

# LOS NUEVOS TRATADOS SOBRE EL CANAL DE PANAMÁ

Descolonización a plazos - Continuidad de la dependencia estructural

Erich Süssdorf

Las negociaciones de los nuevos tratados sobre el canal de Panamá se ven dificultadas por el choque entre los intereses económicos y político-militares de los Estados Unidos y el interés de Panamá en hacerse de la fuente de divisas potencialmente más importante del país, restablecer su integridad territorial y recobrar su soberanía plena.

La posición inicial de Panamá se debilita a medida que la presión económica ejercida por los Estados Unidos se hace más fuerte. El derecho de intervención que se reservan los Estados Unidos en defensa del canal cercena la soberanía de Panamá.

No obstante la flexibilidad diplomática del Presidente Carter, los nuevos tratados no se hubieran concertado si Panamá hubiese actuado consecuentemente con su exigencia de retorno a su soberanía plena.

EFFECTOS MEDIATOS E INMEDIATOS DE LOS NUEVOS TRATADOS

## Introducción

Los tratados concluidos entre los Estados Unidos de Norteamérica y Panamá sobre la utilización del canal de Panamá y la zona del canal se remontan a 1903 y nunca fueron modificados substancialmente. Sabido es que dichos tratados se concertaron una vez que el consorcio internacional que se organizó para la construcción de esa vía interoceánica logró, mediante el apoyo de la marina de guerra estadounidense, que Panamá se independizara de Colombia.

En la América Latina la presencia político-militar de los Estados Unidos en esa república ha sido duramente criticada y considerada como violatoria de su soberanía, por lo que se ha venido exigiendo el retiro de los Estados Unidos de Panamá desde los años veinte<sup>1</sup>.

La modificación de los contratos —expresión de la política del “big stick” de los Estados Unidos hacia Centroamérica— empieza a negociarse doce años atrás<sup>2</sup>. Dichas negociaciones se ven dificultadas por el choque entre los intereses económicos y político-militares de los Estados Unidos y el interés de Panamá por hacerse de la fuente de divisas potencialmente más importante del país, por un lado, y de restablecer su integridad territorial y recobrar su soberanía plena, por el otro.

La necesidad de suscribir nuevos tratados fue señalada por varios gobiernos norteamericanos, pero tropezaban con el peligro de que el Senado pudiera negarse a ratificarlos.

Tras la intervención de las Naciones Unidas, el secretario de Estado Henry Kissinger y el ministro de Relaciones Exteriores de Panamá Juan Antonio Tack formularon, en 1974, una declaración de propósitos acerca de un nuevo tratado. En dicha declaración se observa que Panamá no mantiene ya con la misma fuerza la posición que había sostenido hasta el año anterior: el plan panameño para construir un nuevo canal a nivel de los dos océanos se abandona a cambio de la cooperación con los Estados Unidos. Y en los años siguientes, hasta la concertación de los tratados de 1977-78, la postura de Panamá se debilita día con día<sup>3</sup>.

Uno de los propósitos de este artículo es el de tratar de aclarar las condiciones que provocaron ese debilitamiento de la posición panameña, por una parte, y examinar las razones por las cuales el gobierno de Omar Torrijos perdió parte de su libertad de acción y de su capacidad para enfrentar el conflicto, por la otra. Visto el problema desde otro ángulo, se desea en él establecer una relación entre el hecho político concreto de la conclusión de los nuevos tratados, de un lado, y el hecho del desarrollo de Panamá dentro de su dependencia estructural, del otro.

Examinase también el papel que representan los nuevos tratados en la política exterior de los Estados Unidos a partir del presidente Carter, para quien la política exterior norteamericana hacia la América Latina habría de centrarse en cuatro cuestiones principales: Panamá, Cuba, el respeto de los derechos humanos y la no proliferación del uso de la energía nuclear con fines bélicos. Para la prensa estadounidense, el asunto más difícil y candente de dicha política serían los tratados canale-

ros. ¿Qué presiones se ejercieron y qué necesidades pesaron sobre el gobierno de los Estados Unidos en su determinación de firmar los nuevos tratados, y cuáles fueron las circunstancias coyunturales que permitieron la ratificación de éstos por el Senado? Tales son, por último, dos interrogantes que parece oportuno despejar.

### Contenido de los tratados

El contenido de los nuevos tratados se puede resumir en los siguientes puntos:

1. Con la entrada en vigencia del convenio, los Estados Unidos traspasan de inmediato a Panamá cerca del setenta por ciento de la zona del canal.
2. La administración del canal pasará a Panamá en 1980, pero los "plenos derechos de soberanía" sobre toda la zona del canal retornarán a ella en el año 2.000. Sin embargo, los Estados Unidos se reservan el derecho a defender militarmente la vía incluso después de ese año.
3. Sobre los aspectos económicos existen diversas interpretaciones. De acuerdo con el volumen del tráfico, se espera que hasta el año de 1990 Washington pague anualmente a Panamá entre 50 y 60 millones de dólares; otros cálculos de fuentes panameñas hacen subir esa suma a 80 millones.
4. Durante diez años Panamá recibirá de los Estados Unidos ayuda militar y créditos por valor de 296 millones de dólares<sup>4</sup>.

Los tratados se componen de dos convenios complementarios que tratan, el uno, de la entrega de la administración del canal de Panamá en el año 2000; y el otro, el llamado "Convenio de neutralidad", del derecho de intervención de los Estados Unidos.

Para los efectos de entender los cambios económicos derivados de la ratificación de los tratados, es indispensable recordar, aunque sea en términos muy generales, la importancia económica del canal.

### Importancia económica del canal

La apertura del canal a la navegación significa el ahorro de veinte días en el viaje entre la costa oriental y la costa occidental de los Estados Unidos. Los derechos de tránsito por el canal no se determinan por mecanismos de mercado, sino que se fijan teniendo en cuenta el hecho de que el setenta por ciento de las mercancías que se transportan por él tiene como destino Estados Unidos, o procede de ese país. La política arancelaria de la *Panama Canal Company* implica un gravamen importante del tráfico internacional, cuya gran mayor parte la perciben los propios Estados Unidos por ser ellos el mayor usufructuario. Entre los años 1965 y 1974, el gobierno de los Estados Unidos pagó al de Panamá, por el uso de la zona del canal, un total de 19,5 millones de dólares, lo que representa apenas el 2,5 por ciento de los derechos de tránsito percibidos durante todos esos años. Con una capacidad para

Introducción

barcos de 65.000 toneladas como máximo, el canal resulta hoy poco profundo y demasiado estrecho para los modernos gigantes de los mares, por lo que su utilidad se ha visto bastante disminuida. En los últimos años, el número de travesías diarias bajó de 38 a 33, pese a lo cual su importancia para el tráfico interoceánico se mantendrá por espacio de algunas décadas más<sup>5</sup>.

No cabe duda de que los derechos de tránsito por el canal, a los que los Estados Unidos renunciarán totalmente en el año 2000, habrían constituido para Panamá un aporte decisivo para la construcción de su infraestructura económica y los comienzos de su industrialización.

**A**parte del interés del gobierno de Panamá en la construcción de un canal a nivel oceánico, los tratados no le reconocieron otras exigencias básicas. Es el caso, especialmente, de lo relativo a la recuperación de su soberanía plena en cuanto ésta seguirá viéndose lesionada por el derecho de intervención que se han reservado los Estados Unidos. La cláusula agregada al convenio referente de las modalidades de entrega del canal y en virtud de la cual se garantiza la no intervención de los Estados Unidos en los asuntos internos de Panamá, no satisface en verdad la reivindicación panameña de la "soberanía total". En efecto, dicha no intervención se asegura hasta el año 2000, o sea, durante todo el tiempo en que, según lo convenido, las fuerzas armadas norteamericanas seguirán presentes en suelo panameño. Y vencido este término entra a regir indefinidamente el llamado "Convenio de neutralidad" y con él, el derecho de intervención<sup>6</sup>.

Panamá se encontraba en estado de crisis económica y su gobierno perdió la libertad político-económica, ya limitada de por sí, que hubiera necesitado para hacer valer sus reivindicaciones durante las negociaciones con los Estados Unidos: éstos pudieron imponer su derecho de intervención porque la coyuntura económica de Panamá seguía dependiendo de diversas maneras de los Estados Unidos y de la conclusión de los tratados.

**Importancia militar**

Para los Estados Unidos el canal de Panamá cumple una doble función militar. Con el desarrollo de la técnica militar, la importancia de las catorce bases norteamericanas que habrán de desalojar la zona del canal ha mermado considerablemente. Según informes del Pentágono, el dominio del espacio aéreo y la disponibilidad de cohetes teledirigidos no hacen tan necesaria la presencia estadounidense en ella. Por otra parte, militarmente sería difícil defender el canal contra los ataques de un movimiento de guerrillas. Esto explica que el Pentágono se haya inclinado por una protección política de él, lo que implica el retiro de las fuerzas armadas norteamericanas de toda la zona. En cuanto al centro de instrucción militar denominado "Escuela de las Américas", en el cual se formaran unos 42.000 hombres, entre ellos muchos jefes de Estado y altos oficiales latinoamericanos, sus funciones seguirán a cargo de las fuerzas armadas de los estados latinoamericanos en virtud de convenios bilaterales de ayuda militar<sup>7</sup>. El canal conservará de todos modos su valor militar

---

como vía de transporte en caso de una guerra no nuclear, como lo demuestra el hecho de que durante la guerra de Vietnam el número de transportes militares se elevó de uno semanal a cuatro diarios.

Para el caso de guerra, los contratos prescriben que los buques de guerra norteamericanos gozarán de preferencia sobre los de cualquier otro país. Esto significa, en otros términos, que los Estados Unidos, al retirarse gradualmente del canal, disminuyen sus riesgos militares pero no sus intereses militares, ni tampoco sus intereses económicos.

#### Aspectos internacionales de los tratados

La trascendencia política de los tratados llega al campo internacional. El gobierno de Omar Torrijos no sólo había logrado hacer del canal un "objeto de controversia colonial" (manzana de la discordia) de toda la política interamericana, sino que también había podido construir toda una estructura internacional en apoyo de sus demandas. Esto vale para toda la América Latina en general, pero muy especialmente para los gobiernos de Colombia y Venezuela, cuyos representantes incluso participaron activamente en la elaboración de los tratados. Y aun más decisivas que el apoyo de algunos países del Tercer Mundo fueron las voces que se levantaron en el seno de las Naciones Unidas para condenar la "política colonialista" de los Estados Unidos. En 1973, durante la reunión del Consejo de Seguridad en Panamá, los Estados Unidos se vieron forzados a no vetar las resoluciones que se aprobaron a favor de Panamá. Bajo la administración del presidente Carter, los Estados Unidos adoptaron frente al Tercer Mundo una política más flexible y el conflicto con esa pequeña república se manejó de modo tal que fue un ejemplo de la elasticidad de negociación de la nueva política internacional estadounidense. Le fue así posible al presidente Carter asegurar los intereses de los Estados Unidos a mediano plazo y, al mismo tiempo, señalar su disposición para negociar en el campo de la política exterior y su capacidad para hacerse respetar en el ámbito de la política interna.

Cabe aquí recordar que dirigió las negociaciones canaleras con Panamá Sol Linowitz, quien fuera presidente de una comisión que tuvo a su cargo la elaboración de una tesis fundamental para la administración Carter sobre las nuevas relaciones con la América Latina. Dicha tesis plantea la necesidad de una política hacia la América Latina diferenciada, según el grado de desarrollo de los países y defiende el abandono de la "relación especial" con todo el continente que le permitió a los Estados Unidos desempeñar en el pasado un papel hegemónico. Condena asimismo y en forma explícita toda forma de intervención militar o política y se pronuncia en general en contra de una política de tipo colonial y en favor de una diplomacia basada en la no intervención. El caso de Panamá corresponde exactamente a esa nueva política en cuanto se abstiene de la intervención político-militar directa (no obstante el derecho que se reserva a intervenir en la 'defensa' del canal) y substituye las formas de dominación abierta por formas de penetración económica anónimas<sup>8</sup>.

Dentro de su nueva política, Carter se esfuerza por devolver a la Organización de Estados Americanos el prestigio que perdiera progresivamente bajo los gobiernos

---

---

anteriores. Así es como, dentro del marco de las negociaciones con Panamá, intenta robustecer el papel de la OEA como organismo interamericano de mediación, papel que su pasada actuación en favor de los intereses norteamericanos había desdibujado en grado extremo. La invitación solemne que la OEA extendió a todos los jefes de Estado latinoamericanos para que asistieran a los actos de firma de los nuevos tratados, parecía apropiada para recobrar su perdida legitimación. Con esa invitación, cursada en septiembre de 1977, perseguíanse en verdad tres objetivos principales: uno, acudir en apoyo de las dictaduras militares y satisfacer así las exigencias de sectores influyentes en la política exterior de los Estados Unidos, no obstante su discordancia con la política de la Casa Blanca; dos, demostrar la factibilidad de un consenso interamericano; y tres, aumentar el valor del papel de la OEA como instancia colectiva para la solución de conflictos entre los estados americanos.

La diplomacia del gobierno del presidente Carter en la América Latina constituye esencialmente —y esto es lo que se desea demostrar en este análisis sobre la base de las negociaciones canaleras sostenidas con Panamá— un intento por reconstruir la base moral de legitimación de la política desplegada por los Estados Unidos en los países latinoamericanos. No obstante, esa política de mayor flexibilidad diplomática, los tratados sobre el canal no se hubiesen concertado si Panamá hubiera insistido consecuentemente en su demanda de retorno a la soberanía plena. ¿Por qué el gobierno del presidente Torrijos no mantuvo esa posición, no obstante ser ella el eje de su programa político? Es lo que se tratará de esclarecer en lo que sigue.

### Estructura de la economía panameña

**P**anamá se integra al mercado económico mundial, regido por la ley de la división internacional del trabajo, bajo el signo de su economía de carácter pronunciadamente terciario (prestación de servicios), que el Centro Financiero Internacional y la Zona de Libre Comercio de Colón acenúan. El primero surge y se expande simultáneamente con el incremento de los consorcios transnacionales. El número de bancos salta de cinco en 1960 a setenta y cuatro en 1976: su capital de ese año (11 mil millones de dólares) es treinta veces superior al capital de que disponían ocho años antes. Ese mismo año de 1976 el producto nacional bruto alcanzó la suma de 2.200 millones de dólares para una población de 1,7 millones de habitantes<sup>9</sup>. El Centro Financiero Internacional trabaja al amparo de una ley bancaria altamente benigna dictada en 1970, no existe un

banco central y la moneda nacional no es más que una ilusión acuñada. El balboa (la moneda panameña), cuyo valor está ligado al dólar norteamericano, sólo existe como signo monetario, pues en todas las transacciones se usan dólares. En ese "paraíso de los impuestos" que es Panamá, el capital circula prácticamente con entera libertad y no existen normas legales para controlar las actividades de las empresas panameñas fuera del país. No es de extrañar que en estas condiciones se hayan constituido unas 50.000 empresas fantasmas. Expresión quizá de una economía de "prestación de servicios" que se agrega al papel que el país juega en la navegación mercantil internacional, en cuyo campo ha adquirido la dudosa celebridad de "bandera barata".

Otro eslabón de la cadena económica panameña es la mencionada Zona de

Comercio Libre de Colón que, instalada en el decenio de los años cincuenta por iniciativa del Ministerio de Economía de los Estados Unidos, se ha convertido en la zona de libre comercio más importante del mercado internacional después de Hong Kong. Están registradas en ella 600 empresas, en su mayoría transnacionales, cuyo tráfico comercial asciende a casi el doble del volumen del Mercado Común Centroamericano.

#### La administración Torrijos

**S**i se ha insistido en la estructura internacional de la economía panameña, ha sido con el propósito de destacar la contradicción que existe entre una economía internacionalizada y una política gubernamental de desarrollo de corte nacionalista.

El gobierno del general Omar Torrijos llegó al poder en 1968 mediante un golpe de Estado: los sectores nacionalistas de la Guardia Nacional —la única institución armada del país— se alzaron en contra del presidente Arnulfo Arias y de la coalición que lo llevara al poder, acusándolos de servir intereses antinacionalistas. Durante el primer año de gobierno militar se puso en marcha una bien estudiada reforma agraria; los partidos políticos fueron “suspendidos” y sus dirigentes expulsados; los conflictos producidos dentro de la Guardia Nacional se resolvieron mediante remociones en los mandos superiores. Las consignas fundamentales de los militares eran: “NI PARA LA DERECHA, NI PARA LA IZQUIERDA — ¡PARA PANAMA!” y “¡SOBERANÍA TOTAL EN LA ZONA DEL CANAL!” La relativa autonomía e independencia de la Guardia Nacional frente a las organizaciones políticas del país se vieron reforzadas decisivamente con el aplastamiento de un nuevo golpe de Estado en diciembre

de 1969, apoyado por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (federación de empresarios) y por exagentes de enlace entre la guardia y la CIA.

En los años siguientes se amplió fuertemente el sector estatal mediante nacionalización y, en mayor medida, compra de empresas, todo ello dentro de una concepción de desarrollo nacionalista. El Estado panameño realiza además inversiones en obras de infraestructura, en la agricultura, la minería, el sector energético y la electrotecnia. Se reforma la educación pública y se fortalece la organización de unidades administrativas autónomas de base (Juntas comunales, Juntas locales).

#### El plebiscito y la oposición

Tales antecedentes se hicieron valer y pesaron durante la discusión del proyecto de los nuevos tratados y del plebiscito a que habrían de someterse. La ratificación plebiscitaria de octubre de 1977 fue lograda por el Gobierno del General Torrijos contra una oposición heterogénea, pero fuerte.

**L**a oposición contra los tratados fue heterogénea desde el punto de vista de su condición social y de su motivación política. La vehemente intervención del gobierno en favor de los tratados durante el período de preparación de la consulta trajo como reacción un gran caudal de votos adversos, dirigidos principalmente contra la persona del representante regional del gobierno en un distrito electoral. Sólo así puede explicarse que en distritos electorales vecinos, con estructuras sociales y políticas muy similares, los resultados de la votación hayan sido tan diferentes. Sabido es que el plebiscito arrojó un sesenta y seis por ciento de votos a favor y un treinta y tres por ciento en contra de los nuevos tratados. Los votos adversos de los estudiantes y de los votantes de las

zonas de influencia del "Movimiento de Abogados Independientes", eran la expresión del rechazo, no tanto de la política gubernamental como de las concepciones estrechamente nacionalistas. Las organizaciones estudiantiles, que no están vinculadas ni al gobierno ni al Partido Comunista ("Partido del Pueblo"), realizaron una campaña en contra de los tratados que, en verdad, encontró poco apoyo fuera de las universidades. Por otras razones, las tribus indígenas (seis por ciento de la población), especialmente los Cunas, también votaron en contra: viven del turismo y temieron que el retiro de los Estados Unidos significara el agotamiento de su fuente de ingresos. . . En cuanto al Movimiento de Abogados Independientes, las críticas que formulara a los tratados aun antes de votarse en el senado norteamericano la moción Concini, pueden resumirse en los siguientes puntos<sup>10</sup>.

1. Los contratos legalizan por primera vez la presencia de tropas norteamericanas en Panamá.
2. La responsabilidad que se le reconoce a los Estados Unidos en cuanto a asegurar la "neutralidad" del canal significa un derecho de intervención sin límite de tiempo.
3. El control ejercido por el gobierno sobre los medios de comunicación de masas no fue suspendido durante el período de discusión de los tratados; en el lapso de cuarenta y tres días de que dispuso no fue posible realizar una discusión a fondo de ellos y formar la opinión y la voluntad democráticas.
4. Es falso hablar de "neutralidad" cuando existen tropas norteamericanas estacionadas en Panamá y cuando se afirma que el país forma parte de un determinado bloque.

5. Mediante los nuevos tratados se le abre a los Estados Unidos la oportunidad de que controlen también un nuevo canal a nivel oceánico.

El gobierno acogió en cierto sentido estas críticas al presentar los tratados como el mejor compromiso que se podía lograr en ese momento y no como la satisfacción óptima de los intereses panameños.

**R**atificados los tratados por los Estados Unidos, el presidente Torrijos autorizó el regreso de los exiliados políticos y prometió iniciar una "nueva era" que incluiría la legalización de las actividades político-partidarias.

La realización de las elecciones de agosto de 1978 para elegir los miembros de la Asamblea Nacional y la intensificación de los contactos del gobierno panameño con la Internacional Socialista, así como los acuerdos de cooperación convenidos con el Partido Socialista Obrero Español, dejan entrever la posibilidad de que el "Partido Demócrata Revolucionario", fundado por el general Torrijos, sea influido por el movimiento socialdemócrata europeo<sup>11</sup>.

La mayor presión que hubo de soportar el gobierno de Torrijos provino del elevado número de desocupados y del rápido descenso de la tasa de crecimiento económico: 8 % a fines de la década de los años 60; 5,4 % en el período de 1971-74; 2 % en 1975, y 0,0035 % en 1976<sup>12</sup>.

La crisis económica afectó en forma particularmente dura a Panamá en razón de las características propias de su economía y ello limitó, como ya se ha señalado, su libertad de negociación con los Estados Unidos y la llevó a abandonar paulatina-

## FILOSOFIA Y CONCIENCIA NACIONAL

mente sus planteamientos originales. Sin embargo, tras la ratificación de los tratados canaleros se ha observado un fuerte incremento de su economía que le ha permitido al gobierno iniciar varios proyectos importantes, entre ellos los siguientes: construcción de una estación terminal de "containers" en Coco Solo, construcción de un aeropuerto internacional en Colón, ampliación de la zona de libre comercio con talleres industriales de ensamblaje, etc. Además de estos y otros proyectos encaminados principalmente a obras de infraestructura, hay promesas de cuantiosos créditos internacionales para ampliar el sector estatal, derivados de la ratificación de los tratados.

**E**n resumen, puede afirmarse que la limitación de la capacidad de negociación del gobierno del general Omar Torrijos fue el resultado de las presiones económicas ejercidas en Panamá por el Centro Financiero Internacional, que maneja la política crediticia de los bancos, y de la predisposición de las empresas transnacionales a invertir. Durante la fase de internacionalización de la economía y del capital, el Centro Financiero Internacional ha asumido las funciones que a finales del siglo pasado tuvo la presencia militar de los Estados Unidos.

Los cambios observados en las relaciones entre los Estados Unidos y Panamá a partir de los años sesenta, ponen de manifiesto principalmente el aumento de la importancia de los mecanismos económicos vinculados con la intervención político-militar norteamericana. Prueba de ello fue la promesa del gobierno norteamericano de otorgarle créditos a Panamá a condición de que se ratificasen los tratados. O sea, el factor decisivo que llevó a Panamá a aceptar los puntos de vista de los Es-

tados Unidos fue esa presión económica. Como alguien ha dicho.

*"A pesar de las concesiones financieras que se hacen a Panamá, los tratados favorecen a los Estados Unidos en cuanto eliminan la 'manzana de la discordia colonial' y ponen en su lugar el anonimato de las relaciones económicas de poder, de todos modos existentes."*

### NOTAS

- 1 Véase, por ejemplo, HAYA de la Torre, Raúl. Programa del APRA.
- 2 SCHUBERT, Alex. Panamá. Berlín, 1978, p. 5.
- 3 North American Council on Latin America (NACLA), Report. Septiembre 1977.
- 4 Texto de los nuevos tratados aparecidos en el New York Times del 7 de julio de 1977.
- 5 *Is the Panama Canal worth it?*, en Business Week. 6 de diciembre de 1976.
- 6 Texto de Jorge Turner, El día. Méjico, 8 de septiembre de 1977.
- 7 Panama and the Canal Treaty. Publicación del Latin American Bureau, Londres, p. 7.
- 8 Para un mejor análisis de la Comisión tri-lateral, véase Carter y la lógica del imperialismo. San José, Costa Rica, 1978; y Revista Mensual. Madrid, 1978.
- 9 GOROSTIAGA, Xavier de, en Le Monde diplomatique, Septiembre 1977.
- 10 Lateinamerika, Analysen und Berichte 2, Berlín, 1978.
- 11 El país. Madrid 14 de octubre de 1978.
- 12 Lateinamerika, Analysen und Berichte 1. Ed. Veronika Bennholdt-Thommsen y otros. Berlín, 1977, p. 282.