

4. LA EMPRESA DEL CANAL EN EL AÑO 2000*

Gilberto Guardia Fábrega

El título de la exposición, que me corresponde desarrollar, es la Empresa del Canal en el año 2000. Quisiera más bien plantearlo desde el punto de vista de la empresa del Canal y el Año 2000; o sea, que viéramos un poquito la empresa del Canal en el presente y lo relacionado con la Empresa del Canal después del año 2000.

El Canal de Panamá es una de las vías más importantes del mundo, por la que transitan más de 1,000 barcos mensuales que sirven las principales rutas de comercio y de movimiento de carga en el comercio internacional. Si no existiera el Canal de Panamá, el Istmo de Panamá no sería más que el extremo sureste del Istmo Centroamericano. El Canal es lo que determina y le asigna un valor comparativo a la posición geográfica de la República de Panamá. El tema de las áreas revertidas en este contexto es de importancia vital por el potencial que nos ofrece su desarrollo racional y ordenado para atraer nuevas inversiones al país que generen actividades industriales, comerciales, turísticas y de servicios dirigidas al mercado internacional; que se vayan insertando en el proceso de desarrollo económico y social del país mediante la generación de nuevos empleos, nuevas actividades comerciales internas y de riqueza nacional. Pero todo esto no es fácil, porque no sólo depende de que seamos capaces de llevar a cabo con éxito un desarrollo racional, ordenado y oportuno de las áreas y recursos revertidos, sino además depende de que el Canal continúe funcionando en forma eficiente y segura durante el corto tiempo de la administración bajo la responsabilidad de los Estados Unidos de América y especialmente después del año 2000 bajo la responsabilidad del Estado Panameño. Esto tampoco es tarea fácil, aunque estoy seguro que no es imposible.

* Conferencia dictada en el seminario "*Impacto económico del retiro de las bases y del reintegro del Canal y sus áreas adyacentes*", organizado por la Fundación Istmeña de Estudios Económicos y Sociales. Panamá, Club de Golf Ejecutivo, 26 de julio de 1995.

Para comprender mejor esto es necesario conocer un poco lo que es el Canal de Panamá, desde el punto de vista de su estructura administrativa y operativa; desde el punto de vista de la vastedad de operaciones; y desde el punto de vista del negocio del Canal, de la actividad en la que el Canal está involucrado. Esta visión es indispensable para comprender mejor la tarea que tiene Panamá en su preparación para asumir la responsabilidad de administrar el Canal en el año 2000.

Comencemos por ver el Istmo de Panamá cuando simplemente era la esquina sureste del Istmo Centroamericano y parte de Colombia, en los años mil ochocientos. La visión de Fernando de Lesseps era hacer un corte utilizando el río Chagres y el río San Juan, una mayor y la otra de menor importancia para hacer un canal a nivel. Este planteamiento luego se revisó y se reconocieron algunas circunstancias que podrían simplificar mucho la construcción de esa obra con base en la creación de un lago que estuviera más o menos a 84 pies sobre el nivel del mar y, por lo tanto, ahorrarse 84 pies de excavación a todo lo largo de la vía. La visión del proyecto era construir una presa al final del río Chagres -que es la presa de Gatún- y en esta garganta construir unas esclusas con tres escalones para bajar del lago al océano Atlántico, igualmente en este sector construir otras tres esclusas, otros tres escalones para bajar del lago al sector Pacífico y esto es exactamente lo que se hizo con la presa de Gatún, las esclusas de Gatún, las esclusas de Miraflores, en este sector y el Corte Culebra donde realmente se llevó a cabo con mayor intensidad la construcción del Canal. Más adelante en los años treinta se construyó la presa Madden, para generar un lago de almacenamiento de agua adicional para la operación del Canal.

Pero bien, el Canal no es simplemente una vía acuática por la que pasan barcos y cuya única actividad es esa, transitar barcos; para poder hacer eso en un canal de este tipo hay una cantidad de operaciones que dan apoyo y esto es posible debido a que existe una organización adecuada y una fuerza laboral capaz de llevar a cabo con efectividad y eficiencia esta labor.

Misión de la Comisión del Canal

La primera función -y principal- del Canal de Panamá -porque es alrededor de esto que gira toda la operación y todos los recursos que se ponen en juego para cumplir con esa tarea- es garantizar la operación segura y eficiente del Canal. Estamos hablando de una serie de actividades que hay que desarrollar para lograr este objetivo.

En segundo lugar, tomar las medidas necesarias para lograr la transición ordenada y el control del Canal a la República de Panamá en el año 2000.

Tercero, continuar manteniendo y mejorando la vía acuática para asegurar su valor a Panamá, así como a las empresas navieras comerciales internacionales.

Cuarto, estimular prácticas de personal que fomenten un alto nivel de moral con el espíritu de un equipo, una misión, para la fuerza laboral de la organización del Canal. Este enunciado de misión, se elaboró por primera vez a fines del año noventa y recientemente ha sido reafirmada por la Junta Directiva con unos pequeños cambios de redacción realmente menores.

La operación del Canal se lleva a cabo mediante una organización que tiene una serie de características que son de vital importancia. El Canal opera como una empresa, un negocio, está bajo la responsabilidad del Gobierno de los Estados Unidos y en el organigrama apreciamos que está bajo la responsabilidad directa del Presidente de los Estados Unidos quien la delega al Secretario de Defensa y éste a su vez la delega al Secretario del Ejército y el Secretario del Ejército y el Secretario del Ejército la ha delegado al Subsecretario del Ejército que es el que funge actualmente como Presidente de la Junta Directiva. Esta Junta Directiva está compuesta por nueve miembros, cinco americanos y cuatro panameños; y el Canal se opera bajo una oficina de administración que lleva a cabo las directrices y políticas que establece la Junta Directiva.

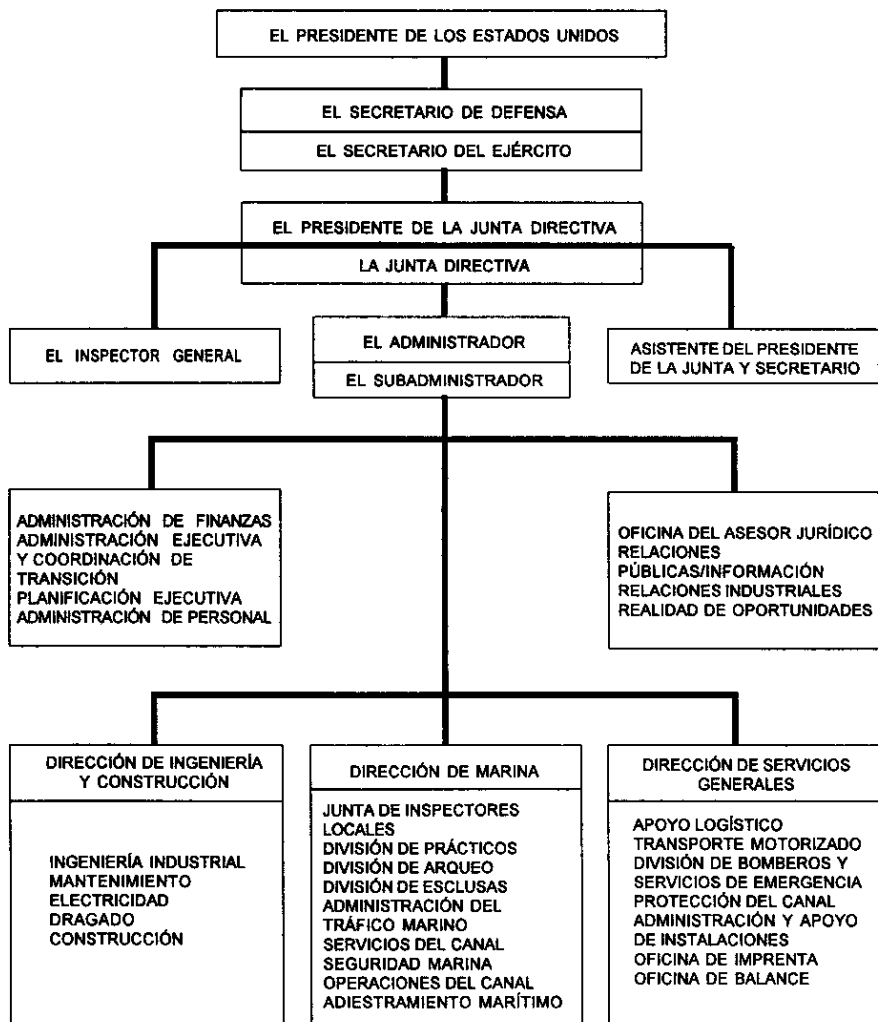
Además de eso, esta agencia tiene un alto nivel de autonomía, de independencia económica porque funciona totalmente con los recursos que generan sus servicios. No hay un dólar aportado por parte del gobierno de los Estados Unidos para la operación del Canal y, por supuesto, tampoco del gobierno de Panamá. Y no hay razón para que esto no siga siendo así después del año 2000.

Existen algunos elementos que son clave para poder mantener la autonomía y tener esa independencia. Uno de ellos es la oficina del Inspector General, que ni es ni más ni menos que una oficina de auditoría permanente. No tiene ninguna función administrativa, ni ninguna función ejecutiva que todos los sistemas y todas las regulaciones relativas a la operación del Canal se cumplan de acuerdo con la ley y con las regulaciones. Esa oficina es independiente de la administración del Canal, es una oficina que responde, en el presente, al Presidente de la Junta Directiva. En una nueva legislación que se está considerando ahora mismo en el Congreso de los Estados Unidos que transforma la Agencia del Canal de una Agencia del ramo ejecutivo del Gobierno a una Corporación del Gobierno, esa oficina responderá no al Presidente de la Junta Directiva sino a la Junta Directiva en pleno. Esto es de vital importancia, porque es lo que hace que el Canal pueda manejar sus propios fondos, sin auditoría previa y, por lo tanto, tener la autonomía necesaria para que la empresa pueda manejar sus recursos con agilidad.

El Canal tiene además en su organización, unas oficinas de apoyo gerencial que funcionan bajo la oficina de la Administración y su operación se lleva a cabo a través de tres bureaux que tienen bajo su responsabilidad esa operación. *El Bureau de Marina* es el que se encarga de todo lo relativo al tráfico marítimo y al aporte de todos los recursos que son necesarios para facilitar el tránsito por el Canal. Igualmente el *Bureau de Ingeniería y Construcción* se encarga de todo lo relacionado con el mantenimiento; tiene que ver con todas las obras de infraestructura que se renuevan, que se mejoran o que se modernizan en el Canal; como la electrificación del Canal; el tema de la administración de aguas y todos los trabajos que son necesarios tales como las obras civiles, eléctricas y mecánicas para la operación del Canal.

Y un tercer Bureau, el de *Servicios Generales*, le da apoyo a los dos anteriores. Toda esta estructura funciona para administrar una fuerza laboral altamente calificada y que tiene un alto nivel de profesionalismo. Esa fuerza laboral, cuando se implementaron los Tratados en el año 1979 se redujo de 13,000 empleos a 8,000 empleos permanentes. Los otros 5,000 empleos fueron transferidos, en su inmensa mayoría; algunos a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos con funciones que se transfirieron a las Fuerzas

ORGANIGRAMA DE LA COMISIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ



Armadas de Estados Unidos; otros a Panamá con funciones que se transfirieron a la República de Panamá y otros se jubilaron o renunciaron. De esa fuerza laboral en 1979, de 8,000 empleos permanentes, en la actualidad el Canal de Panamá tiene una fuerza laboral de alrededor de 7,400 empleados permanentes. Esto debido a que la operación del Canal como una empresa que depende exclusivamente de sus propios recursos, está continuamente revisando su propia organización y está tratando de ser más eficiente y de hacer las cosas con un mayor alto grado de productividad. Así mismo, ha habido una incorporación importante de nuevas tecnologías en el Canal, como el procesamiento electrónico de datos, en fin, se han hecho una serie de inversiones en mejoras que han hecho posible el ir haciendo los trabajos de operación con menos personal que el que se requería en el año 1979. Y esto debe ser un proceso continuo que debe seguir después del año 2000.

En el año 2000 no se va a dar un trauma similar al del año 1979, por cuanto la Agencia en ese momento será una Agencia que simplemente continúa sus operaciones como las lleva hoy, pero que cambia de dueño, así que no habrán transferencias importantes de funciones en su operación.

Esa fuerza laboral que en 1979 estaba compuesta por un 69% de panameños, hoy en día los panameños conforman el 89% cantidad que va aumentando y en el año 2000 será tal vez de 95-96%. Esa fuerza laboral que nos indica que el Canal es una operación intensa en mano de obra, ha necesitado que el Canal sea a la vez una escuela de entrenamiento de personal no porque va a ser transferido en el año 2000, sino porque es una empresa de industria pesada en un país pequeño donde no existen otras empresas similares; donde no existen programas de entrenamiento técnico al nivel de los requerimientos que tienen los países industrializados. Sin embargo, el Canal requiere personal calificado a esos niveles y eso lo fuerza a tener una escuela permanente de entrenamiento. Se nutre de personal formado en escuelas vocacionales panameñas, pero en el Canal la preparación se eleva a los estándares que se exige en cualquier actividad de industria pesada.

La operación del Canal, pues, no es simplemente el paso de barcos por una vía acuática, sino que involucra una variedad extensa de actividades,

una de ellas es por ejemplo, la administración de aguas que el Canal necesita para su funcionamiento. En este sentido, en la Cuenca del Canal de Panamá existe una serie de estaciones que recogen información meteorológica que mandan sus señales a un centro que funciona hoy en el Edificio de la Administración del Canal, donde se procesan los datos electrónicamente que provienen de esas estaciones.

La extensión de la cuenca hidrográfica del Canal llega cerca de las montañas del Valle y casi hasta la costa de San Blas.

El Centro de acopio de datos en el Edificio de la Administración utiliza los recursos más modernos tales como comunicación vía satélite y procesamientos electrónicos de información para realizar estimaciones de precipitación y poder llevar a cabo la administración de aguas en forma eficiente, lo que se traduce en hacer uso óptimo de ese recurso que es el agua. Ese recurso no se utiliza solamente para el paso de barcos, sino también para suplir las necesidades municipales de agua de las ciudades de Panamá y Colón, y para la generación de energía eléctrica, que es un subproducto de este proceso de administración de aguas.

La precipitación promedio por año en los últimos 10 años ha sido 102 pulgadas de agua en la cuenca del Canal de Panamá, aunque presenta variaciones cíclicas. Existe información de precipitaciones en el área del Canal que data desde la época en que se llevaron a cabo los estudios para la construcción del Canal Francés, y que muestra que realmente ha habido una variación relativamente pequeña en la intensidad promedio de precipitación, a pesar de la inmensa devastación que ha habido de bosques. No cabe duda que esto tiene efectos negativos sobre el Canal y puede eventualmente afectar la cantidad de precipitación en este sector. Además es causa de problemas de erosión y de sedimentación en los lagos.

En cuanto a los usos del agua proveniente del Lago Alhajuela unos cinco mil millones de pies cúbicos de agua por año son para uso municipal, sin embargo, 76 mil millones de agua por año generan energía eléctrica al ser trasegados al Lago Gatún para las operaciones del Canal. Aproximadamente cuatro mil millones de galones se trasiegan sin generar energía en derrames que se hacen por los vertederos al final del período de estación lluviosa en el proceso de optimizar los niveles de los lagos al final

de la estación lluviosa; también hay un porcentaje de agua que se pierde por evaporación, que es un factor que tiene más importancia de lo que muchos piensan. El promedio anual de cambio de almacenamiento es el cambio en el volumen de agua residual en el lago al final de la estación seca durante el período de 10 años indicado y este promedio indica un incremento de 14 millones de galones de agua durante el período.

VOLUMEN DE AGUA UTILIZADA POR AÑO: ALHAJUELA
(Millones de pies³)
(Promedio de 10 años: 1985-1994)

Consumo Municipal	5,108	
Generación Hidroeléctrica (36MW) 196 GW-Hrs/Año	75,339	
Derrames	4,146	
Evaporación	1,847	
Promedio Anual de Cambio en Almacenamiento	14.02	%
Escorrentía Total	86,454	
Reserva Mínima Anual Promedio	5,809	26%

Toda el agua del Lago Alhajuela pasa al Lago Gatún, salvo la que se usa para consumo municipal y la que se evapora. La operación del Canal emplea más de ochenta millones de pies cúbicos de agua; el consumo municipal es apenas de aproximadamente tres mil millones de galones; la generación de energía eléctrica en este punto es casi igual a la del Lago Madden, ya que con una cabeza mucho mayor de agua, por una parte; y por otra parte, que el volumen total de agua que cae en Madden se utiliza en energía eléctrica, menos la de uso municipal y la que se evapora.

El Canal está involucrado en una serie de actividades en adición al tráfico de barcos, tales como la generación de energía eléctrica. Otra actividad es la programación del tráfico. Esto es necesario por múltiples razones y una de las más importantes es por el tipo de carga que llevan los barcos, principalmente si es carga peligrosa. Por ejemplo, esto puede requerir

que el barco tenga que atravesar el Corte Culebra en una sola vía sin que haya otro tránsito en el otro sentido. Debido a esto hay que hacer una programación diaria de los tránsitos de acuerdo con los tamaños de los barcos que van a transitar el Canal y del tipo de carga que llevan. En la actualidad para cruzar el Corte Culebra, los barcos de tipo PANAMAX, no transitan por la noche o transitan en una sola vía; solamente durante el día pueden hacerlo en doble vía.

Otra actividad es la relacionada con el pilotaje de barcos en el Canal. El centro de entrenamiento es una facilidad recién inaugurada que tiene la capacidad de reproducir en el laboratorio todas las condiciones de navegación que se pueden dar en el Canal. Esto es un instrumento valioso para el entrenamiento de pilotos, a la vez que sirve para la evaluación de los accidentes que ocurren en el Canal, ya que se pueden reproducir en el simulador de tráfico todas las circunstancias que se presenten en accidentes y por lo tanto permite analizar y evaluar las acciones que se tomen.

Igualmente, existe una gran cantidad de otras operaciones que tienen que ver con el tránsito del Canal como es el manejo de las esclusas, todo lo referente al apoyo para tráfico de barcos como es lo relacionado con la administración de la flota de remolcadores; la disponibilidad de esos remolcadores donde y cuando son necesarios. Además, parte del mantenimiento de las esclusas se lleva a cabo también por la propia división de esclusas.

Otra actividad que está continuamente realizándose en el Canal es la actividad de mantenimiento. El mantenimiento en el Canal no se hace simplemente para que el equipo dure más o para que esté en buenas condiciones; sino porque en el Canal no se puede permitir que algo no funcione y que el tráfico se interrumpa por falta de mantenimiento de alguna máquina o equipo. De manera que el mantenimiento se hace de cara a que no haya interrupciones en las operaciones del equipo y eso quiere decir casi siempre cambio de piezas cuando llegan a cierto número de horas de servicio. Esto es válido para todo el engranaje de la operación que es muy intensa en equipo de toda naturaleza. Los trabajadores revisan los circuitos de iluminación del Canal en el Corte Culebra y cambian los focos que han llegado al final de su vida útil sin que necesariamente se hayan apagado, de

manera que el Corte Culebra mantenga su iluminación completa todos los días del año.

Igual pasa con las obras de ingeniería civil para evitar derrumbes en el Corte Culebra que puedan tener incidencia en interrupciones del tráfico. Existe una división de geotécnica que se dedica permanentemente, entre otras tareas, a realizar observaciones sobre movimientos de taludes, sobre corrientes subterráneas de agua y sobre muchos otros factores que inciden en la operación continua y segura del Canal de Panamá.

También se llevan a cabo obras de mantenimiento permanentemente en las esclusas. Los rieles de las mulas del Canal se cambian con el propósito de evitar deficiencias en el funcionamiento de las mulas. A lo largo del Canal existen facilidades de mantenimiento para las mulas y un taller especializado para su reacondicionamiento en la esclusa de Pedro Miguel. Hoy día las mulas del Canal virtualmente se reconstruyen con las mismas características que tenían en sus especificaciones cuando salieron de la fábrica debido a que cada día es más difícil y más costoso reponer las mulas, por lo tanto, se ha instalado este taller que le permite al Canal, dentro de su organización, hacer este trabajo con eficiencia.

Se hace la remoción de las compuertas del Canal para llevarlas a ser revisada y darle el mantenimiento necesario. Hay un programa de 15 años, actualizado anualmente en el que se determina cuándo y en qué momento se remueve alguna compuerta, se vacie alguna esclusa para el mantenimiento de las válvulas que dejan entrar el agua, los túneles que conducen el agua, y todos los otros elementos que contienen las esclusas.

También la división industrial cuenta con talleres y equipos de industria pesada como la que puede haber en cualquier país industrializado, o en cualquier país del primer mundo que requiere un alto grado de especialización para poder llevar a cabo esos trabajos necesarios de mantenimiento.

En el Canal se están continuamente haciendo y diseñando obras de modernización para mejorar la capacidad del Canal. Una obra que tuvo un impacto importante fue la iluminación de las esclusas, de manera que pudieran operar 24 horas al día. Anteriormente las esclusas solamente operaban en horario diurno, hoy día el Canal opera 24 horas, los 365 días del año.

La flota de remolcadores se ha ido reponiendo con remolcadores más modernos con mayor potencia y mejores características de trabajo. Ya estamos terminando con el programa de reposición total e incrementando la flota de remolcadores; tenemos incluidas nuevas unidades en los presupuestos del año 1996 y 1997.

La mayoría de las obras que se diseñan en el Canal se ejecutan por medio de licitaciones y adjudicaciones de contratos.

La estación de amarre permite el paso de barcos hacia el norte por las esclusas de Miraflores, y la espera en la entrada del Corte Culebra, después a las esclusas de Pedro Miguel para continuar su tránsito hacia el Norte en las primeras horas de la mañana.

La instalación estructural en las esclusas de un sistema para combatir incendio por medio de espumas como parte del propio equipo de las esclusas, permite hacerle frente a cualquiera emergencia de incendio que se presente con un sistema moderno, eficiente y efectivo. Este sistema se está instalando en todas las esclusas.

El Canal es una vía acuática que opera 24 horas al día y que tiene un cuello de botella, que es el Corte Culebra. En el año 1992 se inició un programa de ensanche del Corte Culebra que es la obra más importante que se ha llevado en el Canal después de su construcción. Este ensanche llevará al Canal a su capacidad máxima -de acuerdo a como fue concebido como obra de ingeniería- como una vía acuática de doble vía, 365 días del año, las 24 horas del día. Esta fase del ensanche del Corte Culebra se está llevando a cabo por contratistas, principalmente locales. El inicio de las obras de ensanche en la fase de excavación acuática se inicia en este año fiscal. Esta fase la está llevando a cabo la propia Comisión del Canal con su división de dragado y es parte del programa. Ambas fases están prosiguiendo ya en forma continua.

La industria marítima evalúa la eficiencia del Canal con base a un estándar. El estándar es el promedio de tiempo anual que los barcos están en aguas del Canal el cual no debe ser más de 24 horas, incluyendo el tiempo en que están esperando turno y el tiempo de tránsito. El tiempo de tránsito puede ser de 8 a 10 horas, más el resto del tiempo que transcurre mientras el barco está esperando su turno para realizar el tránsito. Hay

barcos que transitan en menos de 24 horas y hay otros que pueden transitar en algo más de 24 horas. Pero el promedio no debe ser más de 24 horas y este estándar es aceptable para la industria marítima internacional. Los barcos para los cuales el tiempo es un factor sumamente sensitivo por el tipo de carga que llevan, tiene la opción de hacer una reservación y pagar lo que se llama un «bookin gfee», o sea, un pago por reservar el tránsito con prioridad. Para esto existe un número de cupos diarios y los barcos para los cuales no es tan sensible el tiempo, esperan su turno normal de acuerdo con su hora de llegada.

En lo referente al negocio del Canal de Panamá, es interesante, porque muestra el tráfico del Canal desde que abrió sus puertas en el año 1914 (el año 1915 aparece como el primer año fiscal del Canal de Panamá). En la curva vemos dos factores distorsionantes: el cierre del Canal de Suez que provocó un incremento de tráfico por el Canal de Panamá y el movimiento de petróleo de Alaska a la Costa Este y del Golfo de los Estados Unidos, promovió un aumento de tráfico extraordinario por el Canal de barcos tanqueros de tamaño «PANAMAX» después que se hacía el trasiego de petróleo de supertanqueros en Puerto Armuelles. Posteriormente se construyó el Oleoducto y, por lo tanto, cesó ese movimiento de tráfico. La curva sería más normal si no se da el cierre del Canal de Suez y el fenómeno del Oleoducto. Actualmente el nivel de tránsitos está en situación de crecimiento moderado. Sin embargo, la actualización de las proyecciones de tráfico a 15 años indican que las proyecciones que se habían hecho hasta el año 2000 se han estado cumpliendo razonablemente, es decir que para el año 2000 los niveles de tráfico van a estar muy cerca de lo que se había proyectado.

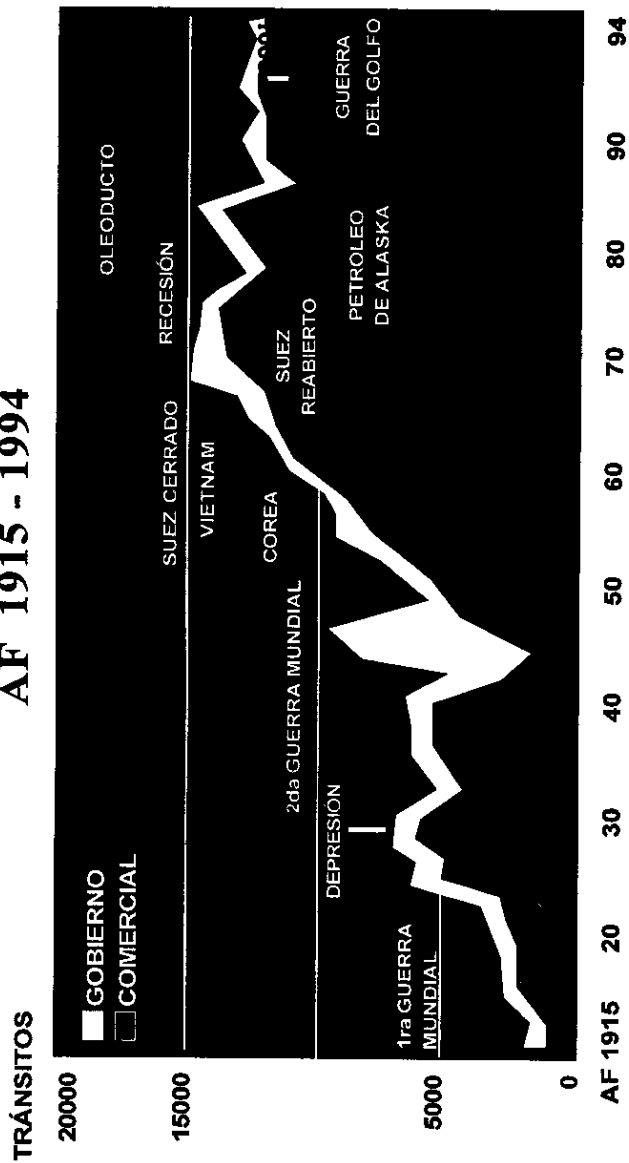
Las nuevas proyecciones indican un incremento ligeramente mayor en los volúmenes de carga, y un incremento en los tamaños promedio de los barcos debido a la renovación de la flota mercante que utiliza el Canal de Panamá. Las líneas navieras están empleando barcos más modernos y grandes, lo cual resulta en aumentos pequeños en el número de tránsitos.

En cuanto a la carga comercial que cruza el Canal de Panamá, podemos ver que la ruta más importante es entre la Costa Este de los Estados Unidos

y el Asia, con 72 millones de toneladas largas en el año 1994; le sigue la ruta de tránsito entre Europa y la Costa Oeste de los Estados Unidos y Canadá; y luego le sigue el tráfico de la Costa Oeste de Suramérica hacia los Estados Unidos con 14.9 millones de toneladas. Si unimos a este último, el tráfico de la Costa Oeste de Suramérica a Europa, el tráfico que pasa el Canal de la Costa Oeste de Suramérica alcanzaría 24.7 millones de toneladas y es una de las rutas que tiene mayor crecimiento debido al desarrollo económico que han tenido esos países suramericanos. Finalmente quedan otras rutas variadas de tránsito que utilizan el Canal.

En cuanto a los productos que cruzan el Canal podemos apreciar que el Canal de Panamá sirve principalmente para el tráfico de carga a granel. El tráfico de contenedores por el Canal representa el 13% del tráfico total. Es conveniente resaltar el crecimiento explosivo que ha ocurrido en el mundo en los últimos años de manejo de carga en contenedores. Este crecimiento, en lo referente al comercio internacional de los Estados Unidos, ha sido absorbido principalmente por el puente terrestre de ese país mediante la utilización de su sistema ferroviario para distribuir carga de Asia a cualquier punto de destino. Esa carga que se mueve por la Costa Oeste de los Estados Unidos es descargada sobre vagones de ferrocarril y a través de la red ferroviaria el contenedor llega a su sitio de destino sin más movimientos. La razón por la que esta ruta es sumamente competitiva es por ahorro de distancia y de tiempo principalmente cuando se trata de mercancías de alto valor. Aunque el Canal de Panamá eliminara los peajes para ese tipo de carga, seguirían utilizando el puente terrestre de los Estados Unidos.

Tránsitos de Alto Calado AF 1915 - 1994

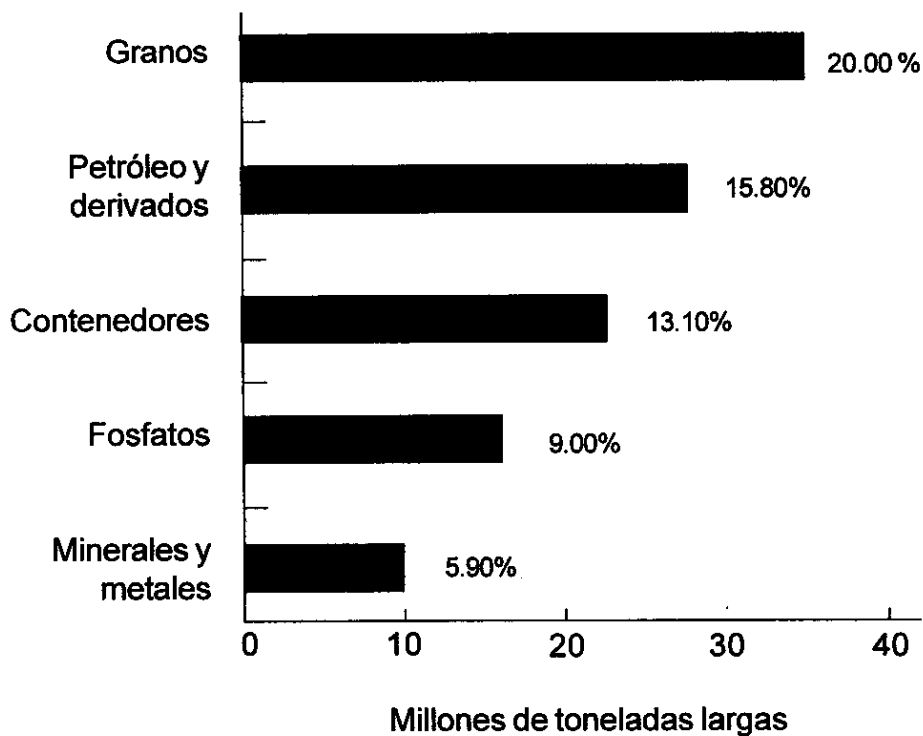


CARGA POR RUTA COMERCIAL
(Millones de toneladas largas)

	AF 1994	AF 1995
Costa Este EE.UU.-Asia	72.1	69.6
Europa-Costa Oeste EE.UU. y Canadá	15.2	13.7
Costa Este EE.UU.-Costa Oeste		
Sur América	14.9	10.6
Costa Oeste Sur América-Europa	9.8	8.5
Otras Rutas	<u>58.5</u>	<u>55.3</u>
TOTAL	170.5	157.7

El tamaño promedio de los barcos que cruzaban el Canal hasta el año 1955 era de cuatro mil y tantas toneladas. En el año 1975 ese valor se había duplicado a más de 9 mil toneladas, y para el año de 1994 se ha casi cuatriplicado. Pero lo importante en esto es ver el fenómeno que ha estado ocurriendo con los barcos tamaño PANAMAX. En el año 1955 apenas hubo 115 tránsitos de barcos con 100 pies y más de manga; hoy día andamos por 3 mil que representan aproximadamente el 26% del total del tráfico que pasa por el Canal de Panamá. Este incremento en el tamaño de los barcos es lo que esta absorbiendo el incremento de tonelaje de carga que pasa por el Canal de Panamá, por eso el incremento porcentual de tránsitos es menor que el incremento de tonelaje que pasa por el Canal de Panamá.

PRINCIPALES PRODUCTOS -AF 1994



Principales productos -AF 1994

El Canal funciona como un negocio que depende de sus ingresos por peajes y el nivel actual de tasas de peajes ha estado en vigencia desde el año 1993 y seguirá en vigencia durante el año fiscal 1996 sin aumentos; el presupuesto del año 1997 del Canal de Panamá tampoco incluye aumentos de peaje. Es posible que no sea necesario que lo haya tampoco en 1998. Los barcos que van en lastre (barcos que no llevan carga) pagan un poco menos que los cargados; si llevan aunque sea una tonelada de carga pagan B/. 2.21 y los barcos de pasajeros se miden con base al volumen de espacio que utilizan para los pasajeros, pero cualquier barco que sea de otro uso, como pueden ser los de la marina de los Estados Unidos o de cualquier otro país -no de la marina mercante- sino de la marina de defensa paga por tonelada de desplazamiento B/. 1.23.

El Canal ya no es un monopolio. Hay alternativas al Canal de Panamá y ya mencionamos una que es el intermodalismo, como el puente terrestre de los Estados Unidos, pero existen otras que son los cambios de los patrones de comercio entre países. Tal vez esta es la alternativa, más importante al Canal de Panamá, que surge a veces por razones accidentales, otras veces como resultado del desarrollo de los países y de la integración de sus economías al proceso de globalización de la economía mundial. A veces los efectos son favorables. Algo de eso ha pasado con el movimiento de carga de la Costa Oeste de Suramérica hacia Estados Unidos y Europa. Las condiciones climatológicas en el Asia igualmente han influido favorablemente en el tráfico, por ejemplo China, es un país normalmente exportador de granos a esa región. Este año restringió sus exportaciones debido a que tuvieron una mala cosecha, eso hizo que Estados Unidos se convirtiera en el suplidor temporal de ese mercado, y el transporte de esa carga utilizó el Canal de Panamá, pero estos factores pueden cambiar y tener efectos desfavorables a la operación del Canal.

Algunos de los barcos que se han construido de tamaño Post-Panamax han sido para mejorar las eficiencias de las rutas del puente terrestre de los Estados Unidos, y aunque el canal fuera ampliado para acomodar su posibilidad de tránsito, éstos se mantendrían en esa ruta por las razones de competitividad económica antes apuntadas. No hay que confundir con los

sistemas intramodales que a veces vemos en los medios de comunicación, de puentes terrestres en Centroamérica y en otros sitios. El puente terrestre más eficiente que se podría hacer fuera de Estados Unidos de América, con el cual no podemos competir, sería un proyecto de esa naturaleza en el propio Panamá, donde existen dos puertos de alto calado, donde existe un derecho de vía ferroviario y donde habría que hacer inversiones solamente para elevar la calidad del ferrocarril que ahora mismo no está en condiciones eficientes de operación. La razón es que las economías que surgen del puente terrestre de los Estados Unidos no se presentan iguales que en las otras alternativas. Actualmente existe un puente terrestre en México que nunca ha podido competir en ese servicio por el problema del manejo excesivo de carga. El contenedor tendría que transportarlo por tierra a otro puerto del otro lado y volverlo a cargar en un muelle para ponerlo en un barco que lo llevará a un puerto de los Estados Unidos. Una vez en Estados Unidos habría que volver a manejar ese contenedor para ponerlo, entonces, en el sistema de distribución de ese país y los costos de ese manejo hacen financieramente imposible que pueda competir con el Canal de Panamá.

El presupuesto ejecutado del Canal de Panamá en el año 1994 fue de 564 millones de dólares, de los cuales los gastos de operación, que de una forma u otra ingresan a la economía panameña, alcanzaron los 434.4 millones de dólares; las inversiones de capital que hizo el Canal fueron 38.8 millones y el pago a la República de Panamá de acuerdo con el Tratado, el cual ingresa directamente al fisco fueron de 91.4 millones.

El presupuesto estimado de ingresos del año 1995 que termina a fines del mes de septiembre es de B/.603.5 millones, aunque puede resultar un poquito mayor. Los gastos de operación se calculan en el orden de los 456 millones; el programa de inversiones de capital en 50 millones de dólares (o sea, 12 millones aproximadamente más que el año pasado) y los pagos a la República de Panamá alrededor de 97 millones de dólares.

El impacto del presupuesto del Canal en la economía panameña se puede considerar como ingreso bruto hacia Panamá. En sueldos y salarios pagados a panameños ingresaron 200 millones de dólares; en pagos de jubilaciones e incapacidad (esto incluye las deducciones que van al seguro social) más de 62 millones de dólares; las compras directas de bienes y

servicios en la economía panameña alcanzan los 39 millones y el pago a contratistas alrededor de 17 millones; los gastos personales estimados de empleados americanos fueron de 5 millones; y los pagos conforme al Tratado, 91 millones para hacer un total de 415 millones de dólares de impacto a la economía panameña en el año 1994, estimado por nosotros en la Comisión del Canal de Panamá.

La administración y operación del Canal abarca, como he dicho, una gama muy extensa y compleja de actividades. En la actualidad se lleva a cabo en forma confiable, eficiente y segura. Esta es la única razón por la que el Canal es un eslabón importante en las principales rutas del comercio internacional y es posible porque el Canal se opera como una empresa comercial y con una visión clara de su misión; con un nivel adecuado de independencia y autonomía, porque su organización está adecuadamente estructurada y porque cuenta con un equipo de profesionales, administrativos y técnicos de muy alta calidad y una fuerza laboral bien entrenada y calificada, con un alto nivel de competencia y profesionalismo. Pero su administración y operación está fundamentada en un sistema legislativo y de regulaciones que rigen las agencias del gobierno de los Estados Unidos y este régimen jurídico deja de tener vigencia y de sustentar la operación del Canal al medio día del 31 de diciembre de 1999.

En la actualidad la comisión de transición designada por el Presidente Pérez Balladares, con la colaboración de la Comisión del Canal de Panamá se encuentra estudiando la legislación norteamericana existente y trabajando en elaborar un proyecto de legislación orgánica panameña con fundamento en el recién aprobado nuevo título constitucional sobre el Canal de Panamá que mantenga, después del año 2000, las condiciones de empleo del personal del Canal de Panamá, así como las normas y regulaciones necesarias que sustenten la operación del Canal.

La operación eficiente y segura del Canal después del año 2000 es el reto más grande que se nos ha presentado a los panameños desde la independencia, puesto que de ello depende el valor real de nuestra posición geográfica, el valor potencial de las áreas revertidas y el surgimiento continuado de oportunidades para las futuras generaciones y nuestra viabilidad como Nación verdaderamente libre, independiente y soberana.

El éxito o el fracaso de esta gran tarea no es una responsabilidad que sólo corresponde a algunos panameños; en mayor o menor grado, es una responsabilidad que nos corresponde a todos los panameños que conformamos esta generación.

V

LAS BASES MILITARES Y EL DESARROLLO NACIONAL

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PRESENCIA MILITAR NORTEAMERICANA EN PANAMÁ*

Reymundo Gurdíán Guerra

I. Introducción

En la medida en que se acerca el 31 de diciembre de 1999, se irá incrementando la discusión acerca de la permanencia o no de las bases militares norteamericanas en Panamá. El asunto requiere una seria y responsable discusión entre los diferentes sectores de opinión del país. Unos, vociferan sobre la necesidad de la permanencia de las bases y, por ende, de las tropas de los Estados Unidos en Panamá, porque las mismas son fuente de ingreso para la economía nacional y porque además generan empleos a miles de panameños; otros, son de la opinión de que deben cumplirse cabalmente la cláusulas de los Tratados Torrijos-Carter de 1977, que establecen que al finalizar diciembre de 1999, debe salir el último soldado norteamericano del país y el Canal y todas sus áreas, bienes e instalaciones deben pasar a manos del Estado panameño.

Ante estas opiniones divergentes que gravitan en nuestro medio y que parecen llamar la atención del panameño, es preciso hacer un recuento histórico del largo camino de intervenciones a que ha estado sometido el pueblo y la nación panameña en virtud de la presencia de fuerzas militares extranjeras en nuestro territorio.

Como se observa en el presente trabajo, las intervenciones de los Estados Unidos en el istmo se remontan a mediados del siglo XIX, cuando en virtud de la cláusula XXXV del Tratado Mallarino-Bidlack de 1846, Nueva Granada le concede a la nación norteña, una serie de derechos y privilegios a cambio de que este país "garantice eficazmente la neutralidad y los derechos de soberanía y propiedad" que Colombia posee sobre el territorio del istmo de Panamá.

* Una versión más amplia de esta investigación aparece en mi libro *La presencia militar de los Estados Unidos en Panamá. Antecedentes, evolución y perspectivas*, Panamá, Imprenta Universitaria, 1998, 164 ps.

AL comenzar el siglo XX y específicamente con la entrada en vigencia de la Convención del Canal Istmico de 1903, se materializan algunas cláusulas que van a posibilitar y, en todo caso, legitimar no sólo la intervención sino también el establecimiento de fuerzas militares y navales en suelo panameño de manera permanente y escalonada. Desde entonces, empiezan a llegar, a lo que posteriormente se denominaría «Zona del Canal» de Panamá, las primeras fuerzas militares norteamericanas. Posteriormente con los trabajos de construcción del Canal de Panamá (1904-1914) también se levantan las primeras fortificaciones militares de carácter permanente en los extremos de la vía acuática, instalaciones que se constituyen en los antecedentes de las actuales bases militares. Es obvio que con el correr del tiempo, las distintas administraciones en los Estados Unidos fueron desvirtuando e interpretando unilateralmente las cláusulas originales de la Convención de 1903, pues fueron militarizando el territorio adyacente al Canal hasta el punto de acentuar una sólida y poderosa presencia militar en el istmo, presencia que fue rebosando los propósitos originales de brindar «protección y seguridad al Canal y demás obras auxiliares», sino que sirvió más bien para garantizar su propia seguridad y defensa nacional así como para proteger e incrementar sus intereses geopolíticos y económicos en la América Latina y el Caribe.

En este trabajo se hace mención al intervencionismo norteamericano en el istmo durante el siglo XIX y principios del XX, se enfatiza y pone de manifiesto las onerosas cláusulas del Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903, que permitieron y hasta legalizaron tanto la intervención política y militar en nuestros asuntos internos como el establecimiento de fortificaciones militares y navales en las riberas de la vía interoceánica. Igualmente se hace un recuento del debate generado en los altos círculos políticos y militares de Washington en torno a la cuestión de fortificar o no las entradas del Canal de Panamá. En otra sección se describe -al margen de otras consideraciones sociopolíticas- la evolución y desarrollo de la presencia militar norteamericana en Panamá en el presente siglo, poniendo énfasis en ciertos períodos: de entreguerras, víspera de la Segunda Guerra Mundial, etc.

Otros aspectos que se analizan en esta investigación tienen que ver con la militarización y virtual ocupación del territorio nacional durante la

coyuntura de la gran guerra (1942-47), a raíz de la firma del convenio Fábrega-Wilson de 1942, por medio del cual Panamá puso a disposición del Ejército de los Estados Unidos alrededor de unos 130 sitios de defensa.

Por último, se abordan dos aspectos que van a tener un impacto importante en el desarrollo de la presencia militar de Estados Unidos en Panamá en la postguerra. Uno es la reorganización de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, lo cual da origen a los comandos unificados en algunas regiones del mundo y el otro es la creación del Comando Sur en Panamá a raíz de la mencionada reorganización. Además, se hacen algunas consideraciones respecto al Tratado Torrijos-Carter de 1977, en especial las que tienen que ver con la devolución del canal y el fin de la presencia militar estadounidense en Panamá. Pese a los aspectos negativos que este Tratado encierra y que se ponen de manifiesto en el texto, también se destaca el hecho de que los acuerdos de 1977, ponen una fecha tope a la presencia de fuerzas extranjeras en nuestro territorio. Ese es el gran logro de esos acuerdos y por eso se analizan en el presente documento.

II. El Tratado de 1846 y el intervencionismo norteamericano en Panamá durante el siglo XIX y principios de XX.

Es de todos conocido-dicen los historiadores Carlos Manuel Gasteazoro y Celestino Andrés Araúz- que el intervencionismo norteamericano en nuestro territorio precedió a la República, pues se consagró en el artículo XXXV del Tratado General de Paz, Amistad, Navegación y Comercio de 1846¹, pero hasta 1903 ofreció ciertas modalidades que limitaron su acción. Entre otras podemos señalar que las intervenciones la mayor parte de las

¹ Tratado igualmente conocido como Mallarino-Bidlack, suscrito en Bogotá el 12 de diciembre de 1846, entre los representantes de la República de la Nueva Granada y de los Estados Unidos de América. En síntesis, la cláusula 35 del mencionado Tratado estipula que: «Los ciudadanos, buques y mercancías de los Estados Unidos disfrutarán en puertos de Nueva Granada de franquicias, privilegios e inmunidades en lo relativo a comercio y navegación al igual que los que disfruten los ciudadanos granadinos. La Nueva Granada garantiza a Estados Unidos que el derecho de vía o tránsito a través del istmo de Panamá, estarán franco y expedito para los ciudadanos y el gobierno de aquel país y que sus artículos, productos y mercancías no estarán sujetos a derecho alguno de importación. Para la seguridad y tranquilidad de estas ventajas, los Estados Unidos garantizan positiva y eficazmente a la Nueva Granada la perfecta neutralidad del istmo y a la vez garantizan los derechos de soberanía y propiedad que la Nueva Granada tiene y posee sobre dicho territorio». En: *Revista Lotería*, N° 191, Octubre de 1971.

veces fueron solicitadas por el gobierno de turno de Colombia para garantizar su soberanía en el istmo, aunque hubo casos como el de 1856, después del "Incidente de la Tajada de Sandía", en que el delegado norteamericano Amos Corwine recomendó, a partir del sangriento suceso, la "ocupación inmediata del istmo de Océano a Océano por los Estados Unidos..."²

De lo dicho se desprende que unas veces las intervenciones eran solicitadas por el gobierno de Bogotá para sofocar alguna rebelión o cuando creía que sus derechos de propiedad estaban en juego y otras veces eran de facto o sea no pedidas por ninguna autoridad colombiana, sino que respondían a los intereses del gobierno americano. Lo que sí es cierto es que el pueblo panameño y sus autoridades locales sufrían sus consecuencias y, por ende, sus humillaciones.

Empero, las cosas se profundizan a partir de los sucesos que llevaron a la independencia de Panamá de Colombia el 3 de noviembre de 1903. Tal como lo expresan los doctores Gasteazoro y Araúz, el intervencionismo norteamericano en los asuntos internos del istmo toma auge «a raíz de las negociaciones canaleras y cambia su fase con la misión imperial que proclamó Theodore Roosevelt con su «política del Gran Garrote». La urgencia, a principios de este siglo, de la construcción, dominio y defensa de una vía

² En efecto el Dr. Carlos Iván Zúñiga, al referirse a las intervenciones norteamericanas en el istmo de Panamá durante la segunda mitad del siglo XIX, expresa que: «cuando se habla de las «intervenciones» es conveniente que se tenga un claro criterio de que ellas eran unas de hecho y otras fundadas en Derecho, en el derecho otorgado por Colombia. Estaban en el Tratado Bidlack-Mallarino y estaban fundadas de hecho en el concepto del Destino Manifiesto. Es decir, la filosofía imperial actuante por una parte y por otra parte el instrumento jurídico». En consecuencia añade: «Panamá, en el siglo pasado, padeció las intervenciones no pedidas. Fueron intervenciones de hecho de los Estados Unidos, es decir, no pedidas, las de 1851, 1856, 1860, 1873, 1885, 1901 y 1902». Y son señaladas como «intervenciones de derecho» las pedidas por Colombia en 1861, en 1862, en 1885 y en 1900". En total el Dr. Zúñiga identifica diez intervenciones norteamericanas en el istmo en el lapso de 1846 a 1902. Véase Carlos Iván Zúñiga, «Las intervenciones imperialistas en la nación panameña.(Esquema histórico)», en: *Revista Tareas*, N° 17, Panamá, diciembre de 1965- agosto de 1966, Ps.32-69. Cabe indicar que los historiadores Doctores C.M. Gasteazoro y C.A. Araúz no están de acuerdo con la clasificación del Dr. Zúñiga de que las intervenciones se clasifican de hecho y de derecho. Sobre este tema recomendamos consultar: Gerstle Mack. *La Tierra dividida*, Panamá, EUPAN, 1978; Dalva Acuña, «El intervencionismo norteamericano en Panamá de 1846 a 1865», en: *Revista Tareas*, N° 19, Panamá, septiembre de 1967- marzo de 1968, Ps. 5-72; Ramiro Ochoa y Filiberto Morales, *El intervencionismo norteamericano de 1865 a 1903. Tesis de graduación, Panamá, 1968*. C.A. Araúz y P. Pizzurno, *El Panamá colombiano (1821-1903)*, Panamá, Editorial La Prensa, 1993, cap. VII.

artificial por el istmo, puesta en evidencia después de la Guerra Hispano-norteamericana, las intrigas de William Nelson Cromwell, abogado de la Compañía del Ferrocarril y representante legal de la Compagnie Noivelle, y de Philippe Bunau-Varilla, fuerte accionista de esta última, y por lo tanto, furioso defensor de la ruta de Panamá, hicieron que la intervención se hiciera sentir con toda intensidad en el movimiento separatista en los días 3, 4 y 5 de noviembre de 1903. Por consiguiente, no es de extrañar que al organizarse la República se prolongaran las ya viejas concesiones en los asuntos internos extendiéndose a todo el territorio y abarcando todo orden de cosas».³

Será, pues, luego de la secesión y específicamente con la firma de la Convención del Canal Istmico del 18 de noviembre de 1903, que se va a legalizar el intervencionismo de los Estados Unidos en panamá. Por tal razón, los historiadores anteriormente citados, señalan con crudeza y dramatismo que: *«Por mucho que nos duela, todas las intervenciones fueron legales, porque las consagraron las cláusulas I, II, III y VII del Tratado Hay-Bunau Varilla del 18 de noviembre de 1903 y luego nuestra primera Constitución nacional en su artículo 136»*.

Con el propósito de ilustrar este asunto, consideramos pertinente analizar, aunque en forma breve, las bases jurídicas de las intervenciones norteamericanas en Panamá durante las primeras décadas del presente siglo.

Como ya dijimos diversas cláusulas del Tratado Hay-Bunau Varilla permitieron, o mejor dicho, legalizaron el intervencionismo de Estados Unidos en los asuntos internos de la joven República. Estas intervenciones al parecer tenían diversas causas y motivos. No obstante, el gobierno de Washington actuando en armonía con la política imperialista del presidente Roosevelt abusó de su poder e influencia, puesto que algunas de ellas, sobre todo las intervenciones militares, excedían los términos y ámbitos comprendidos en la Convención de 1903. Por ello, las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos durante el primer tercio de siglo se caracterizaron más que por la

³ Véase Carlos M. Gasteazoro y Celestino A. Araúz. «Presentación de los documentos sobre el intervencionismo norteamericano en la iniciación de la República», en: *Revista Lotería*, N° 346-347, enero-febrero de 1985, ps. 108-109.

cordialidad y cooperación por las constantes quejas, reclamos y protestas de las autoridades panameñas que veían como las diferentes administraciones norteamericanas interpretaban, aplicaban y ejecutaban a su antojo y discreción las cláusulas de la Convención Ístmica.

El artículo I del Tratado Hay-Bunau Varilla estipulaba que los Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá, con lo cual se establecía prácticamente un protectorado. En tanto, el artículo II, establecía que Panamá concedía a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua de diez millas de ancho para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y *protección* del Canal y otras obras necesarias o auxiliares. Igualmente concedía todas las islas que se hallen dentro de los límites de la zona descrita, así como también, el grupo de pequeñas islas en la Bahía de Panamá llamadas Perico, Naos, culebra y Flamenco. Para los fines del Canal, estos derechos, poder y autoridad fueron concedidos a los Estados Unidos como «si ellos fueran soberanos» del territorio dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas con entera exclusión de Panamá en el ejercicio de los mismos (artículo III). Se les otorgó, mediante el artículo V, el monopolio, también a perpetuidad, para construir cualquier otro sistema de comunicación por medio de canal o ferrocarril a través de su territorio entre los dos mares, y como si fuera poco se les dio derecho mediante el artículo VII y autoridad para intervenir en las ciudades de Panamá, Colón y para mantener el orden público cuando, a juicio de los Estados Unidos, Panamá no estuviese en capacidad de hacerlo.

En cuanto a la seguridad y protección de la vía interoceánica, el artículo XXIII estipulaba que si en cualquier tiempo fuere necesario emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del Canal o de las naves que los usen, o de los ferrocarriles y obras auxiliares, los Estados Unidos tendrán derecho, en todo tiempo y a su juicio, para usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y para establecer *fortificaciones* con ese objeto».⁴ Y no contentos con estas ventajosas concesiones se acordó que

⁴ Véase «Convención del Canal Istmico de 1903», en: *Revista Lotería*, N° 191, Panamá, 1971, ps. 47-54.

mediante el artículo XXV, que para mejor cumplimiento de la Convención del Canal Istmico y para «Indeficiente protección del Canal y el mantenimiento de su neutralidad» el gobierno de la República de Panamá vendería o arrendaría a los Estados Unidos «las tierras adecuadas y necesarias para estaciones navales o carboneras en la Costa del Pacífico y la Costa Occidental de la República sobre el Caribe», en ciertos lugares que serían convenidos con el presidente de los Estados Unidos.

Se desprende de lo anotado anteriormente, que el artículo XXIII hace referencia a conceptos tales como «seguridad y protección del Canal», autoriza a los Estados Unidos a utilizar «su policía y sus fuerzas terrestres y navales y a establecer fortificaciones», pero como es de todos conocido, estas últimas instalaciones tienen un propósito meramente defensivo. En realidad, el propósito de la cláusula citada fue establecer las instalaciones militares adecuadas para brindar protección y seguridad a la vía acuática y a los barcos que transitan por ella, además de servir de instrumento para controlar desórdenes civiles y otras situaciones fuera de la ley. Por lo tanto, la Convención del Canal Istmico de 1903, jamás autorizó la instalación de bases militares en el territorio panameño. Las actuales bases militares se establecieron de hecho, representando una usurpación de derechos y una flagrante violación al Convenio en 1903.

Volviendo al tema de las bases jurídicas de las intervenciones norteamericanas, la ignominia fue aún más allá dice la Dra. Carmen Antony en un interesante ensayo.⁵ No contentos con haber convertido la Zona del Canal en un enclave colonial, al obtener tales concesiones, la Junta Provisional de Gobierno hace insertar en la *Constitución Política* de 1904, un humillante artículo que amplía y complementa lo estipulado en el Tratado Hay-Bunau Varilla, legalizando de esta manera la intervención militar estadounidense en los siguientes términos:

Artículo 136: "El gobierno de Estados Unidos de América podrá intervenir en cualquier punto de la República de Panamá para restablecer la paz pública y el orden constitucional, si hubiere sido turbado, en el caso de

⁵ Carmen Antony, «Las intervenciones militares norteamericanas en Panamá en el presente siglo», en: *Revista Tareas*, N° 77, enero-abril, 1991, ps. 37-58.

que por virtud de Tratado público aquella Nación asumiere o hubiese asumido la obligación de garantizar y mantener la independencia y soberanía de la República".⁶

En otras palabras, -dice la Dra. Antony- la imposición del Tratado Hay-Bunau Varilla y la inserción del artículo 136 en la Constitución Política panameña, "*transformó a Estados Unidos en el tutor de los asuntos internos de Panamá*". De allí en adelante, en por lo menos los primeros 30 años de vida republicana, la historia panameña ha estado signada por la permanente injerencia del gobierno norteamericano en nuestros asuntos domésticos.

Si lo anterior es una realidad, también es cierto que muchas veces los culpables de tal situación han sido los jefes y partidos políticos de entonces, ya que contribuyeron a fomentar esta «gendarmería extranjera», solicitando sus personeros, en algunas ocasiones, la intervención norteamericana para obtener ventajas en el electorado. En ese sentido, dice don Diógenes de la Rosa en un interesante ensayo escrito en 1927, que los "partidos políticos han sido intervencionistas unas veces y anti-intervencionistas otras, por lo que bastaba que la Casa Blanca manifestara el derecho de supervigilar las elecciones, para que esto se interpretara como un finiquito al partido de gobierno, y se consideraba a su vez como el reconocimiento anticipado de la facción opositora".

Igualmente decía que «las intervenciones además de aberrantes constituían una imposición moral y en el fondo eran contrarias a la nacionalidad y que el mito que ella entrañaba -se buscaba la intervención para lograr la pureza electoral- era farsa porque precisamente al amparo de las intervenciones se hicieron los fraudes contra el pueblo". Inclusive -dice- estas constituyen "uno de los disolventes que produjeron el fracaso de la democracia en los países intertropicales".⁷

⁶ Sobre el origen, redacción, discusión y aprobación del artículo 136 de la Constitución Política de 1904 es interesante revisar el planteamiento que hace el Diputado Juan Antonio Henríquez en «Para la historia. De como tuvo su origen, se redactó, modificó, discutió y aprobó el artículo 136 de la Constitución de la República de Panamá», en *Revista Lotería*, N° 346-347, enero-febrero, 1985, ps. 112-118. Véase también la visión que ofrece el prócer Tomás Arias en: *Memorias de Don Tomás Arias, fundador de la República y triunviro*. Panamá, 1977, ps. 30-31.

⁷ Cf. Diógenes de la Rosa. *EL mito de la intervención*, Panamá, s/e 1927.

Quedaba entonces en manos de Estados Unidos, decidir qué partido político conveniente a sus intereses debería triunfar en las elecciones, qué intereses deberían protegerse y qué orden público mantener en detrimento de la soberanía de Panamá. En nombre de esta protección, el gobierno de Estados Unidos, vejó, humilló, intervino militar, política y económicamente el nuevo Estado intrepertando a su manera unilateralmente las nefastas cláusulas del Tratado de 1903.

El contexto internacional surgido en los años 30, los efectos devastadores de la crisis económica del capitalismo, la expectativa por el creciente poderío alemán el expansionismo japonés y la nueva dirigencia política que asume el poder en Estados Unidos en 1933, con el Presidente Franklin Delano Roosevelt y su política de "buena vecindad" hacia América Latina y los constantes esfuerzos panameños por revisar sus relaciones con Washington en especial la nueva mentalidad y liderazgo político del Dr. Harmodio Arias Madrid, hacen posible la negociación y firma de un nuevo acuerdo canalero con los Estados Unidos en 1936, con el cual Panamá logra algunos avances importantes en materia económica, fiscal y política, en especial derogar los artículos I y VII del Tratado de 1903⁸. Finalmente, la nueva Constitución Política de 1941, elimina la autorización constitucional que permitía la intervención estadounidense en el territorio panameño con lo cual se completa una etapa más del nacionalismo panameño.

III. Neutralización, fortificaciones y bases militares

En la sección anterior repasamos los antecedentes del intervencionismo en el istmo durante la segunda mitad del decimonono. Se indicó que el mismo tenía su origen en la cláusula XXXV del Tratado Mallarino-Bidlack de 1846. Ahora veremos brevemente la diferencia que existe entre fortificar y neutralizar un territorio así como también la diferencia que hay entre la instalación de una fortificación y la de una base militar. Para ello recurrimos a los especialistas en la rama del Derecho quienes consideran que la

⁸ No obstante, el Tratado de 1936, conocido también como acuerdo Arias-Roosevelt, implicó serios compromisos en el campo militar para el país. Este tema se desarrolla más adelante.

concesión otorgada a los Estados Unidos en virtud del artículo XXIII de la Convención del Canal Ístmico era para establecer únicamente «fortificaciones» con el fin de brindar «seguridad y protección al Canal» que se tenía previsto construir por Panamá. O sea que ni en el Tratado de 1903, ni en los subsiguientes acuerdos pactados con los Estados Unidos se hablaban del establecimiento de bases militares o sitios de defensa, tal como existen en la actualidad.

1. Neutralización vs fortificaciones

En opinión del Dr. César Quintero, "la inclusión de la cláusula XXIII en el Tratado de 1903 contradice abiertamente la tesis sostenida, entre muchos otros, por los autores norteamericanos Moore y Hains, de que la neutralización excluye la fortificación. Quizá por esto el gobierno norteamericano prefirió usar en dicho Tratado la palabra neutralidad, más elástica y ambigua, a pesar de que el Tratado Hay-Pauncefote de 1901, lo obligaba a mantener y garantizar la neutralización (no la neutralidad) del Canal. Este detalle es característico del desprecio que ciertas potencias han tenido y siguen teniendo por sus obligaciones internacionales cuando éstas en alguna forma incomodan su designios".⁹

Sin duda, este cambio de términos-aparentemente inocente- fue para poder "insertar mejor en el mismo instrumento la citada cláusula que le permite fortificar el Canal y usar en él no sólo su policía, sino también sus fuerzas militares. Con todo, el referido artículo XXIII del Tratado de 1903, se ajusta a la tesis de quienes sostienen que en una zona o vía neutralizada pueden erigirse fortificaciones y usarse fuerzas militares *con el fin exclusivo de asegurar la neutralización de dicha zona o vía*".

Sin embargo, dice el Dr. Quintero, «los Estados Unidos no solo introdujeron la repudiada cláusula en el Tratado Hay-Bunau Varilla, sino que, incluso la han violado sistemáticamente excediéndose en el ejercicio de la actividad que ella le permite. Pues, no obstante, el sentido restringido de ella, se han permitido, por sí y ante sí, implantar en territorio panameño

⁹ César Quintero, «La llamada neutralidad del Canal de Panamá» en: *Anuario de Derecho*, Nº 8, Año VII, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 1968-1969.

bases y fuerzas militares muy ajenas a la protección del Canal y de su «neutralidad».

2. Fortificaciones y bases militares

Tanto el Dr. César Quintero como el Dr. Julio E. Linares coinciden en señalar que fortificación no es lo mismo que bases militares. Ambos juristas coinciden en señalar que las fortificaciones son construcciones puramente defensivas, mientras que las bases, pueden ser instalaciones tanto defensivas como ofensivas y su indole ofensiva se acentúa -dice el Dr. Quintero- generalmente cuando un Estado las emplaza en territorios distantes del suyo.

En el caso panameño, expresa el Dr. Linares, "el establecimiento de tales fortificaciones tenía que responder al objetivo de brindar seguridad y protección al Canal de Panamá, a las naves que lo usan, a los ferrocarriles y obras auxiliares". No obstante, los Estados Unidos de América establecieron arbitrariamente en la Zona del Canal catorce bases militares de todo tipo, inclusive aéreas, lo que constituye una arbitrariedad mayor, porque no existiendo esta clase de bases al momento de suscribirse el Tratado (de 1903), no se podía sostener, por más que se estiraran las reglas de hermenéutica, que Panamá facultó a los Estados Unidos para establecerlas. No por otra razón, el artículo XXIII de dicho Tratado hablaba únicamente de «fuerzas terrestres y navales» y para nada mencionaba a las fuerzas aéreas".¹⁰

Pero lo peor de todo -añadía el Dr. Linares-, estaba en que las bases en referencia "no respondían exclusivamente a la seguridad y protección del canal, es decir, a los propósitos que en todo caso ellas habrían debido perseguir de acuerdo con el tratado, de haber sido legal su establecimiento. Obedecían, más que todo, a la seguridad y defensa del continente, principalmente a la de los Estados Unidos, razón por la cual, sin ningún derecho para ello, ubicaron también en la Zona del Canal el Comando Sur, cuya jurisdicción comprende Centro y Sur América".

¹⁰ Julio E. Linares, «Reflexiones en torno a la negociación de un Tratado de bases», en: *Informe que presenta el Ministro de Relaciones Exteriores a la Honorable Asamblea Legislativa*. 1º de marzo de 1991 al 29 de febrero de 1992, Panamá, 1992, p.p. 116-129.

Siguiendo la línea de pensamiento del Dr. Linares, las catorce bases militares establecidas en la Zona del Canal de Panamá fueron simplemente el producto de una imposición, de la ley del más fuerte, en el que para nada contó la voluntad de nuestro país y, mucho menos, sus intereses esenciales. Por ello, aparte de la anualidad que Panamá recibió como compensación por todos los derechos, poderes y privilegios otorgados a los Estados Unidos no pagaron ni un solo centavo a Panamá por su establecimiento y uso. En un buen romance, Panamá tuvo que soportar que la nación más rica de la tierra mantuviera en su territorio, sin ninguna compensación económica, bases militares destinadas a salvaguardar la seguridad del continente, incluyendo la de los Estados Unidos.

IV. El Tratado Hay-Bunau Varilla y las fortificaciones en las riberas del Canal

En esta sección se hace un recuento del debate generado en los altos círculos políticos y militares estadounidenses en torno a la cuestión de fortificar o no las entradas del Canal de Panamá; se describe -al margen de otras consideraciones sociopolíticas- la evolución y desarrollo de la presencia militar de los Estados Unidos en Panamá en el presente siglo y se señala la ubicación geográfica de las principales instalaciones militares norteamericanas dentro de la Zona del Canal.

1. El debate en torno a la fortificación de la Zona del Canal

El Tratado Hay-Bunau Varilla ha sido reiteradamente denunciado por ser un acuerdo no negociado, contradictorio y lesivo a los intereses de la República. Una de las contradicciones fundamentales del Tratado es la que tiene que ver con la "neutralidad" del canal por un lado versus la fortificación militar de la vía acuática por el otro.

Por una parte, el Tratado manifestaba, mediante el artículo XVIII que "el canal una vez construido, y sus entradas, serán neutrales a perpetuidad y estarán abiertos a la navegación en las condiciones establecidas en la sección 1 del artículo III del Tratado celebrado entre los gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, el 18 de noviembre de 1901" (Tratado Hay-Pauncefote). No obstante, este principio fue desvirtuado, cuando en el

mismo texto se incluyó el artículo XXIII, ya citado, que facultaba a los Estados Unidos a "emplear sus fuerzas armadas para la seguridad y protección del canal o de las naves que lo usen, de los ferrocarriles y obras auxiliares», así como también tendrían derecho; «en todo tiempo y a su juicio, para usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y para establecer fortificaciones con este objeto".

Pero el Tratado fue mucho más allá, pues no solo puso en evidencia esta contradicción, sino que obligó (o impuso), mediante el artículo XXV, al gobierno de la República de Panamá "a vender o arrendar a los Estados Unidos las tierras adecuadas y necesarias para estaciones navales o carboneras en la costa pacífica y en la costa occidental de la República sobre el Caribe", en ciertos lugares que serían convenidos con el Presidente de los Estados Unidos. Y todo esto se hacía con el propósito de darle un «mejor cumplimiento de las obligaciones del Tratado y para la eficiente protección del canal y para el mantenimiento de su neutralidad".

Por lo anterior, está claro que, desde un principio, "el canal interoceánico fue considerado por Washington como un punto estratégico-militar, acorde con su política imperialista entonces esgrimada por Theodore Roosevelt".¹¹

Esta evidente contradicción -jurídica y política- del Tratado Hay-Bunau Varilla generó un amplio debate en los círculos de poder, civil y militar, de Washington así como también en los más importantes medios de comunicación de los Estados Unidos. No obstante, triunfó la tesis militarista-imperialista que favorecía las fortificaciones de los Estados Unidos en el extranjero.

Esta discusión ha sido descrita por la Dra. Carmen Quintero de la siguiente manera:

"La fortificación del Canal de Panamá fue un asunto que se debatió por mucho tiempo en el Senado estadounidense. Dos puntos de vista predominaron, argumentando puntos contrarios: uno que el canal debía permanecer neutral y el otro que debería fortificarse. Aquellos que favorecían la neutralidad del canal

¹¹ Celestino Araúz. «Bases militares: nacionalismo o entrega de la soberanía», en *Universitarios frente a las bases militares*, Panamá, Instituto de Estudios Nacionales, 1996, p.6.

afirmaban que este debía permanecer neutral y abierto a los barcos de todas las naciones, en igualdad de condiciones, inclusive en tiempos de guerra entre Estados Unidos y cualquier otro país. De acuerdo con esta posición, el declarar al Canal neutral lo haría inmune a un posible ataque y garantizaría su perpetuidad como una empresa comercial bajo el control de Estados Unidos. Igualmente se argumentó que Estados Unidos estaba obligado, bajo los términos del Tratado Hay-Pauncefote de 1901, a mantener neutral el canal, de manera que su fortificación implicaría la violación de dicho Tratado. En tanto aquellos que favorecían la fortificación del canal, afirmaban que Estados Unidos había adquirido derechos soberanos en la Zona del Canal, luego por lo tanto tenía el derecho de proveer la defensa de su territorio. Aseguraban que la construcción del canal se llevó a cabo debido a necesidades militares de Estados Unidos como quedó demostrado con el viaje del barco Oregón desde el Pacífico hacia el Atlántico, durante la guerra entre Estados Unidos y España. El no fortificar el canal sería perder las ventajas militares que su construcción le daba a Estados Unidos".¹²

Es pues, en el amplio contexto de la expansión ultramarina de Estados Unidos, del gran crecimiento de su industria nacional que en el quinquenio 1896-1900 representó el 30% de la producción industrial a escala internacional, del inicio de la concentración monopólica y, del ascenso al poder de influyentes sectores económicos, sobre todo, luego de la Guerra Hispanoamericana de 1898, que Estados Unidos se decide controlar nuevas rutas de comercio y navegación y toma en serio los viejos planteamientos de construir un canal bajo control y dominio exclusivos del gobierno de Washington.¹³ Sin duda, esta nueva percepción geopolítica de la situación

¹² Carmen Quintero «Antecedentes de las bases militares de Estados Unidos», en: *La Prensa*, miércoles 24 de mayo de 1995, p.33A.

¹³ La declaración del Presidente Rutherford Hayes, en su mensaje especial al Congreso, el 8 de marzo de 1880, dice en su aspecto medular lo siguiente: «El objetivo de este país es un canal bajo control americano. Los Estados Unidos no pueden consentir en la entrega de este control a alguna potencia europea o a alguna combinación de potencias europeas. Si los Tratados

internacional implicaba, a los ojos de la dirigencia política y militar de Washington, la presencia militar y naval de fuerzas estadounidenses en puntos estratégicos fuera del territorio continental americano que garantizaran por un lado, la seguridad y defensa de los Estados Unidos y por el otro, dominar nuevas rutas de comercio y comunicación para así ampliar sus exportaciones y controlar esos nuevos mercados.

Es, pues, en virtud de esta nueva percepción de la realidad internacional, y ante el rechazo del Congreso colombiano del Tratado Herrán-Hay de enero de 1903, que los Estados Unidos se interesa en alentar y apoyar la independencia de Panamá de Colombia para una vez consumada, celebrar un tratado con el nuevo Estado que garantizara derechos «exclusivos» para construir, operar, controlar y proteger un canal o cualquier otra vía interoceánica que uniera el Atlántico con el Pacífico y, que a la vez, le permitiera el establecimiento de fuerzas terrestres y navales en el territorio por donde se construyese dicha vía. De esta manera Estados Unidos controlaría una ruta vital para el comercio internacional y garantizaría de manera permanente sus intereses geopolíticos en el continente y, en particular, en Centroamérica y el Caribe.

Una vez logrados estos objetivos, en noviembre de 1903, el panorama cambia radicalmente para la nación del Norte y así empiezan a llegar, en el mismo año, las primeras tropas de la infantería de Marina de Estados Unidos, iniciándose de esta manera la presencia permanente y escalonada de fuerzas militares y, por consiguiente, empezaría también el diseño de un plan en el cual se establecen los sitios de defensa en donde estarían acantonadas tropas norteamericanas suficientes para repeler cualquier ataque al Canal.

existen entre los Estados Unidos y otras naciones (refiriéndose a Inglaterra), o si los derechos de soberanía o propiedad de otras naciones (refiriéndose al Tratado Mallarino-Bidlack entre los Estados Unidos y Nueva Granada-el autor) obstaculizan la cristalización de este objetivo, deben darse los pasos adecuados por medio de negociaciones justas y liberales (con Inglaterra y la Nueva Granada y con un Panamá independiente -el autor) para impulsar el objetivo americano... Un canal interoceánico a través del istmo americano... será el gran puente oceánico entre nuestras costas del Atlántico y el Pacífico, y virtualmente (será) una parte de la línea costanera de los Estados Unidos. Tan sólo nuestro interés comercial en él es mayor que el de los otros países, mientras su relación con nuestros medios de defensa, nuestra unidad, paz y seguridad, es un asunto de primera importancia para el pueblo de los Estados Unidos. Ninguna otra potencia bajo circunstancias similares dejaría de afirmar su control legítimo (sic) sobre una empresa que afecte su interés y bienestar de una manera tan íntima y vital». Véase Julio Yau. *El Canal de Panamá, Calvario de un pueblo*. Madrid, Editorial Mediterránea, 1974, p.42.

Es pues en virtud de estas nuevas realidades que en: "1909 se establece la Junta de Fortificaciones de Panamá bajo el mando del General Williams Wotherspoon. En 1910 la Junta propone un esquema de fortificaciones en un lapso no mayor de tres años y medio incluyendo el tipo de armamento y el número de tropas que sería necesario. Estos sitios de defensa se ubicarían en los extremos del canal, en el Pacífico y en el Atlántico y en las riberas del mismo. De acuerdo a sugerencias del coronel George Goethals, director de la Comisión del Canal Ístmico, las defensas en el lado Pacífico deberían ser más fuertes que las del lado Atlántico, por considerar que Estados Unidos proveería una mejor protección naval en ese lado, dada la proximidad de las costas de Norteamérica" (Quintero, 1995).

Luego de estos proyectos, la determinación de fortificar la zona por donde se construía el canal toma nuevos rumbos al señalar el Presidente William H. Taft, en un discurso pronunciado en la Pennsylvania Society, el 21 de enero de 1911, los lineamientos en relación a la fortificación del canal y a la prohibición del derecho de uso de la vía a los enemigos de los Estados Unidos en tiempos de guerra. En dicha intervención el presidente Taft expresó, entre otras cosas, que:

"El Canal de Panamá se encuentra en suelo americano y bajo control americano y requiere de las fortificaciones de Estados Unidos para la defensa nacional, exactamente en la misma medida en que la ciudad de Nueva York requiere de fortificaciones, y una razón adicional: las fortificaciones en el canal permiten a Estados Unidos cumplir con sus obligaciones internacionales".¹⁴

Para finalizar esta sección y con el propósito de tener una idea más amplia de las discusiones generadas en torno a la fortificación de la Zona del Canal, es oportuno escuchar lo que al respecto escribe el historiador norteamericano, Gerstle Mack, en su ya clásico libro *La tierra dividida*. Dice el historiador Mack:

¹⁴ Discurso del Presidente William Taft, citado por Edgar Spence, «Reflexiones en torno a la soberanía nacional y las bases militares», en: Instituto del Canal y Estudios Internacionales, *Las bases militares y el desarrollo nacional*, Panamá, Imprenta Universitaria, marzo de 1994, ps. 45-53.

"La fortificación de la Zona del Canal fue motivo de muchas controversias en los Estados Unidos. La prensa publicó cientos de artículos y editoriales en pro y en contra de la protección militar, mientras que en el Congreso la opinión estaba dividida fuertemente. Por suerte no había ninguna complicación internacional que tomar en cuenta. El Tratado Hay-Pauncefote, al omitir toda referencia en cuanto a defensa, concedía de modo tácito a los Estados Unidos el derecho de construir fortalezas y mantener un establecimiento militar en el istmo. En 1912, el Secretario de Asuntos Exteriores de Inglaterra, Sir Edward Grey, confirmó explícitamente este derecho en una nota diplomática. El Tratado Hay-Bunau-Varilla, entre los Estados Unidos y Panamá, garantizó en forma específica al primero, completa autoridad para fortificar y guarnecer la Zona, y como Gran Bretaña y Panamá fueron las únicas naciones con las cuales ratificó tratados del canal, los Estados Unidos tenían libertad para actuar como mejor les pareciera. Después de varios años de discusión, el gobierno decidió fortificar. El 4 de marzo de 1911, el Congreso destinó 2,000,000 de dólares con este propósito y el 24 de agosto de 1912, agregó 1,000,000 de dólares más para armas y baterías morteras y 200,000 dólares para defensa terrestre. En junio de 1915, la asignación total para fortificaciones sumaba 14,689,873 dólares. La construcción de las baterías de puerto comenzó el 7 de agosto de 1911, bajo la dirección de Williamson, Ingeniero Jefe de la división del Pacífico. Después del 1 de enero de 1912, una sección dependiente de la oficina del Ingeniero Jefe encabezada por el Teniente George Rodman Goethals (hijo mayor del Presidente de la Comisión) se encargó de todo el trabajo de fortificación. Poco tiempo después de terminarse los trabajos del canal, las poblaciones de Emperador y Culebra se entregaron al ejército para alojar a la tropa permanente, ya que no se iban a utilizar más en los trabajos de construcción".¹⁵

Es obvio, entonces que desde la apertura del canal las defensas militares y navales estadounidenses en la Zona del Canal se han reforzado, se aumentó la fuerza permanente, se construyeron nuevos campamentos y viviendas y se establecieron bases aéreas. Pero la magnitud, costo, índole y localización

¹⁵ Gerstle Mack. *La tierra dividida*. 3 edición, Panamá, Editorial Universitaria, 1993.

exacta de estas instalaciones de defensa, son, y deben ser por ahora, dice Mack, secretos bien guardados.

2. Llegan las primera tropas estadounidenses

Como se ha dicho, fue el artículo XXIII del Tratado Hay-Bunau Varilla, el que facultó a los Estados Unidos a establecer fortificaciones militares en las riberas del Canal, y como era de esperarse, con los inicios de los trabajos de construcción de la vía interoceánica por parte de los norteamericanos, fueron también llegando algunos contingentes militares, los cuales se van a ir ubicando «temporalmente» en ciertos lugares estratégicos a lo largo de la línea del futuro canal.

No obstante, las tropas recién llegadas no sólo sirvieron para cumplir con lo estipulado en el artículo XXIII del Tratado, es decir "brindar protección al canal y a sus obras auxiliare" sino que sirvieron también como fuerzas de intervención. Cuando la administración Roosevelt decidió explotar el nacionalismo panameño y la codicia de los inversionistas en 1903 y asumió el control directo de la ruta y construcción del canal ístmico, bloqueó la intervención militar colombiana con unidades de la Armada en Colón y Panamá y desembarcó infantes de Marina para proteger las acciones de los revolucionarios panameños. De esta forma el movimiento independentista tuvo el éxito esperado.

Al amparo de un Tratado altamente favorable, - dicen unos historiadores estadounidenses -los Estados Unidos «crearon la Zona del Canal y anunciaron el comienzo de la construcción norteamericana, y la misma administración dio a los militares papeles principales para hacer funcionar el programa del canal. El Cuerpo de Ingenieros -bajo la posterior supervisión del general de brigada George M. Goethals - y el Departamento de Sanidad, representado por el coronel Williams C. Gorgas, recibieron la misión de superar los problemas de ingeniería y salubridad que habían frustrado a los anteriores constructores de la obra. Ambos sectores militares tuvieron éxito y el canal se abrió en 1914".¹⁶

¹⁶ Allan R. Millett y Peter Maslowski. *Historia militar de los Estados Unidos*. Madrid, Editorial San Martín, S.L., 1984.

Entretanto, pequeñas unidades navales y un regimiento de "Marines" se encargaron inicialmente de asegurar el orden y la defensa, pero los infantes de Marina fueron reemplazados en la Primera Guerra Mundial por un conjunto de tropas de las defensas costeras del ejército y otras móviles. Mientras tanto, "los Marines y la Armada apoyaban la política del Departamento de Estado en la cercana Nicaragua, otra posible situación de un canal y punto de compromisos políticos y financieros estadounidenses".

Entre las primeras instalaciones militares provisionales establecidas a lo largo de la línea del canal, se encontraban los dos campamentos de la marina y el ejército que fueron construidos en 1904. Uno fue el campamento Elliot, el cual estaba ubicado cerca del poblado de Culebra sobre lo que ahora es el lado oeste del canal. Este campo fue posteriormente rebautizado con el nombre de Campo Gaillard, el cual fue desactivado y sus edificaciones demolidas en octubre de 1927. El campamento Otis, fue el segundo de las dos instalaciones militares creadas por los Estados Unidos en la Zona del Canal. Estuvo localizado al este del Campamento Gaillard. La misión asignada a estas rústicas instalaciones fue velar por la seguridad de las propiedades norteamericanas y mantener el orden entre los trabajadores del Canal. Es decir tenían funciones tanto militares como de policía.

Como había problemas con los trabajos de construcción del canal debido a las constantes renunciadas de los miembros de la Comisión del Canal Istmico, el Presidente Roosevelt se vio obligado a designar una nueva comisión y un nuevo Ingeniero-Jefe. Amilanado por las interrupciones y los atrasos en los trabajos de construcción del canal, el Presidente de los Estados Unidos tomó la determinación de poner el trabajo «en manos de hombres que permanezcan en sus puestos hasta que me canse de tenerlos allí o hasta que yo diga que pueden abandonarlo. Voy a ponerlo, pues, en manos del ejército".¹⁷

La tercera y última Comisión que asumió su cargo el 1 de abril de 1907, la integraron cuatro oficiales del ejército, un oficial naval y dos civiles. Entre ellos cabe mencionar al teniente coronel George W. Goethals,

¹⁷ Gertle Mack. *La tierra dividida*. 3 ed. Panamá, Editorial Universitaria, 1993, p.481.

Presidente y al coronel Williams Gorgas, jefe oficial del Departamento de Sanidad desde 1904 y, ahora en la comisión por primera vez.

De esta forma los militares estadounidenses se hicieron cargo tanto de la dirección de los trabajos de construcción del canal como del ejercicio del poder en la Zona del Canal. Goethals, al asumir sus nuevas responsabilidades adquirió de hecho tres cargos: Presidente de la Comisión del Canal Istmico, Ingeniero-Jefe del Canal y Presidente del Ferrocarril de Panamá y su línea suplementaria de barcos. Por lo tanto, "ejercía mucho más poder que ningún comisionado anterior. Ese poder aumentó el 8 de enero de 1908, por una orden ejecutiva del Presidente Roosevelt, quien lo nombró Jefe Supremo de la Comisión, tácitamente un dictador - dice Mack-responsable sólo ante el Secretario de Guerra y el Presidente".

Así pues vemos que desde temprano los asuntos civiles de la Zona del Canal quedan en manos de oficiales del ejército de los Estados Unidos práctica que continuó a lo largo de su presencia en Panamá durante el presente siglo.

Acordada la fortificación del canal como ya vimos, entre 1910 y 1913, empiezan a edificarse las primeras instalaciones militares de carácter permanente. Así se erigen, en el sector Atlántico, Fort Sherman (1911) en el lado oeste del canal, Fort Davis, Fort de Lesseps y Fort Randolph (abril de 1920, ubicado en la isla Margarita). Con estas instalaciones se creía brindar una adecuada protección y defensa a la entrada norte del canal. Estas instalaciones fueron dotadas del armamento necesario y en Sherman se establecieron un conjunto de baterías para la defensa costera así como armamento pesado (cañones y morteros de diversos diámetros y tamaños).

Por su parte, en el sector Pacífico del canal, se construyeron algunos puestos militares y navales de importancia. Entre ellos estaban Fuerte Amador y Fort Grant. El primero localizado en la parte este del Canal de Panamá y el otro estuvo ubicado en las islas de Naos, Perico, Culebra y Flamenco, las cuales se unieron a tierra mediante un relleno. Estas fortificaciones se construyeron entre 1911 y 1914. Por su ubicación estratégica en la entrada sur del canal, se les dotó del mejor armamento existente para entonces; se construyeron importantes estructuras de concreto (baterías) para colocar sus pesados cañones y morteros de largo

alcance. Estas fortificaciones incluían, además, depósitos de municiones, estación contra incendios y edificaciones para las tropas de artillería costera y otras facilidades administrativas.

Simultáneamente en el área de Amador se estableció, alrededor de 1914, la Estación Naval de Fuerte Amador bajo el nombre de Balboa Naval Radio Station. No obstante, y debido al forcejeo entre el Ejército y la Marina por ganar mayor autonomía y poder, el área de estas instalaciones fue separada de Fuerte Amador y quedó bajo el control exclusivo de la infantería de Marina.

En estos sitios militares creados con el propósito de brindar protección y defensa al canal, se instalaron adicionalmente reflectores con diámetro de 60 pulgadas y con un amplio poder de proyección de luz, así como también transformadores y plantas eléctricas individuales para el funcionamiento de cada una de las piezas de artillería y para cada reflector; la reserva de municiones para las fuerzas acantonadas en la Zona del Canal, era por un valor de 2 millones de dólares lo cual, para el segundo decenio del siglo XX, era una cifra bastante significativa.

También en 1911, se iniciaron los trabajos de construcción del puesto militar de Quarry Heights, el cual posteriormente fue designado como sede del Cuartel General de las tropas de los Estados Unidos en la Zona del Canal de Panamá. Desde entonces (1916) este lugar se ha mantenido como sede principal de los comandos estratégicos estadounidenses establecidos en Panamá durante el presente siglo incluyendo al actual Comando Sur y todas sus estructuras y componentes.

Como era de esperarse y gracias al poder imperial y hegemonía internacional que la nación nortea gozaba desde finales de siglo XIX, el gobierno de los Estados Unidos aprovechó su presencia militar en suelo panameño para intervenir política y militarmente en los asuntos internos de varios países latinoamericanos, en particular del área centroamericana y del Caribe. No es casual que del territorio panameño de la Zona del Canal hayan salido unidades de la Armada y brigadas expedicionarias de la infantería de Marina para intervenir y, en ciertos casos ocupar, países como Nicaragua en 1911-1912, México en 1914, Haití en 1915 y la República Dominicana en 1916.

En 1915, en plena Primera Guerra Mundial, ocurren importantes cambios en la composición de mando de las fuerzas militares de los Estados Unidos en la Zona del Canal. Para entonces, se da una consolidación de mando al crearse el Cuartel General de tropas de Estados Unidos en el Canal bajo el control del Departamento Oriental de la Armada con sede en Fuerte Jay, Isla del Gobernador, New York. El Cuartel General de este nuevo comando estaba primeramente localizado en el edificio de la Comisión del Canal en Ancón, cerca de la avenida 4 de julio (hoy avenida de los Mártires) adyacente a la ciudad de Panamá. En 1916 fue reubicado en el nuevo puesto militar de Quarry Heights, construcción que se había iniciado en 1911. Desde entonces, Quarry Heights ha sido la sede principal del Cuartel General de los Estados Unidos para la América Latina.¹⁸

El 1 de julio de 1917, el Departamento del Canal de Panamá (Panamá Canal Department) fue habilitado como un Comando Geográfico (Geographic Command) del Ejército de Estados Unidos y permaneció como el más antiguo de los Cuarteles Generales del Ejército hasta cuando se constituyó en el *Comando de Defensa del Caribe* (Caribbean Defense Command) el 10 de febrero de 1941, bajo el control del Teniente General Daniel Van Voorhis, su primer comandante, quien también continuó como Comandante del Departamento del Canal de Panamá. Este Comando estaba localizado también en Quarry Heights y tenía responsabilidades operativas y tácticas sobre todas las fuerzas aéreas y navales de los Estados Unidos en el Caribe.

Es cierto que el canal se construye cuando los buques de guerra eran el arma estratégica y por ello, la Primera Guerra Mundial repercutirá en el desarrollo naval y sobre todo en el tamaño de los buques destinados a transitar por el canal. La dimensión de las esclusas se convirtió en un serio problema. Por ello, el Congreso de Estados Unidos, desde enero de 1908, estipuló 110 pies de ancho".

El primer barco transitó por el canal el 15 de agosto de 1914, once días después de haberse desencadenado la Primera Guerra Mundial. Durante

¹⁸ United States Southern Command. *United States Southern Command History*. s/f, s/e. Public Affairs Office.

ella «el Canal, en ningún momento fue un objetivo militar. Sin embargo, los teóricos o estrategias de la guerra seguían con su juego de propiciar la fortificación del suelo panameño y para 1917 tres eran las tareas de la guarnición militar de Estados Unidos en Panamá: artillería costera, patrullaje y reconocimiento naval y defensa aérea".¹⁹

Por lo tanto, entre 1917 y 1918, llegan al istmo más tropas para reforzar las ya existentes. Entre estas se encuentran el Séptimo escuadrón aéreo, el cual se ubicó provisionalmente en Corozal, luego en Camp Elliot y Fort Sherman hasta que finalmente se traslada al Campo de Francia (France Field Reservation), instalación que se concluye finalmente en 1920. Estuvo ubicada sobre la Bahía de Manzanillo cerca a Fort Randolph y Fort Lesseps. Se puede decir que las instalaciones de France Field se constituyeron realmente en la «primera base aérea» de la Zona del Canal, pues allí se construyó una pista aérea, edificios y algunos hangares de acero para guardar las aeronaves asignadas al escuadrón. Por años France Field sirvió como el receptor para recibir y enviar el servicio de correo aéreo entre los Estados Unidos y la Zona del Canal de Panamá.

Por esos años empezó a construirse, también en el sector Atlántico, una base para submarinos. Esta se ubicó en el área de Coco Solo y oficialmente se le denominó Coco Solo Naval Reservation, la cual fue inaugurada el 9 de abril de 1920. Esta importante instalación quedó bajo el control exclusivo del Secretario de la Marina. No hay duda de que esta base naval jugó un importante papel en el desarrollo y consolidación de la presencia naval de los Estados Unidos en el istmo y, en toda la región Caribe.

Para entonces, tanto la marina como el ejército se disputaban el protagonismo de la protección del canal. Al ejército se le asignó la defensa local, mientras que a la marina el patrullaje aéreo. En 1922 se retoma la fortificación de la Zona del Canal. Al Ejército le otorgan el aeropuerto de France Field. A la Marina le condicionan Coco Solo para sus hidroaviones. Como la marina poseía desde 1911 el control de las radio-comunicaciones en todo el istmo, por decisión de William Taft, el ejército pretendía controlar

¹⁹ Luis Navas P. "La protección y defensa de la vía interoceánica", en: *Revista Tareas*, N° 95, Panamá, enero-abril, de 1997 ps.47-64.

el espacio aéreo de la República. En el Tratado Kellog-Alfaro de 1926 intentaron legalizar este arbitrario control. El de la radio mediante el artículo X. Pero el colmo del colaboracionismo, dice el Profesor Navas, fue el artículo XI en el cual Panamá «se consideraba en "estado de guerra", en caso de cualquier conflicto armado en que Estados Unidos sean beligerantes y le traspasábamos a Estados Unidos el control sobre las comunicaciones inalámbricas y sobre las naves, aeropuertos y espacio aéreo" (Navas, 1997: 55).

Con respecto al tema de las comunicaciones por radio, recordamos que los artículos 2, 4 y 6 del Tratado Hay-Bunau Varilla, vindicaba el monopolio de las comunicaciones por radio por parte de los Estados Unidos. Y que desde 1904, la Marina de los Estados Unidos había sido autorizada para operar estaciones de radio en los Estados Unidos y sus posiciones de ultramar, por lo que no debe extrañar que ahora demandara el "monopolio de dichas comunicaciones en el istmo de Panamá" (Carmen Quintero, 1995); Y en efecto así fue. Incluso, en agosto de 1914, por medio del decreto No. 130, se establece que las instalaciones radiográficas y todo lo relativo a las comunicaciones estarán bajo el control de los Estados Unidos. Esto indica el grado de poder e influencia que ejercían los militares norteamericanos en nuestro asuntos internos y, a su vez, pone de manifiesto nuestra debilidad e incapacidad como nación para ejercer nuestros derechos en un asunto tan importante como este.

3. El período de entreguerras y las nuevas construcciones militares.

En las dos décadas que siguieron a la Primera Guerra Mundial (1919-1939), los estrategas militares estadounidenses planifican una ampliación y diversificación de su presencia en el territorio panameño de la Zona del Canal, lo cual le va a permitir ejercer un mayor poder de control y de hegemonía política no solo en Panamá sino también en la región latinoamericana. No es casual que en este período surjan nuevas y más complejas instalaciones, sitios militares y de entrenamiento tanto para el ejército de tierra, la marina, la infantería de Marina como para los competentes aéreos. Igualmente se incrementa el número de efectivos a fin de atender tanto las necesidades de las nuevas guarniciones como del nuevo escenario

internacional caracterizado por el mayor protagonismo mundial de los Estados Unidos como por el surgimiento y expansión de nuevos rivales como Alemania, Japón, Italia y Unión Soviética entre otras potencias.

De esta manera se comprenderá porqué surgen nuevas instalaciones militares en la Zona del Canal. Es así como se construyen, en el sector Atlántico, Fort Davis en 1920, Fort Randolph en 1920, Campo de Francia (estación aérea, 1920) Base Naval de Coco Solo (1919) y Fort Gulick en 1941. En tanto, en el sector Pacífico del canal se crean la Reserva Militar de Curundu en 1919, Fort Clayton en 1922, el Campo de Albrook en 1924, Fort Kobbe en 1932, el Campo Aéreo de Punta Bruja en 1939, donde posteriormente se construyó la Base Aérea de Howard, con todas las facilidades de una instalación de su tipo, incluyendo una extensa pista de aterrizaje, hangares y otras facilidades militares. (En el cuadro N°1 se presenta la evolución de las principales instalaciones militares construidas por los Estados Unidos en la Zona del Canal desde 1911 hasta inicios de la Segunda Guerra Mundial).

La Marina no se queda atrás y hace construir algunas instalaciones en el lado oeste del canal: La Estación Naval de Rodman, las Barracas del Cuerpo de Marines y la US Naval Radio Station de Farfan (1941-42). La primera instalación incluye un puerto de alto calado, muelles para barcos, estación de bomberos, área de industria pesada y otras facilidades administrativas y de apoyo logístico. Las dos primeras se empiezan a construir entre 1932 y 1937 y se vuelven vitales durante las hostilidades de la Segunda Guerra Mundial, pues fueron centro de arribo y aprovisionamiento de los buques de guerra americanos que transitaban por el Canal de Panamá, ya sea en dirección de o hacia el teatro de operaciones del Pacífico.

Así como estas instalaciones navales apoyaron a la flota estadounidense del Pacífico que transitaron por el canal, los diques secos ubicados en los puertos de Balboa y Cristóbal se convirtieron -según funcionarios norteamericanos- en una *"bendición para las naves dañadas por la guerra"*. Para 1944, habían tres diques secos en operación en Balboa y un dique seco y dos vías férreas marinas en Cristóbal. Según datos oficiales, en ese año fiscal, más de 379 naves de la Armada y el Ejército estadounidense fueron reparadas en los diques secos de Balboa y Cristóbal, con los

consiguientes ahorros en tiempo, recursos y vidas humanas, pues muchos heridos fueron atendidos en las instituciones de salud ubicadas en la Zona del Canal de Panamá. (Hospital Gorgas)

Otras facilidades de apoyo se erigen también en este período. Entre ellas están las ubicadas en Corozal, donde se establece un importante centro de comunicaciones para todas las ramas de las fuerzas armadas de los Estados Unidos en Panamá y en Latinoamérica. Igualmente se estableció allí la sede del batallón de Ingeniería militar del Ejército.

Con los trabajos de construcción del tercer juego de esclusas se construyen en los alrededores de esas instalaciones dos centros poblados para civiles: uno es Diablo, en el lado este del canal y Cocolí en el lado oeste de la vía acuática, poblados que llegaron a albergar parte de la población que laboraba en los trabajos de ampliación del canal durante la Segunda Guerra Mundial (1940-42). Para tener una mejor perspectiva de la ubicación geográfica de los sitios de defensa e instalaciones militares de los Estados Unidos en la Zona del Canal, sugerimos observar el mapa N° 1.

Un aspecto que merece nuestra atención, por su actual vigencia e importancia, se refiere a las áreas o sitios destinados por el Ejército norteamericano para entrenamiento y pruebas de armamento dentro de la Zona del Canal.

Inclusive antes que el canal se terminara de construir en 1914, ya los militares norteamericanos realizaban pruebas de entrenamientos y exámenes de diversos tipos de armas en las riberas del canal. Al principio se hicieron pruebas de material explosivos y de municiones de morteros y cañones, así como de armas pequeñas y livianas. Sin embargo, no todas las municiones explotaron por lo cual muchas de ellas quedaron como municiones sin detonar. Estas pruebas y exámenes de armamento se fueron localizando en tres diferentes campos de tiro: Emperador, Balboa Oeste y Piña.

A comienzo de la década de 1930, las actividades militares estadounidenses en Panamá se enfocaron fundamentalmente en la defensa del canal e incluyeron el establecimiento y mantenimiento de una línea de fortificaciones en las áreas ocupadas por el campo de tiro de Emperador. Las líneas de fortificaciones consistían en bunker, refuerzos de concreto, trincheras y obstáculos de alambre de púas, y se extendían de 2 mil 100

metros del cerro Sierpe, hacia el norte hasta una colina innominada. A alrededor de las 20 guarniciones militares se le incluía faros rastreadores y artillerías antiaéreas que estuvieron localizadas dentro de esta área fortificada, que al finalizar fueron desmanteladas. El área donde hubo mayor impacto tiene una forma irregular, consta de 600 hectáreas en la parte sureste del campo de tiro de Emperador y la parte noreste de mayor impacto está a 1.5 kilómetros del Canal de Panamá.

Pero no solo en el área de la Zona del Canal sino en otras partes del territorio de la República de Panamá, los militares estadounidenses probaron sus armas y demás equipos bélicos y de combate. Un caso que ejemplifica este asunto es la isla de San José en el Archipiélago de Las Perlas. Existen documentos que prueban que en 1944, la isla de San José, fue utilizada como «área temporal de maniobras militares» y como lugar para la ejecución «de ciertas pruebas de guerra química bajo las condiciones existentes en la selva».²⁰

Inclusive se ha detectado el uso de armas con material radioactivo en las riberas del canal, lo cual pone de manifiesto el nivel de contaminación a que han estado sometidas miles de hectáreas del territorio de la Zona del Canal. Y estas pruebas de tiro, exámenes de resistencia al clima tropical de armamentos bélicos, se fue incrementando con el desarrollo de la tecnología militar durante y aún después de la Segunda Guerra Mundial. Esto sin duda corre paralelo al creciente incremento de la presencia militar norteamericanas en Panamá y de sus instalaciones en las riberas del canal interoceánico. No obstante, es un tema que requiere mayor estudio e investigación, pues es poco lo que se conoce al respecto.

²⁰ Ver con provecho la serie de tres artículos aparecida en el diario *La Prensa*, los días 3, 4 y 5 de julio de 1997, sección, trasfondo bajo el título «Contaminaciones militares en Panamá». En estas investigaciones periodísticas se llegó a la conclusión de que «entre: 1947 y 1976 se utilizó la mayor cantidad de armamentos militares estadounidenses en los campos de tiro de Emperador, Balboa Oeste y Piña, y que al parecer aún existen explosivos que no han detonado y otras que han causado la muerte de 21 personas» la mayoría de ellos panameños.

Cuadro N° 1

Principales instalaciones y reservas militares de Estados Unidos en Panamá (de 1911 hasta la II Guerra Mundial)

Sector Atlántico	Año de construcción/fundación
-Fort de Lesseps	1911
-Fort Sherman	1911
-Fort Davis	1919
-Coco Solo Naval Reservation	1920
-Fort Randolph	1920
-France Field (campo aéreo)	1918-20
-Fort Gulick	1940-41
-Isla Galeta (centro de comunicaciones)	—
<hr/>	
Sector Pacífico	
-Quarry Heights	1911-15
-Fort Amador	1911-13
-Fort Grant (ubicado en las islas Naos, Perico, Culebra y Flamenco)	1911-13
-US. Naval Station, Fort Amador	1914
-Reserva Militar de Curundu	1919
-Estación de la Fuerza Aérea de Albrook (Antiguamente llamada Balboa Fill Landing Field)	1924
-Fort Clayton	1919-1922
-Reserva Militar de Punta Bruja	1928
-Fort Koobe (ubicado en la área segregada de Bruja Point Military Reservación)	1932
-Base Aérea de Howard (originalmente formada Bruja Point Airfield; su actual nombre data de 1962)	1939-40
-Station Naval de Rodman	1932-37
-US. Naval Station-Marine Barracks	1937-39
-US. Naval Radio Station, Farfan	1941-42
-Cocoli Housing Community	1940-41
-Corozal	—

MAPA N° 1

SITIOS DE DEFENSA DE LOS EE.UU. EN LA EX-ZONA DEL CANAL DE PANAMÁ.

