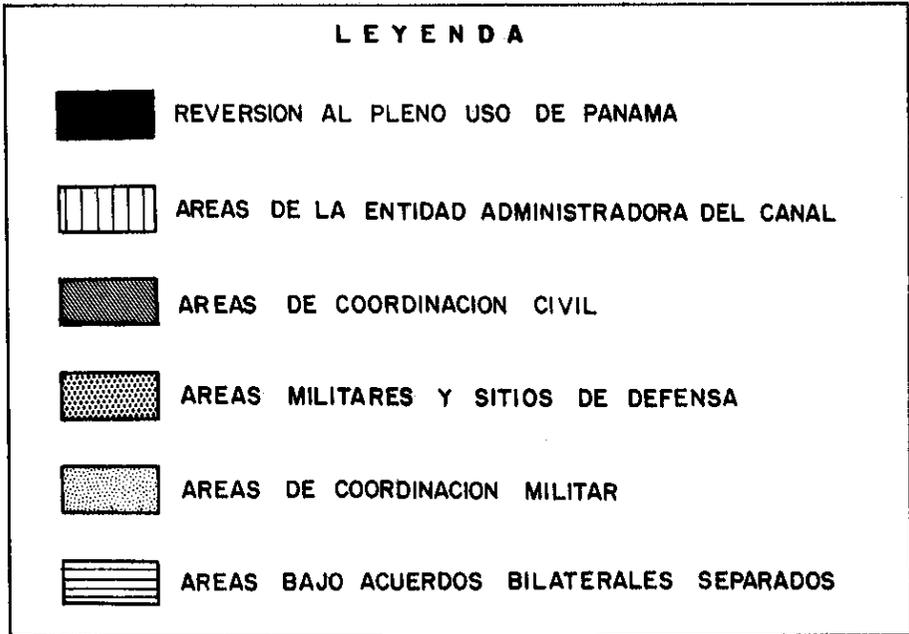
7 CONCLUSION

En esta apretada síntesis he tratado de resumir varios tomos de voluminosa documentación sobre el tema de tierras, aguas y administración del Canal y recoger los puntos fundamentales de los acuerdos logrados en la materia y que se integran, naturalmente, en el equilibrio general del Tratado del Canal. Esa documentación se refiere a las experiencias y testimonios acumulados por la Comisión Panameña durante

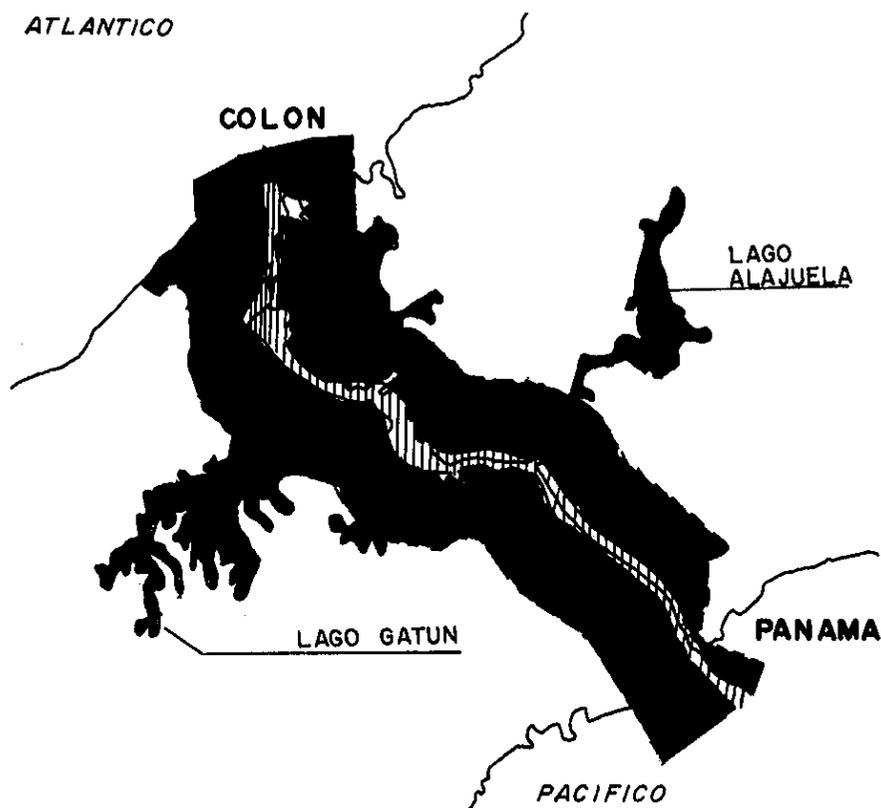
los últimos años de las negociaciones y a las conversaciones que han sostenido los dos equipos de negociación.

Los resultados de la negociación en el tema, que aparecen en el Tratado del Canal de Panamá, se perfeccionan y precisan adecuadamente en el momento de la ejecución del mismo. Tenemos que reconocer que ese Tratado se refiere a una realidad geográfica y funcional muy variada y compleja que tiene su propia dinámica interna de evolución. Reconocemos también que el Tratado enmarca esas tendencias y las dirige hacia otras soluciones que se integran dentro de las intenciones de las dos Altas Partes contratantes. Ello crea, naturalmente, nuevos fenómenos con su propia dinámica de evolución que harán del período de vigencia del Tratado, un verdadero período de transición entre la realidad actual y aquella que resultará en los alrededores del año 2000. De tal forma, el éxito del Tratado del Canal de Panamá dependerá, en gran medida, de su correcta y equilibrada aplicación a todo lo largo del período de su vigencia de manera que en el surgimiento de un sinnúmero de fenómenos nuevos de tipo geográfico y funcional se logren soluciones acordes con el espíritu general en el cual fueron pactadas sus estipulaciones.

MAPAS



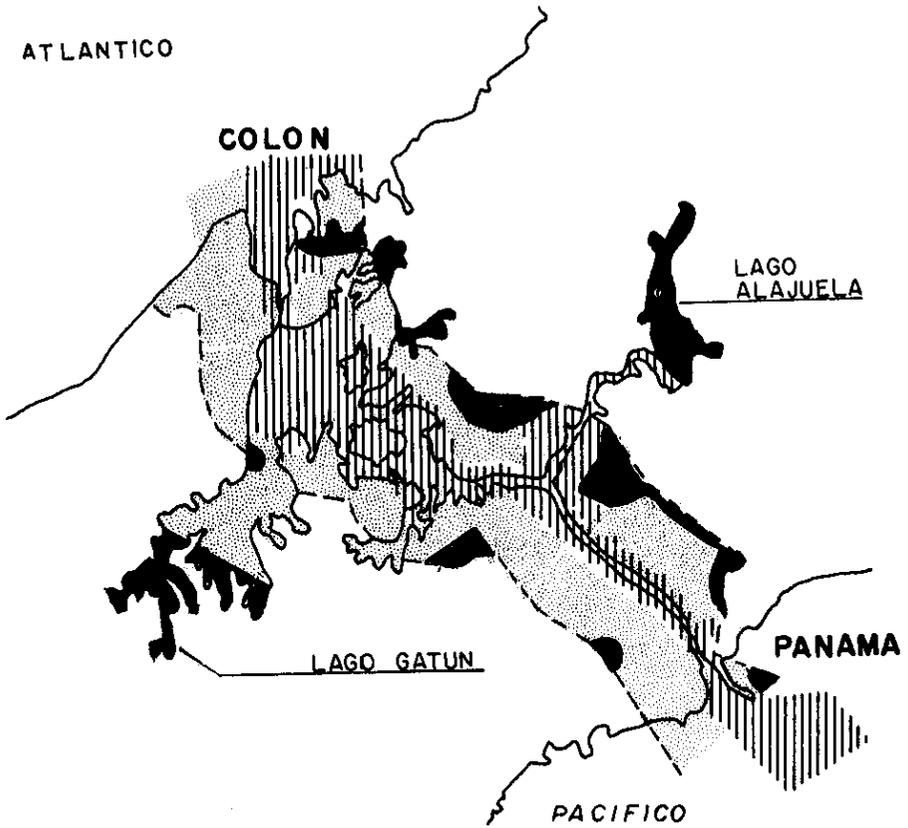
INTERPRETACION CARTOGRAFICA DE LA EVOLUCION DEL TEMA DE TIERRAS Y AGUAS EN LA NEGOCIACION DEL NUEVO TRATADO DEL CANAL DE PANAMA DE 1964 A 1977.



AREA DEL CANAL — PANAMA 1964

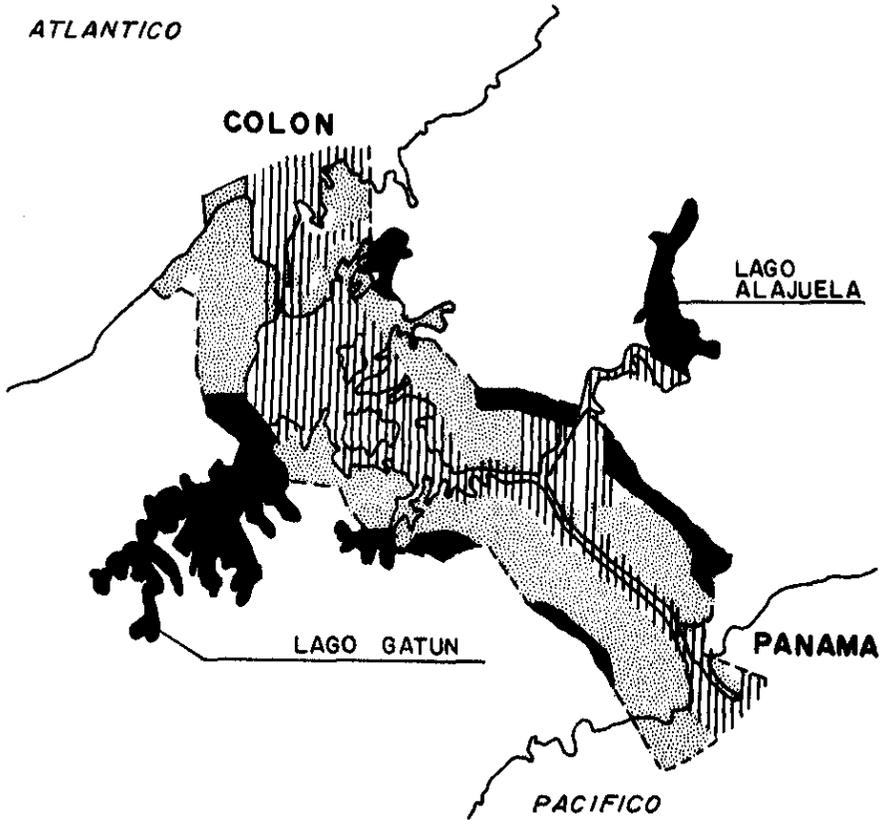
Resultado de un estudio efectuado por la Dirección de Planificación para que sirviera de base a la posición inicial de Panamá en las negociaciones.

Fig. 24. Area del Canal — Panamá 1964.



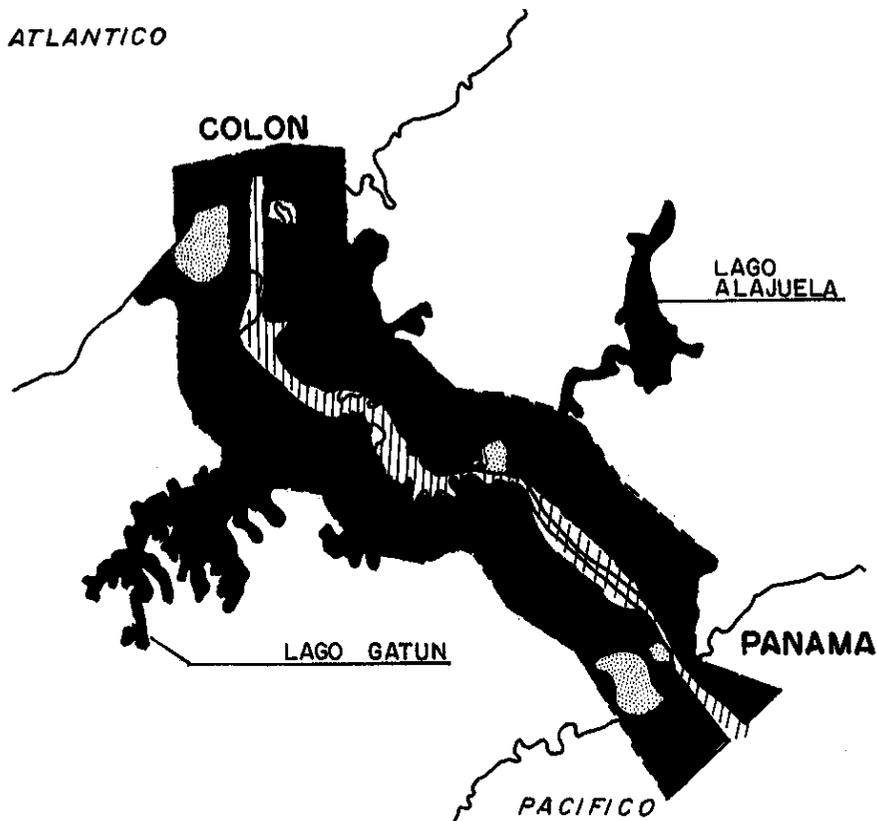
PROYECTOS DE TRATADOS DE 1967
Resultado acordado por los negociadores de ambos países en 1967.

Fig. 25. Proyectos de Tratados de 1967.



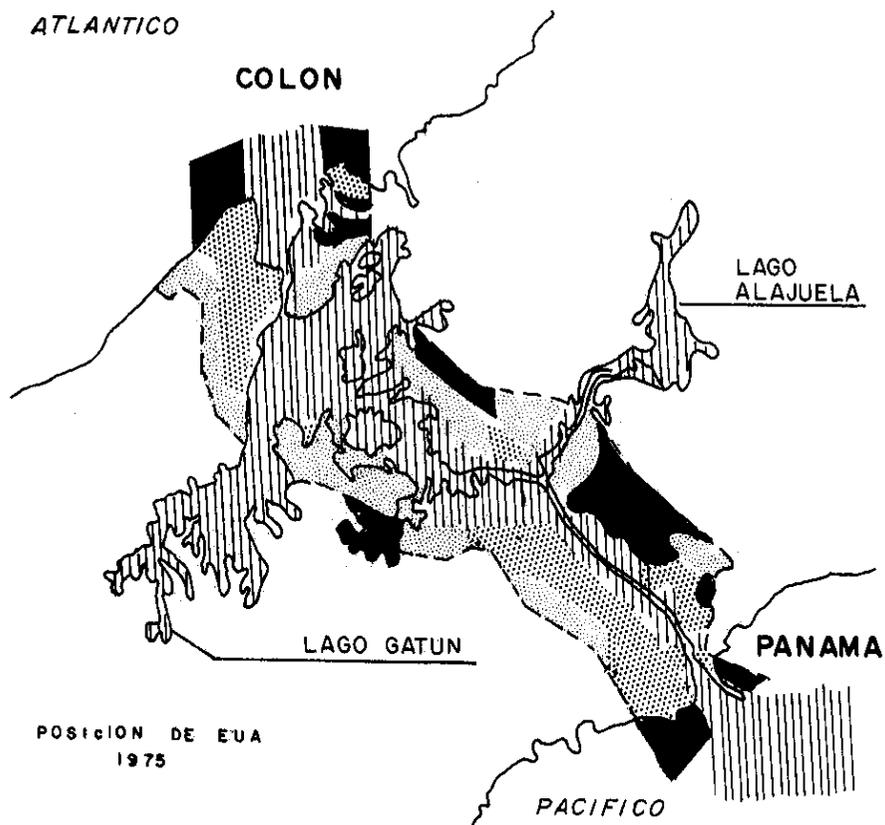
POSICION DE ESTADOS UNIDOS EN 1971
Presentada en la mesa de negociacion por la delegacion norteamericana

Fig. 26. Posición de Estados Unidos en 1971.



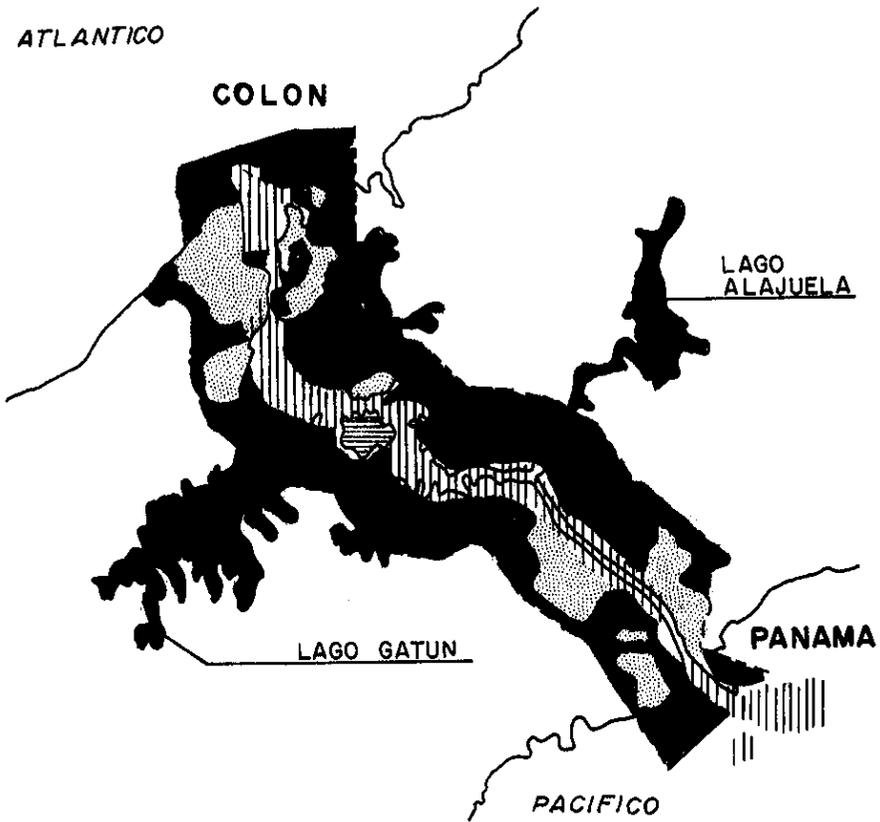
POSICION DE PANAMA EN 1975
Posición oficial presentada en la mesa de negociación por la delegación panameña

Fig. 27. Posición de Panamá en 1975.



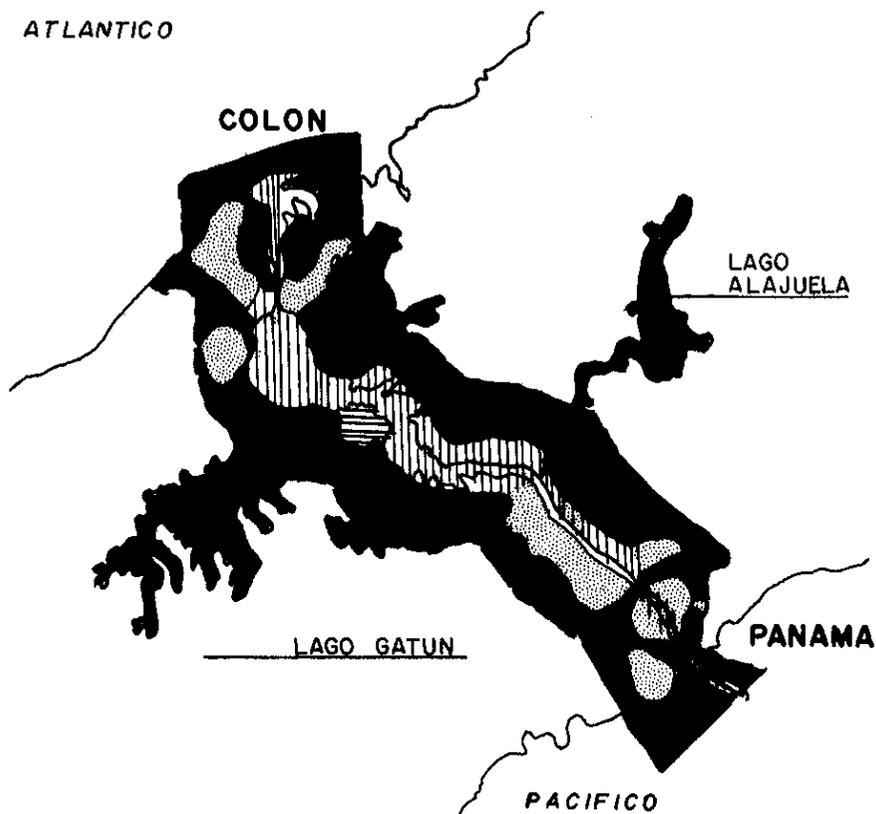
POSICION DE ESTADOS UNIDOS DE 1975
Posicion oficial presentada en la mesa de negociaci3n por la Delegaci3n norteamericana

Fig. 28. Posici3n de Estados Unidos en 1975.



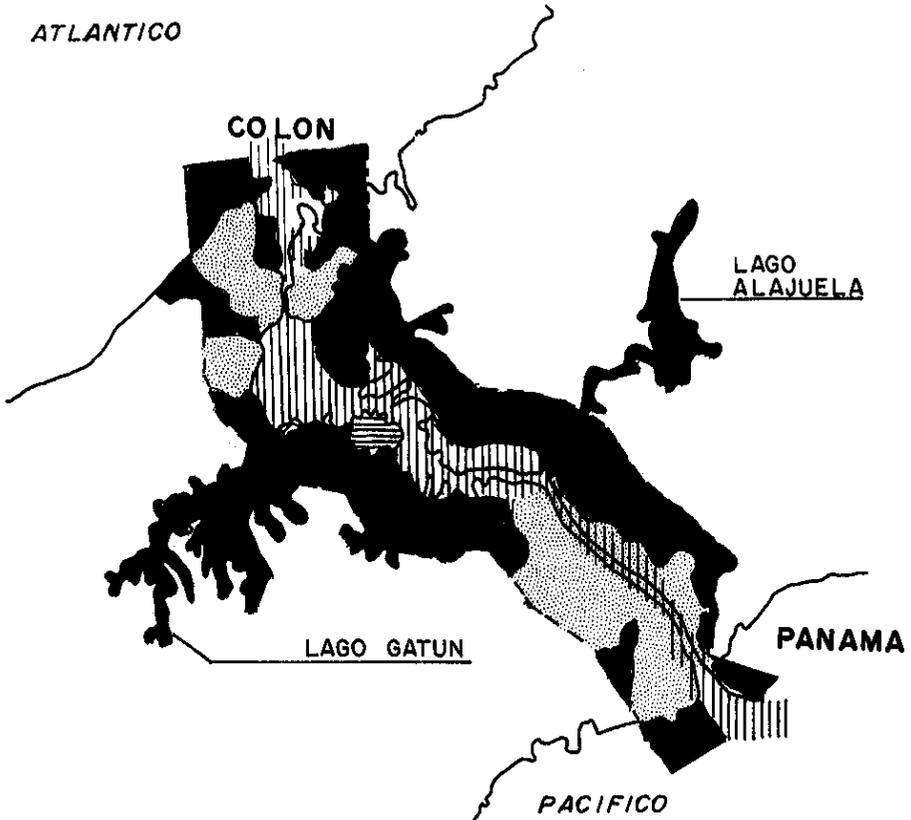
HIPOTESIS PARA UN ORDENAMIENTO POSIBLE 1976
Primer bosquejo de aproximación de ambas delegaciones en 1976

Fig. 29. Hipótesis para un ordenamiento posible, 1976.



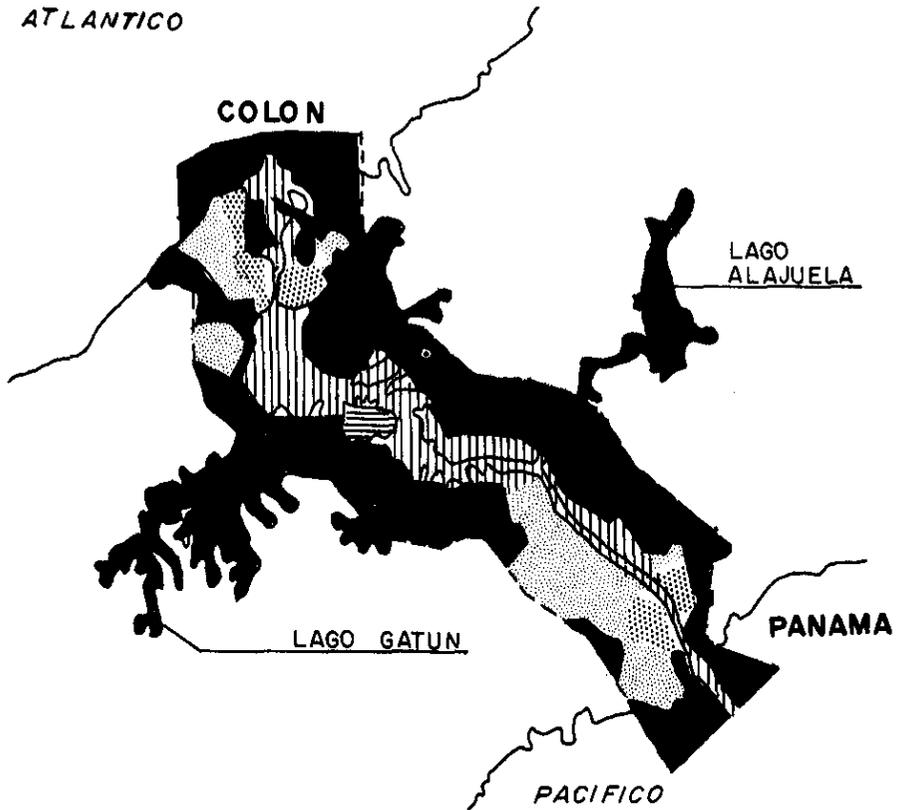
POSICION EXPLORATORIA DE PANAMA DE 1977
Presentada en la mesa de negociacion por la delegacion panameña

Fig. 30. Posición exploratoria de Panamá en 1977.



POSICION EXPLORATORIA DE ESTADOS UNIDOS EN 1977
Presentada en la mesa de negociacion por la delegacion norteamericana

Fig. 31. Posición exploratoria de Estados Unidos en 1977.



ACUERDOS EN TIERRAS Y AGUAS ENTRE PANAMA Y ESTADOS UNIDOS DE AGOSTO DE 1977

Acuerdo final incluido en el Tratado del Canal de Panamá firmado el 7 de septiembre de 1977.

Fig. 32. Acuerdos en Tierras y Aguas entre Panamá y Estados Unidos de agosto de 1977.

VI.

**EL TRATADO DEL CANAL DE PANAMA
Y LOS GEOGRAFOS***

***Conferencia dictada en la Universidad de Panamá
con motivo de la XII Semana Geográfica
noviembre de 1977**

La celebración de la XII Semana Geográfica de la Universidad de Panamá es un acontecimiento que adquiere, este año de la consolidación de la independencia nacional, un relieve especial. Por ello quisiera agradecer al Departamento de Geografía la gentil invitación que me extendió para iniciar este ciclo semanal de Conferencias. En ellas se recogerá el testimonio de los últimos adelantos de la disciplina en Panamá y las exposiciones sobre las nuevas expectativas con importantes implicaciones geográficas a realizarse en esa parte del territorio nacional conocida como Zona del Canal de Panamá.

Aprovecharé la ocasión para plantearles algunas reflexiones en torno a las responsabilidades que tocan a la República de Panamá en la aplicación del Tratado del Canal y la participación de los geógrafos en la ejecución de las mismas.

Son ya ampliamente conocidos los textos y los mapas de los Tratados sobre el Canal de Panamá celebrados entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América y firmados en Washington el 7 de septiembre de 1977. Sin embargo, no sería para nada inútil recordar algunos puntos esenciales para comprender mejor las amplias perspectivas de acción que muy pronto se ofrecerán a Panamá, a sus instituciones, a sus profesionales y expertos y en particular a sus geógrafos.

El Tratado fundamental, que trata de la neutralidad permanente del Canal de Panamá, establece, además del régimen de la vía interoceánica, el marco estructural, conceptual y político, de lo que serán las relaciones entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, en base a la existencia y funcionamiento del Canal de Panamá, en la perspectiva histórica de la larga duración. Relaciones privilegiadas que, en principio, se apoyan más bien en vínculos de cooperación particularmente fuertes, que en las anacrónicas y desgastantes presencias físicas coloniales. A la innecesaria ocupación del territorio nacional por un ejército extraño y funcionarios de un gobierno extranjero se sustituyen relaciones especiales de amistad según los deberes y las obligaciones pactadas por las Altas Partes, que se refieren al eficiente y continuo funcionamiento y mantenimiento de la vía acuática interoceánica y a la defensa permanente de la misma. Aliados en un idéntico propósito, los Estados Unidos de América cesan en una serie de derechos y de situaciones de hecho en el Istmo de Panamá y toca a la República de Panamá reasumir los derechos y las responsabilidades sobre el ejercicio jurisdiccional en la llamada Zona del Canal de Panamá. Al mismo tiempo, recupera la República su capacidad plena para ejecutar acciones tendientes al racional ordenamiento del espacio geográfico físico y funcional en todo el territorio nacional. Ello incluye, naturalmente, una mayor autonomía en la explotación de su principal recurso natural, la posición geográfica.

Todo esto, desgraciadamente, no se realizará inmediatamente a la entrada en vigencia de los Tratados Torrijos-Carter como teóricamente ha debido suceder. En razón de la existencia de un aparato jurisdiccional y administrativo extranjero extremadamente complejo que se ha ido formando a lo largo de 75 años y que ha subsistido funcionalmente al margen, en gran medida, del resto de la República, se ha acordado un

amplio período de transición que terminará el 31 de diciembre de 1999. Para ese período se definen, en forma más precisa, las modalidades de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos que se refieren a la responsabilidad primaria de los Estados Unidos por el funcionamiento, mantenimiento y defensa del Canal de Panamá. Durante ese período de 22 años Panamá irá recuperando, en algunos casos desde el principio y en otros en forma progresiva, áreas geográficas y capacidad de ejercicios jurisdiccionales y de ordenamiento del territorio, asimismo como de la administración del principal instrumento que hace posible en la actualidad la explotación de su posición geográfica, el Canal de Panamá. Así expuesto, todo el Tratado del Canal es, en cierta forma, un acuerdo con fecha fija de terminación, cuando sólo se ejecutará el tratado fundamental, asimilable a los tratados bilaterales y perpetuos de amistad y cooperación, el que trata de la neutralidad permanente del Canal de Panamá.

Sería largo y fastidioso enumerar, en forma exhaustiva, los derechos y las responsabilidades que desde el primer día de entrada en vigencia del Tratado, tiene que aceptar la República de Panamá. No obstante, si podemos clasificarlas, muy esquemáticamente, en dos tipos: primero, las responsabilidades que se desprenden del ejercicio jurisdiccional según la Constitución Política y las leyes vigentes, que Panamá asume en el territorio actualmente conocido como Zona del Canal de Panamá hasta el final del pequeño período de transición de 30 meses. Segundo, las responsabilidades que surgen de las mismas estipulaciones del Tratado del Canal de Panamá y sus acuerdos conexos.

Entre las primeras, mencionemos las que tienen evidentes implicaciones de geografía política o de geografía humana en su más amplia acepción: 1. Crear nuevas entidades político-administrativas con territorios de la actual Zona del Canal tales como provincias, distritos y corregimientos o integrar esos

territorios a las divisiones político-administrativas ya existentes; 2. Integrar la actual Zona del Canal a la región metropolitana de planificación y preparar planes y programas de inversiones públicas y de desarrollo económico y social adaptados al caso particular y a las originalidades de tal área geográfica; 3. Ejecutar, por parte de las diversas agencias del Estado, acciones y proyectos específicos tales como prestación de servicios de educación, salud y saneamiento, vivienda, agua, alcantarillado, electricidad, policía, justicia, etc., según lo indican las leyes que crean y regulan tales instituciones estatales. Estos servicios se inscriben como parte del paisaje humano y en particular del paisaje urbano; 4. Integrar físicamente y administrativamente las diversas áreas urbanizadas que, dentro de la actual Zona del Canal, corresponden a las dos grandes ciudades terminales: el Gran Panamá y el Gran Colón y establecer el régimen municipal más adecuado para su administración y desarrollo.

Además, entre las obligaciones que dimanarían del mismo Tratado del Canal de Panamá y que tienen implicaciones de geografía humana y sobre todo de geografía económica, industrial y urbana, tenemos que mencionar, en forma de síntesis, las siguientes desde la entrada en vigencia del Tratado: 1. Aceptar cerca de 106.000 hectáreas de tierras no urbanizadas y de aguas y de aproximadamente 1.000 hectáreas de tierras urbanizadas con cerca de 1.150 viviendas y edificios de la Zona del Canal de Panamá; 2. Responsabilizarse por el eficiente manejo y mantenimiento de los puertos de Balboas y Cristóbal y del Ferrocarril de Panamá; 3. Ofrecer en venta o en alquiler, a sus actuales ocupantes; aproximadamente 1.010 viviendas en los poblados de Paraiso, Pedro Miguel y Rainbow; 4. Expedir o revocar licencias para el uso de tierras en las áreas de operación del Canal, las áreas de viviendas y las áreas especiales inclusive los fondeaderos de

naves; 5. Aceptar la transferencia de 17 funciones y actividades de tipo comercial que actualmente realizan la Compañía del Canal o el Gobierno de la Zona del Canal y velar porque continúen prestándose esos servicios o servicios equivalentes; 6. Brindar una serie de servicios de tipo administrativo y jurisdiccional tales como aduanas e inmigración, policía, justicia, mantenimiento de calles, recolección de basuras, etc., en las áreas de la Zona del Canal de Panamá; 7. Coordinar, con la Comisión del Canal de Panamá, la prestación de ciertos servicios públicos como agua, luz y alcantarillados; 8. Tomar las medidas del caso para impedir actividades en la cuenca del Canal que afecten el normal funcionamiento de la vía acuática interoceánica y asegurar en general la preservación del ambiente natural..

Además, durante la vigencia del Tratado y según los plazos convenidos debe Panamá: 1. Aceptar aproximadamente 3.300 viviendas de los poblados civiles tales como Diablo, Balboa, Los Ríos, Margarita, Coco Solo, etc.; 2. Participar en el reexamen, cada dos años, de las áreas militares, y cada cinco años de las áreas civiles para traspasar al pleno uso de Panamá las que se acuerden; 3. Conceder a los Estados Unidos, si tiene lugar, los derechos de uso sobre las tierras y aguas adicionales necesarias para la construcción del tercer juego de esclusas incluyendo los de las represas auxiliares y la elevación del nivel de los lagos ya acordados; 4. Estudiar conjuntamente con los Estados Unidos de América la posibilidad de construir un canal a nivel del mar por la ruta y según las modalidades y derechos que se acuerden.

El cumplimiento cotidiano de este cúmulo de responsabilidades aparte de todas aquellas, muy numerosas por cierto, que no hemos mencionado puesto que tienen relativamente menos implicaciones geográficas, exigirá de ambas Partes esfuerzos especiales de acción y una actitud muy positiva

de interpretación correcta del espíritu y de la letra de las estipulaciones acordadas. Con ese propósito los dos países han creado, mediante el Tratado del Canal, una serie de mecanismos institucionales paritarios y binacionales de consulta, cooperación y coordinación tales como la Comisión Coordinadora, la Comisión Mixta sobre el Ambiente Natural, la Junta Combinada y el Comité Consultivo. Todos ellos, cuyos lineamientos generales y marcos de acción están determinados en el Tratado, tienen funciones ya sea de asesoría, de ejecución, de planificación y reglamentación muy importantes. La Comisión Coordinadora y sus diversos subcomités como el portuario y ferroviario, además de los que habrá que crear como el de administración del Canal, el de vivienda, el de licencias de uso de tierras, el de Telecomunicaciones, etc., y la Comisión Mixta sobre el Ambiente Natural son los organismos que tienen funciones con mayores implicaciones en la evolución del paisaje geográfico y en el ordenamiento del espacio. Mediante su activa participación en ellos al mismo tiempo que mediante la acción de los cuatro ciudadanos panameños de la Junta Directiva de la Comisión del Canal y su Sub-administrador primero y luego su Administrador, es que tendrá la República de Panamá la oportunidad de asumir en forma plena y efectiva sus responsabilidades en la correcta ejecución del Tratado del Canal de Panamá. La complejidad técnica de las materias involucradas y el alto grado de responsabilidad política que sustenta el Acuerdo entre los dos países exigen un esfuerzo especial por parte del Estado panameño para asegurar una participación que proteja los mejores intereses nacionales de la República de Panamá y se inscriba dentro del espíritu de colaboración de los Tratados sobre el Canal. Ello obliga a un esfuerzo especial de toda la colectividad nacional y en particular de sus profesionales, expertos en las diversas disciplinas científicas entre las cuales los geógrafos ocupan un papel destacado.

Existe entre la comunidad panameña una serie de malentendidos y de exageraciones en torno a los aspectos geográficos de tierras y aguas del Tratado del Canal, que es conveniente disipar, para evitar entusiasmos desenfrenados, falsas ilusiones y también actitudes de derrota o de extremado pesimismo. Hay quienes piensan que las devoluciones de áreas y las transferencias de actividades a Panamá que han sido pactadas son de carácter irrelevante. Que los cambios en relación a la situación actual son mínimos y que Panamá no tiene en la práctica los derechos para integrar áreas importantes de la actual Zona del Canal a sus proyectos de planificación nacional y a sus procesos de desarrollo económico y social. Por otro lado, no faltan quienes sostengan que, según el Tratado del Canal, Panamá recupera entera libertad de acción en todas las áreas que le son traspasadas con exclusión completa de los Estados Unidos en lo que suceda en esas áreas, durante la vigencia del mismo, es decir, a lo largo de los próximos 22 años. Actitudes derrotistas por un lado y triunfalistas por el otro que se encuentran a ambos extremos de una verdad intermedia. En realidad, las posibilidades de acción por parte

el resto de las diversas áreas funcionalmente diferentes de dichas ciudades. Así, más que un obstáculo al desarrollo urbano, tales sitios de defensa deberán participar de la dinámica de evolución urbana de las dos principales ciudades del país, sometidas a importantes mutaciones y a una rápida evolución y expansión. Ello será también igualmente cierto en las 17.315 hectáreas de las áreas de coordinación militar para entrenamiento, en donde se ha acordado la participación de las fuerzas armadas panameñas en actividades de entrenamiento. En las 30.000 hectáreas de las áreas para el funcionamiento del Canal y de las áreas de viviendas administradas por los Estados Unidos, la República de Panamá tiene la capacidad de expedir licencias de uso de tierras, aunque los Estados Unidos pueden o no aceptarlas según afecten el funcionamiento de la vía acuática interoceánica. Valga advertir que en tales áreas Estados Unidos sólo puede ejercer los derechos claramente estipulados en el Tratado y por consiguiente no tiene la capacidad jurídica de establecer y desarrollar unilateralmente actividades que no estén íntimamente relacionadas con el funcionamiento y defensa del Canal. Con mayor vigor aún que en las áreas militares y en particular en los sitios de defensa, tendrá la República de Panamá la posibilidad de integrar plenamente al tejido urbano de las ciudades de Panamá y Colón, las áreas urbanas para uso civil de la Comisión del Canal de Panamá. En ellas, también la República recupera plenamente sus derechos jurisdiccionales y toda la capacidad para orientar el uso del suelo urbano. Además, esas áreas como Balboa, Los Ríos, Paraiso, Diablo y Margarita, son barrios de las ciudades de Panamá y Colón, dependientes de sus administraciones municipales. Por otra parte, hay algunas áreas que revierten a Panamá en las cuales los Estados Unidos tendrán algunos derechos específicos para realizar actividades muy precisas. Mencionemos, por ejemplo, el curso del río Chagres desde la Represa Madden y los fondeaderos de naves en ambas entradas del Canal. En otras áreas que tam-

bién revierten al pleno uso de Panamá, los Estados Unidos tienen algunos derechos para participar en la decisión sobre el uso del suelo. Así, en el sector Pacífico, en las islas de Naos, Culebra, Perico y Flamenco, en la faja costera que se extiende desde el Puente de las Américas hasta Veracruz, en el Cerro Ancón y en los poblados de Paraiso y Pedro Miguel cualquier actividad o edificación que autorice Panamá deberá contar con el visto bueno de los Estados Unidos ya sea porque afecte el funcionamiento del Canal o porque perturbe algunas actividades militares de transporte y comunicaciones según el caso. Igualmente sucede con los terrenos aledaños a la Isla Galeta en el sector Atlántico. Finalmente, no debemos olvidar que los cambios en el uso del suelo de las áreas portuarias y ferroviarias tienen que contar con la aquiescencia de los Estados Unidos mediante su participación en el comité portuario y ferroviario, para evitar decisiones que puedan afectar el funcionamiento del Canal, cuyo cauce e instalaciones son contiguas a las mismas. Todos los mecanismos de consulta permanente y de concertación contenidos en las Comisiones y Juntas paritarias tienen el propósito de resolver cualquier conflicto que pueda surgir en el cumplimiento cotidiano o por la rígida interpretación de estipulaciones que sólo representan un marco general de acción.

La respuesta a la pregunta clave: la recuperación de la Zona del Canal de Panamá, ¿cómo y para quién? dependerá, en gran medida de la aceptación, por parte de la Universidad, del magnífico reto que representa la participación de Panamá en el uso y administración de su territorio nodal. La misión de la primera Casa de Estudios es, en este sentido, la de formar el personal capacitado del más alto nivel que pueda, efectivamente, ocuparse de la administración misma del Canal y de los territorios y actividades recuperados. Afortunadamente el Departamento de Geografía cuenta con un equipo profesional de excepcional calificación en relación con las otras escuelas de

Ciencias Económicas y Sociales. Con los nuevos programas de estudio, la organización más eficiente del equipo profesoral según sus capacidades académicas y el establecimiento de nuevas carreras como la de Geógrafo Profesional esperamos que el Departamento de Geografía preparará a expertos que también participarán en la tarea más exaltante de esta generación, la de consolidar la recuperación de la Zona del Canal de Panamá en beneficio de todo el cuerpo social, de la colectividad nacional. Sabemos que la tarea que le espera a la Universidad y en particular a los geógrafos no es nada fácil. Escapar a la repetición inmutable de los mismos métodos, de las mismas técnicas; imponerse una rigurosa disciplina de estudio y competencia académica; luchar activamente contra el caos y la irracionalidad y aceptar el espíritu crítico como la actitud más deseable y generalizada son expectativas que a muchos pudieran parecer ilusorias o en el mejor de los casos de difícil realización. Sin embargo, creemos que no queda otra alternativa. Hay que recuperar todo lo perdido, las oportunidades ignoradas, el tiempo despreciado y avanzar a una velocidad de crucero para treparse al fin al carro de la historia, que es el carro de la ciencia y la tecnología más avanzadas, de la curiosidad intelectual y de la investigación creadora. Nuestra confianza se apoya en la experiencia que el Departamento de Geografía se pondrá una vez más a la altura de las circunstancias y que los geógrafos podrán aportar su inteligencia y su saber en la participación de Panamá en la correcta ejecución del Tratado del Canal. De esa forma añadirán sus esfuerzos al de todos los otros panameños para ganar la batalla al subdesarrollo y alcanzar la completa independencia nacional.

INDICE DE FIGURAS

1. Regiones del Istmo según Felipe Pérez, 1863	27
2. Regiones Hidrográficas de Ramón M. Valdés, 1898	29
3. Regiones Geográficas del José D. Crespo, 1928.	31
4. Regiones Geográficas de Angel Rubio, 1950	35
5. Regiones de Planificación según Informe de la Organización de Estados Americanos (OEA), 1955	37
6. Areas Fisio-Climáticas de Louis Guzmán, 1956	39
7. Regiones Geográficas según Rubio-Guzmán, 1956	41
8. Regiones de Planificación, 1965	43
9. Regiones de Planificación, Ministerio de Planificación y Política Económica, 1974	45
10. Regiones de Planificación, Ministerio de Planificación y Política Económica, 1979	51
11. Mapa de Potencial de Población de Stephen Kocsis	55
12. Ejemplo de Cartografía Temática Histórica, según Omar Jaén Suárez, La Población del Istmo de Panamá del Siglo XVI al Siglo XX.	59
13. Ejemplo de la Nueva Cartografía de Planificación: la Región Transistmica, Cortesía del MIPPE	63
14. Estructura Espacial de la Región Central de Panamá para 1990, Cortesía del MIPPE	69
15. El sistema Urbano Panameño Cortesía de MIPPE.	73
16. Area de Influencia de los Centros Urbanos del Interior, Cortesía de Dominique Lecompte.	103
17. Estructura Espacial Nacional para 1990 Cortesía de MIPPE	109

18.	Localización y Distancias al Mercado según von Thünen.	113
19.	El Diagrama Teórico de una Región según W. Christaller.	114
20.	Organización Urbana de Colombia según Claude Collin Delavaud, "L' Amérique Latine".	117
21.	El Equilibrio Interterritorial según Paul Claval, "L'Analyse Régionale".	123
22.	Las Areas de Desenclave en el Sector Atlántico.	171
23.	Las Areas de Desenclave en el Sector Pacífico.	175
24.	Area del Canal — Panamá 1964.	210
25.	Proyectos de Tratados de 1967.	211
26.	Posición de Estados Unidos en 1971.	212
27.	Posición de Panamá en 1975.	213
28.	Posición de Estados Unidos en 1975.	214
29.	Hipótesis para un Ordenamiento Posible, 1976.	215
30.	Posición Exploratoria de Panamá en 1977.	216
31.	Posición Exploratoria de Estados Unidos en 1977.	217
32.	Acuerdos en Tierras y Aguas entre Panamá y Estados Unidos de Agosto de 1977.	218

INDICE GENERAL

PROLOGO	9
PROLOGO A LA PRIMERA EDICION	18
I. PANAMA Y SUS ENSAYOS DE REGIONALIZACION	17
1. Introducción	19
2. Las Regiones Administrativas	20
3. Las Regiones Naturales	25
4. Las Regiones de Planificación y Desarrollo	30
5. Los Instrumentos de la Regionalización	53
a. Los Documentos Estadísticos y Cartográficos.	53
b. La Teoría del Análisis Regional.	61
6. Conclusión	76
Bibliografía	78
II. EL ANALISIS REGIONAL PARA UN ESPACIO DERIVADO	85
1. Introducción	87
2. Regiones Homogéneas y Conjuntos Funcionales.	90
3. Espacio de Localización y Espacio de Relación	94
4. Espacio Estructurado y Espacio Neutro	95
5. La Región Polarizante	101
6. La Ciudad como Sistema Funcional	110
7. El Concepto de Región en un Espacio Derivado.	116
8. Conclusión	125
Bibliografía	127
a. Teoría y Técnicas de Análisis Espacial.	127
b. Teoría "Sociológicas" y Económicas para los Espacios Derivados	131

III. LAS REGIONES ACTIVAS DE PANAMA	135
1. Introducción	137
2. El Darién	138
3. Bocas del Toro	142
4. La Región de Chiriquí	144
5. La Región Central	149
6. La Región Metropolitana	154
a. La Zona del Canal de Panamá	159
7. Conclusión	162
IV. EL DESENCLAVE GEOGRAFICO DE LA REPUBLICA DE PANAMA	165
1. Introducción	167
2. El Desenclave Político	168
3. El País son Litoral	169
4. El Desenclave Geográfico	170
a. El Desenclave Geográfico Externo	172
5. Obstáculos Físicos del Desenclave:	
La Zona del Canal de Panamá	178
a. Evolución de la Región Metropolitana	178
b. El Uso del Suelo en la Zona del Canal	179
6. Las Necesidades del Desarrollo Urbano	181
a. Ciudad de Panamá	181
b. Ciudad de Colón	182
7. Conclusión	183
V. LA NEGOCIACION EN TIERRAS, AGUAS Y ADMINISTRACION DEL CANAL	185
1. Introducción	187
2. Metodología de la Negociación	188

3.	Objetivos de la Negociación.	192
4.	Evolución de las Conversaciones	195
5.	Resultados de la Negociación en Tierras, Aguas y Administración del Canal	199
6.	Elaboración de los Acuerdos Finales	205
7.	Conclusión	207
	Mapas	209
VI.	EL TRATADO DEL CANAL DE PANAMA Y LOS GEOGRAFOS	219
	INDICE DE FIGURAS	231
	INDICE GENERAL	233

*Este libro se terminó de imprimir
en los talleres de la Imprenta de
la Universidad de Panamá en
el mes de marzo de
1981*

SOBRE EL AUTOR

OMAR JAEN SUAREZ, Doctor de Estado en Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de París (Sorbona), Doctor en Geografía de la Universidad de Aix-Marsella y Licenciado en Geografía e Historia de la Universidad de Panamá, ha desarrollado una amplia actividad como universitario, diplomático y planificador. Ha sido Director del Centro de Investigaciones Sociales y Económicas de la Universidad de Panamá, profesor de Geografía Económica, Asesor primero del Director General y luego del Ministro de Planificación y Política Económica, Asesor del Organó Ejecutivo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Miembro del equipo Negociador del Tratado del Canal de Panamá y actualmente es Asesor del Presidente de la República y Embajador Especial.

OTRAS PUBLICACIONES DE OMAR JAEN SUAREZ

EL HOMBRE Y LA TIERRA EN NATA DE 1700 A 1850, *EUPAN*, Panamá, 1971, 101 p.

ANALISIS REGIONAL Y ESPACIO DERIVADO — REGIONES Y REGIONALIZACION EN PANAMA— *M.R.E.*, Panamá 1974, 136 p.

LA POBLACION DEL ISTMO DE PANAMA DEL SIGLO XVI AL SIGLO XX, Panamá 1a. ed. 1978. 604 p.

HOMBRES Y ECOLOGIA EN PANAMA, *EUPAN—STIR*, Panamá, 1981 (en prensa), XVI— 151 p.

Además, es autor de numerosos artículos sobre geografía, ecología, historia y geohistoria publicados en revistas especializadas de Panamá, América y Europa.

EL ANALISIS REGIONAL Y CANAL DE PANAMA, de Omar Jaén Suárez, lo componen seis estudios geográficos y ensayos, los tres primeros con una visión general sobre las divisiones regionales del Istmo, desde el siglo XVI hasta hoy, la teoría regional panameña desarrollada por geógrafos y planificadores, reflexiones teóricas acerca del análisis regional aplicable al caso de Panamá y una presentación de las cinco regiones activas del Istmo: el Darién, Bocas del Toro, la región metropolitana, la central y Chiriquí. Los tres restantes plantean los aspectos regionales relacionados con la existencia del Canal de Panamá: las implicaciones geográficas de las negociaciones del nuevo Tratado del Canal, la base teórica y la metodología de las mismas, y consideraciones sobre la correcta aplicación del Convenio canalero para facilitar el mejor desarrollo regional del Istmo de Panamá. ANALISIS REGIONAL Y CANAL DE PANAMA constituye una reflexión ampliada de los fenómenos regionales, que se fundamenta en la rápida evolución que ha sufrido el espacio derivado conocido como Istmo de Panamá, cuyo ritmo se intensificará en un horizonte temporal previsible hasta por lo menos el alba del siglo XXI.