

El Canal de Panamá y su régimen jurídico

Prometeo CEREZO DE DIEGO
Instituto Hispano-Luso-Americano
de Derecho Internacional
San Lorenzo de El Escorial

Resumen: El Canal de Panamá es una vía navegable que comunica el océano Atlántico con el Pacífico a través del istmo de Panamá. Iniciada su construcción en la segunda mitad del siglo XIX por una compañía francesa, que fracasa, es finalizado por los Estados Unidos en 1914 que, una vez terminado, se quedan con su control. El 1 de enero de 2000, el canal pasa a la soberanía plena y definitiva de la República de Panamá, en aplicación de los Tratados Carter-Torrijos (1977).

Abstract: The Panama Channel is a waterway that connects the Atlantic Ocean with the Pacific through the Isthmus of Panama. Its construction began in the second half of the XIX century by a French Company, which fails and is finally completed by the United States in 1914 and maintains its control. On 1st January of 2000, the Channel passes to the full sovereignty of the Republic of Panama in pursuance of the Treaty of Carter-Torrijos (1977)

Palabras clave: Canal de Panamá, Istmo de Panamá, Esclusas del, Tratados del, Administración norteamericana del, Régimen jurídico del, Soberanía territorial y supremacía territorial, Autoridad del Canal de Panamá (ACP), Ampliación del.

Keywords: Panama Channel, Panama Isthmus, Locks of, Treaty of, United States Administration of, Legal Regime of, Territorial Sovereignty and Territorial Supremacy, Panama Channel Authority, Enlarging of .

Sumario:

- I. El Canal de Panamá: Antecedentes.**
- II. El Canal de Suez y su reglamentación internacional.**
- III. La construcción del Canal de Panamá.**

- IV. Estatuto jurídico del Canal de Panamá.**
- V. La administración de los Estados Unidos y la devolución del Canal de Panamá.**
- VI. Soberanía y administración panameña del Canal de Panamá.**
- VII. Tráfico y peajes.**
- VIII. La ampliación del Canal.**
- IX. Bibliografía.**

I. EL CANAL DE PANAMÁ: ANTECEDENTES

El Canal de Panamá es una vía de navegación, construida en el sitio más angosto del istmo de Panamá, que une el mar Caribe con el océano Pacífico. En su momento, fue la obra de ingeniería más grande y costosa del mundo. Su uso permite acortar la distancia y los tiempos de comunicación entre el océano Pacífico y el Atlántico, contribuyendo notoriamente al desarrollo del comercio mundial.

La ruta de tránsito del istmo fue conocida y utilizada por el hombre prehispanico, pero su importancia se potencia cuando el conquistador español Vasco Núñez de Balboa, cruzando el istmo de norte a sur en 1513, descubre el océano Pacífico y comprueba la escasa distancia que separaba el Atlántico del Pacífico.

Las enormes ventajas que ofrecía esta nueva ruta para la comunicación y el comercio de los territorios del Perú, Ecuador y de la costa oeste de Colombia con los del Caribe, hizo pensar en la posibilidad de unir un mar con el otro a través del istmo, pero las dificultades orográficas y los limitados medios técnicos de la época impidieron acometer el proyecto.

No obstante, lo que sí llevaron a cabo fue la mejora y pavimentación de la antigua ruta que los nativos utilizaban, convirtiéndola en El Camino Real. A través de ella, durante varios siglos se realizaría el transporte con acémilas de los recursos minerales y demás cargas de los territorios del Pacífico hasta Portobello, en la costa norte del istmo, y desde allí su embarque hacia España. De esta forma se convierte El Camino Real en la primera gran ruta del istmo.

A finales del siglo XVI, el historiador y misionero jesuita español, José de Acosta, en su *Historia natural y moral de las Indias* (Sevilla 1590), comentando el descubrimiento del mar del Sur por Vasco Núñez de Balboa y la posibilidad de unir los dos océanos, afirmaba: “Han platicado algunos de romper este camino de siete leguas y juntar el un mar con el otro, para hacer cómodo el pasaje al Pirú... A esta plática no falta quien diga que sería anegar la tierra, porque quieren decir que el un mar está más bajo que el otro”.

A comienzos del siglo XIX se produce un incremento extraordinario de la navegación oceánica y del comercio internacional como consecuencia de la revolución industrial y los adelantos introducidos en la navegación.

La navegación oceánica fue trascendental para la evolución de la economía de la civilización occidental. Fue un factor que permitió a Europa convertirse en el productor del mundo, al poder importar materias primas y exportar productos manufacturados con países muy lejanos del área europea. El transporte intercontinental sirvió de base a Europa, principalmente en el sector industrial, para conseguir una posición de primacía económica mundial.

El primer proyecto que se realiza de un canal interoceánico Atlántico-Pacífico fue elaborado en 1826 por el Secretario de Estado norteamericano, Henry Clay, pero no era precisamente por territorio de Panamá, sino de Nicaragua. Este proyecto ocasionó la firma de un acuerdo entre Estados Unidos y Nicaragua en 1849, que no llegó a ratificarse, y un Tratado entre Estados Unidos y Gran Bretaña, firmado en Washington, en 1850, llamado Tratado Clayton-Bulwer, por el que se comprometían ambas partes a respetar la neutralización del futuro canal, la desmilitarización del mismo y el no establecimiento de monopolios.

Ante la dificultad de construir por entonces un canal, se optó por la construcción de un ferrocarril. Fue por interés de los Estados Unidos, por el que se inicia en 1850 la construcción de un ferrocarril a través del istmo con una longitud de 75 kilómetros. El proyecto representó una obra maestra de ingeniería en su época. La construcción duró 5 años, costó 6 veces más de lo presupuestado y se cobró más de 12.000 muertes, no solo por accidentes, sino principalmente por enfermedades como el cólera, la fiebre amarilla, malaria, etc.

Desde la inauguración del ferrocarril en 1855 hasta la apertura del canal en el siglo siguiente, se transportó por su medio un mayor volumen de carga que por cualquier otra vía férrea en el mundo. La construcción del ferrocarril en esta zona influyó decisivamente más tarde en la selección de Panamá para la construcción del futuro canal.

II. EL CANAL DE SUEZ Y SU REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL

Pero no solamente en América se había generalizado una preocupación por mejorar las rutas de navegación, en Europa ocurría lo mismo. En 1859 una compañía internacional dirigida por un ingeniero francés, Fernando de Lesseps, inició la construcción de un canal por el istmo de Suez, desde Port-Said a

Suez. El canal construido en 10 años, con una longitud de 160 kilómetros y un coste de 380 millones de francos, acortaba en 4.000 millas el trayecto de la India a Europa occidental.

Cuando se construye el Canal de Suez, Egipto era un Estado vasallo de Turquía. El jedive egipcio dependía del sultán turco y fue éste el que en el Acta de concesión a la Compañía Internacional, estipuló que el canal debía quedar abierto a la navegación de todos los pabellones en pie de igualdad.

El Convenio de Constantinopla (1888), adoptado por una conferencia internacional integrada por representantes de las seis grandes potencias europeas, más España y los Países Bajos, estableció el régimen jurídico que debía presidir la navegación por el canal basado en los tres principios siguientes: a) libertad de navegación en todo tiempo, es decir, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra; b) libertad de paso para los barcos de guerra a condición de no hacer paradas ni otras actividades distintas de la navegación; c) neutralización del canal, que impide ser atacado o bloqueado en tiempo de guerra.

El Estatuto del Canal de Suez fue generalmente respetado exceptuando el periodo de las dos guerras mundiales hasta la aprobación de la Ley egipcia de 26 de julio de 1956, por la que se nacionalizó la Compañía Universal del Canal de Suez, y se transfirió al Estado egipcio todos los bienes y derechos de la Compañía. Después de la agresión armada de Francia, el Reino Unido e Israel y el levantamiento del bloqueo del canal, en 1957 la utilización del mismo se normaliza, pero ya bajo administración del gobierno de Egipto, que se adhirió a la Convención de Constantinopla de 1888.

El régimen jurídico establecido por el Convenio de Constantinopla para la navegación por el Canal de Suez serviría de precedente para el del Canal de Panamá, si bien el Estatuto internacional de este último no ha sido tan pormenorizado como el del Canal de Suez.

III. LA CONSTRUCCIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ

El éxito logrado por la Compañía Universal del Canal de Suez, que inauguró el paso por el canal en 1869, llevó a su director, el arquitecto francés Fernando de Lesseps, a presentar en 1879 ante la Sociedad de geografía de París, un proyecto de canal que uniría el Atlántico y el Pacífico a través del istmo de Panamá, por aquel entonces un Departamento de Colombia.

Constituida la *Compagnie universelle du canal interocéanique de Panama*, firma en 1880 un contrato con Colombia por el que obtenía durante 99 años

el derecho exclusivo de construir un canal interoceánico a través del istmo de Panamá. Las obras se comienzan en 1881 por el ingeniero Lesseps, sobre un proyecto de canal diseñado a nivel del mar, como había llevado a cabo en Suez, pero las dificultades orográficas surgidas le obligarían a modificar el proyecto introduciendo un sistema de esclusas para adaptarse al relieve del terreno, especialmente en el paso del Corte Culebra.

El retraso de las obras por las dificultades del terreno, la elevada mortandad entre los trabajadores por las epidemias y la mala administración de la economía de la empresa en Francia, ocasionaron la ruina y la quiebra de la misma a comienzos de 1889.

La compañía de Lesseps fue asumida por el ingeniero jefe de la obra del canal, Philippe Bunau-Varilla, que estaba llevando a cabo modificaciones en los trabajos siguiendo el proyecto de Alexandre-Gustave Eiffel. Sin recursos económicos, Bunau-Varilla se dirige al gobierno de los Estados Unidos y negocia con ellos la cesión de los derechos de construcción y explotación del futuro Canal de Panamá.

Constituida la Compañía Nueva del Canal de Panamá para continuar las obras, los norteamericanos negocian con Colombia la concesión de las obras a través del Tratado Herrán-Hay, pero el senado colombiano se opone a la ratificación del Tratado (12 de agosto de 1903). Ante este contratiempo, los Estados Unidos, que ya estaban determinados a hacerse con el canal, deciden seccionar Panamá de Colombia, apoyando el movimiento separatista de la oligarquía panameña que proclama la República el 3 de noviembre de 1903.

La nueva República es reconocida a los dos días por los Estados Unidos y el 18 de noviembre el presidente Theodore Roosevelt consigue del nuevo gobierno, la Junta de Gobierno Provisional, la firma del Tratado Hay-Bunau Varilla, por el que adquiere el derecho a terminar el canal a través del istmo y el dominio a perpetuidad de la zona del canal a cambio del pago de 10 millones de dólares y un arrendamiento anual. El canal de Panamá costó a Estados Unidos 375 millones de dólares, incluyendo los 10 millones pagados a Panamá y los 40 millones pagados a la Compañía francesa, convirtiéndose en el proyecto más costoso asumido por el país hasta ese momento.

El Tratado, símbolo del intervencionismo de los Estados Unidos en Centroamérica, entró en vigor el 23 de febrero de 1904, después de la ratificación llevada a cabo por el Senado de los Estados Unidos.

Se crea la Comisión Istmica del Canal y las obras se reinician de inmediato, pero perduran las malas condiciones de la época francesa. En 1905 el ingeniero

John Stevens se hace cargo de las obras, suspende los trabajos de excavación y acomete una reorganización total de la empresa: establece una campaña de salud pública para controlar las epidemias de enfermedades tropicales, levanta poblados, construye un sistema de drenaje en las zonas pantanosas, instala redes de agua potable y colectores, organiza un sistema ferroviario para evacuar la tierra excavada del Corte Culebra, etc.

Convencido Stevens de que era inviable seguir construyendo el canal al nivel del mar como habían proyectado los franceses, rediseñó el proyecto introduciendo un sistema de esclusas que elevarían los barcos, cruzarían la parte alta del Corte Culebra y volverían a descender para continuar por el resto del canal. La necesidad de contar con un gran volumen de agua para el llenado de las esclusas, le llevó a construir un gran lago artificial en la desembocadura del río Chagres. El lago se utilizaría también para la producción de una fuente de energía hidroeléctrica que permitiría abastecer a todas las instalaciones.

Las obras se reanudan una vez más en 1907 con una plantilla de 24.000 obreros. La muerte de más de 5.000 trabajadores en la etapa norteamericana da una idea de la dureza de los trabajos. El tramo más complicado lo constituyó el llamado Corte Culebra, también conocido por Gaillard, que atraviesa la columna vertebral del continente con una extensión de 12 kilómetros, formado por rocas de una gran dureza. Las enormes esclusas precisaron de la fabricación de unas compuertas gigantes de acero que, al estar perfectamente balanceadas, permiten abrirse y cerrarse con facilidad.

La construcción del canal, a pesar de sus dimensiones y de la dureza de la obra, fue concluida antes del tiempo previsto y con un coste menor de lo presupuestado: un total de 400 millones de dólares de la época.

El canal, que también poseería una gran importancia estratégica, se inauguró oficialmente el 15 de agosto de 1914 con el paso del buque Ancón, justamente al comienzo de la primera guerra mundial.

La construcción del canal de Panamá, desde el punto de vista técnico, constituye uno de los mayores desafíos de la ingeniería moderna. Posee una longitud, del Atlántico al Pacífico, de 80 kilómetros; una profundidad de 12,8 metros en el Atlántico y de 13,7 metros en el Pacífico; el ancho oscila entre 90 y 300 metros. Dispone de dos puertos terminales, Colón y Balboa, uno en cada océano; tres juegos de esclusas gemelas: Gatún, Pedro Miguel y Miraflores, y uno de los mayores lagos artificiales del mundo, el Gatún.

El cruce de los barcos demora un promedio de nueve horas. Se inicia la travesía en Cristóbal, puerto del Caribe, navegan los barcos por el cauce de

aproximación y cuando llegan a la zona elevada utilizan las tres esclusas de Gatún para ascender hasta el lago del mismo nombre, continúan por él, después por el curso del Río Grande y el Corte Culebra o Gaillard hasta la esclusa Pedro Miguel, por la que descienden al lago de Pedro Miguel. Después, las dos esclusas de Miraflores les hacen bajar hasta el nivel de las aguas del Pacífico, al que llegan por el puerto de Balboa. A su paso por las esclusas, los barcos son remolcados por pequeñas locomotoras eléctricas de cremallera, llamadas “mulas”, que ruedan sobre carriles.

IV. ESTATUTO JURÍDICO DEL CANAL DE PANAMÁ

El régimen jurídico aplicable a los canales marítimos, que por comunicar dos mares ofrecen un interés de carácter universal, ha sido el de someterlos convencionalmente a un régimen de internacionalización, cuyo objetivo no es sustraer la competencia del Estado ribereño sobre el canal, sino imponerle ciertas obligaciones para asegurar la navegación de los barcos extranjeros. En esta situación se encuentran el Canal de Suez, el de Kiel (Alemania) y el de Panamá.

El canal de Panamá ha permanecido durante casi un siglo bajo el control y autoridad de los Estados Unidos y quizá por ello su reglamentación internacional no ha sido similar a la del Canal de Suez. Su régimen jurídico se contiene en dos tratados bilaterales: el primero es el Tratado Hay-Pauncefote, de 18 de noviembre de 1901, adoptado entre Estados Unidos y Gran Bretaña. Por este tratado los norteamericanos consiguieron desvincularse de los compromisos asumidos en el Tratado Clayton-Bulwer, suscrito entre ambas potencias en 1850, por el que las dos partes se comprometían a respetar el futuro canal centroamericano y a no establecer en él monopolios ni fortificaciones. El Tratado Hay-Pauncefote establece, no obstante, que serán aplicados al canal de Panamá “los principios en vigor para el canal de Suez”.

El segundo tratado, Hay-Bunau Varilla, de 18 de noviembre de 1903, se suscribe entre los Estados Unidos y la recién proclamada República de Panamá, secesionada de Colombia. Este tratado, por el que concedía Panamá a los Estados Unidos la jurisdicción sobre el futuro canal y una franja de terreno adyacente de 10 millas (5 por cada lado), el monopolio de la construcción, el mantenimiento y la defensa militar, presenta algunas diferencias importantes con el régimen del canal de Suez:

- 1ª. Mientras que el régimen de Suez se basa en un tratado plurilateral, el de Panamá lo hace sobre la base de dos tratados bilaterales sin cláusula de posible adhesión por terceros Estados.

- 2ª. El tratado de 1901 dispone que el canal se hallará abierto en la misma forma a los buques de guerra y mercantes de todas las naciones, pero no especifica si solo en tiempos de paz o también en guerra. Se trata de un tratado a favor de terceros Estados, ya que la libertad de navegación se acordó no solo para los Estados signatarios, sino para todos los Estados en general.
- 3ª. Por último, el Tratado de 1903 no impone a los Estados Unidos la obligación de la neutralización del canal, reconociendo la posibilidad de construir fortificaciones, posibilidad que ejercieron los Estados Unidos estableciendo en la zona del canal poderosas bases navales y aéreas, especialmente durante la II Guerra Mundial en que Panamá se vio forzada a ceder en 1942 hasta 134 bases militares.

El canal permaneció abierto para los beligerantes durante las dos guerras mundiales, pero la entrada en ambas guerras de los Estados Unidos motivó que el gobierno norteamericano autorizase a partir de entonces a las autoridades del canal controlar los barcos que pasaran por el mismo. Idénticas medidas serían adoptadas en 1951 con el aumento de la tensión internacional ocasionada por la guerra de Corea.

Algunos tratadistas al comentar la cesión que hizo la República de Panamá a los Estados Unidos a través del Tratado Hay-Bunau Varilla hablan indistintamente de soberanía territorial y de supremacía territorial sobre la zona del canal, aunque ambos conceptos no son idénticos, pues cabe la posibilidad de que un Estado posea la soberanía territorial sobre un territorio en el que otro Estado ejerce simultáneamente la supremacía.

En el caso del Canal de Panamá, los Estados Unidos obtuvieron por el Tratado de 1903 la supremacía territorial sobre la zona del canal, mientras que la soberanía territorial seguía perteneciendo a la República de Panamá. En el Derecho internacional se reconoce que un Estado que en tiempo de guerra ocupa un territorio extranjero puede ejercer en él legítimamente su supremacía territorial, pero no por ello se le reconoce que haya adquirido la soberanía territorial sobre el territorio ocupado.

La soberanía territorial consiste en el derecho pleno de disposición de un Estado sobre un determinado territorio, fundado en el Derecho internacional. El soberano territorial ejerce en su territorio la plenitud de su señorío, pudiendo también transferir el territorio a otra comunidad (cesión) o solamente el derecho de administrarlo en parte (cesión administrativa).

La supremacía territorial es, en cambio, el señorío que ejerce un Estado en un determinado espacio, que suele coincidir con su propio territorio, buques y aeronaves, pero que excepcionalmente puede extenderse a otros territorios. En este último caso, para que su ejercicio sea legal deberá contar con una autorización del Estado territorial.

La distinción entre soberanía territorial y supremacía territorial motiva el que cuando un Estado, al que el Estado territorial ha concedido el derecho de ejercer allí su supremacía territorial, actúa en nombre propio y no en nombre del Estado territorial. Por ello no se puede sostener que los Estados Unidos ejercieran en la zona del Canal de Panamá la soberanía territorial. Y si bien es cierto, que en esta zona imperan sobre un territorio extranjero, no lo es menos que ejercen única y plenamente su supremacía territorial, regulada por su propio ordenamiento jurídico, lo que implica la consiguiente supresión o limitación del soberano territorial.

En definitiva, la soberanía territorial constituye una determinada facultad jurídico-internacional de disposición plena sobre un territorio frente a otros Estados y no un simple poder efectivo sobre el mismo, mientras que la supremacía territorial es la autoridad que un Estado ejerce sobre un determinado territorio y las personas que en él viven o circulan en conformidad con su ordenamiento jurídico interno, integrado por actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales.

La soberanía territorial, desprovista de la supremacía territorial efectiva, la mantiene en potencia, pues ésta resurge automáticamente en cuanto cesa la supremacía territorial del ocupante.

V. LA ADMINISTRACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LA DEVOLUCIÓN DEL CANAL A PANAMÁ

La falta de la debida precisión técnico jurídica en la formulación del texto del Tratado de 1903, por el lado panameño, y el poder omnímodo norteamericano ejercido en la zona del canal, que minimizó la participación y representación de la soberanía panameña, fue originando en la opinión de la ciudadanía panameña un rechazo a la gestión excluyente de la administración norteamericana y una serie de reivindicaciones a favor de la soberanía panameña junto con una exigencia de mayor participación en los beneficios.

En 1926, la República de Panamá rechaza la ratificación de un tratado por el que los Estados Unidos pretendían aumentar su influencia en el país. En 1936 se concluye entre ambos países un nuevo tratado por el que se deroga el artículo primero del Tratado de 1903, ya innecesario, de la garantía de la

independencia de Panamá por parte de los Estados Unidos. En este tratado se acuerda también que ambos gobiernos convienen en adoptar medidas conjuntas de prevención y defensa, en caso de peligro de la seguridad de la República o del Canal.

En 1955, se firma el Tratado Remón-Eisenhower por el que los Estados Unidos acceden a nuevas reclamaciones económicas panameñas y se restringen algunos privilegios de los residentes norteamericanos en la zona del canal. El presidente Remón es asesinado (2 de febrero). En 1960, el presidente norteamericano Eisenhower ordena colocar la bandera panameña junto a la de Estados Unidos en la zona del Canal como señal de la soberanía compartida de Panamá.

En 1964 se produce un choque sangriento entre estudiantes norteamericanos y panameños en una escuela de la zona por motivo del incumplimiento de la obligación de izar la bandera panameña junto con la de Estados Unidos. Panamá y Estados Unidos rompen las relaciones diplomáticas, la OEA ejerce su mediación y consigue el restablecimiento.

En 1971, Estados Unidos y Panamá llegan a un acuerdo general acerca del reconocimiento de la soberanía panameña en el canal. Estados Unidos, por su parte, mantendría el control de operaciones en el mismo. En 1972 se aprueba una nueva Constitución de Panamá por la que se otorgan poderes especiales al general de brigada Omar Torrijos.

En 1973 se reúne en Panamá el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para mediar en el conflicto entre Panamá y los Estados Unidos sobre la zona del canal. El Consejo aprueba una resolución por la que se pedía a las partes la revisión de los tratados y la continuación de las negociaciones. En 1974 una resolución del Consejo de Seguridad reconocía la soberanía panameña sobre el canal.

Continúan las negociaciones entre Panamá y Estados Unidos, y en la Declaración Tack-Kissinger (1974) acuerdan por primera vez abrogar el Tratado de 1903 sobre el canal, finalizar la jurisdicción estadounidense y compartir la responsabilidad en la gestión y defensa del canal. A partir de este acuerdo comienza la última fase de las reivindicaciones panameñas que culminan el 7 de septiembre de 1977 con la firma en la sede de la OEA, por los presidentes Carter de Estados Unidos y Torrijos de Panamá del llamado Tratado Carter-Torrijos.

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972, con las reformas introducidas por los Actos Reformatorios de 1978; el Acto Constitucional de 1983; y los Actos Legislativos de 1993, 1994 y 2004, en su artículo 325 exige

que: “Los tratados o convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente y la protección de dicho Canal, así como la construcción de un Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, deberán ser aprobados por el Órgano Legislativo y, luego de su aprobación, serán sometidos a referéndum nacional”. En cumplimiento de este precepto constitucional, el 23 de octubre de 1977, se celebró un plebiscito nacional por el que los panameños permitían al gobierno la ratificación del tratado. También el senado de los Estados Unidos autorizó al gobierno norteamericano en abril de 1978 su ratificación. El 1 de abril de 1979 se intercambian entre ambos Estados los instrumentos de ratificación, si bien afectados por distintas reservas y declaraciones, y el 1 de octubre del mismo año entró en vigor.

El Tratado Carter-Torrijos, resultado de una larga negociación iniciada en 1974, consta de varios instrumentos internacionales:

1. El Tratado del Canal de Panamá, por el que se derogan todos los acuerdos anteriores y se reconoce la soberanía de Panamá sobre la zona, junto con la plena jurisdicción sobre la misma y la aplicación de las leyes panameñas en las áreas cedidas a los Estados Unidos, si bien se concede a estos últimos la regulación del tráfico por el canal y se crea la “Comisión del Canal de Panamá”, integrada por cinco miembros norteamericanos y cuatro panameños, para la administración conjunta del canal hasta el 31 de diciembre de 1999, fecha en que expiraría la etapa transitoria de 20 años para la devolución de la soberanía plena a los panameños. Hasta esa fecha, la responsabilidad de la defensa del canal sigue en manos de los Estados Unidos que quedan autorizados a disponer de bases militares para la protección y defensa del mismo. También en el Tratado se establece el pago anual que los norteamericanos deberán abonar por la explotación del canal y el uso de instalaciones.
2. El Tratado relativo a la neutralidad permanente y al funcionamiento del canal, declara a éste como una “vía acuática de tránsito internacional permanentemente neutral” (artículo 1). Este régimen se aplicará también en caso de guerra para el tránsito pacífico de las naves de todas las naciones en un plano de completa igualdad. En este tratado se le otorga a los Estados Unidos participación para la garantía de la neutralidad del canal, disponiéndose que la República de Panamá y los Estados Unidos de América colaborarán para mantener el régimen de neutralidad establecido en el presente tratado a los efectos de que el Canal permanezca permanentemente neutral.

3. El Protocolo al Tratado relativo a la neutralidad permanente y el funcionamiento del Canal de Panamá, queda abierto a la “adhesión de todos los Estados del mundo”, al entenderse que su neutralidad “es importante no solo para el comercio y la seguridad de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América, sino también para la paz y la seguridad del hemisferio occidental, e igualmente para los intereses del comercio mundial”. Los Estados adheridos, además de reconocer el régimen de neutralidad permanente del Canal, se obligan a respetarlo y observarlo tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra. España es parte de dicho Protocolo desde 1981 (BOE de 26 de mayo).

Durante el periodo de transición se fueron traspasando gradualmente las competencias de gobierno sobre la Zona del Canal a la República de Panamá. El 31 de diciembre de 1999 finalizó el periodo de transición y los Estados Unidos devolvieron a la República de Panamá la soberanía plena e indefinida sobre la Zona del Canal.

VI. SOBERANÍA Y ADMINISTRACIÓN PANAMEÑA DEL CANAL DE PANAMÁ

El 1 de enero de 2000, la Comisión Mixta del Canal de Panamá deja de existir y es sustituida en la administración, funcionamiento y mantenimiento del Canal por una nueva entidad totalmente panameña, regulada por la actual Constitución Política de la República de Panamá.

El artículo 315 de la Constitución dice: “El Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la nación panameña; permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones y su uso estará sujeto a los requisitos y condiciones que establezcan esta Constitución, la Ley y su Administración”.

Por su parte, el artículo 316 se refiere a la nueva entidad de gobierno sobre la Zona del Canal. Dice así: “Se crea una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que se denominará Autoridad del Canal de Panamá, a la que corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo”.

La Constitución también determina la composición de la Junta Directiva del Canal de Panamá y la designación de sus miembros (art. 318). Así como las facultades y atribuciones de la misma (art. 319).

A la Autoridad del Canal se le atribuye la competencia para fijar los peajes, tasas y derechos por su uso, así como elaborar el proyecto de presupuesto anual, que no formará parte del Presupuesto General del Estado (arts. 319 y 320).

La Autoridad del Canal pagará anualmente al Tesoro Nacional derechos por tonelada neta de las naves que transiten por él. Estos derechos serán fijados por la Autoridad del Canal y no serán inferiores a los que percibía la República de Panamá por igual concepto al 31 de diciembre de 1999 (art. 321).

El Canal de Panamá, en consideración al servicio público internacional esencial que presta, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna (art. 322).

Los posibles conflictos laborales que puedan surgir entre los trabajadores del Canal y la Administración, serán resueltos por los mecanismos que establezcan las leyes, constituyendo el arbitraje la última instancia administrativa (art. 322).

En cumplimiento de las obligaciones constitucionales (art. 316) y para mantener el Canal en condiciones óptimas, la Autoridad lleva consigo un permanente programa agresivo de mantenimiento, de mejoras realizadas en el enderezado, ensanchado y profundizado del Canal, en el acelerado de las operaciones de tránsito y reducción del tiempo de reacondicionamiento de las esclusas, etc.

La plantilla del personal laboral del Canal la integran actualmente unos 8000 empleados, de los que un 90 % son panameños. Para asegurar una disponibilidad constante de trabajadores cualificados, la Autoridad tiene organizados programas de adiestramiento que garantizan la capacitación y desarrollo del recurso humano en forma continua.

La Comisión del Canal cuenta también con la Escuela de Aprendices, que capacita personal en más de 30 oficios; la Unidad de Adiestramiento Marítimo, que prepara personal marítimo altamente cualificado: prácticos, capitanes de remolcadores, ingenieros de máquinas, etc.

La eficiencia del Canal se ha mantenido durante estos últimos años en un alto grado de operatividad gracias a la preparación técnica del personal y a la

regularidad de la fuerza laboral, fruto de las óptimas condiciones de trabajo que imperan en la organización laboral del canal.

Un factor que hasta no hace mucho había pasado inadvertido es el posible problema del agua. El funcionamiento de un canal con esclusas depende del agua disponible. Dada la abundancia de lluvias en la Zona del Canal, no se había planteado la posibilidad de que el Canal pudiera un día carecer del suministro de agua necesario, suministro que se pierde cada vez que utiliza un barco las esclusas. La desmesurada tala de árboles en la zona y la consiguiente disminución de lluvias pueden poner en peligro el funcionamiento del canal en el futuro.

VII. TRÁFICO Y PEAJES

La ruta principal del comercio que atraviesa el Canal se desplaza entre la costa Atlántica de los Estados Unidos y el Extremo Oriente (Japón, Corea, China, Taiwán y Hong Kong) y la segunda ruta la constituye el tráfico entre Europa y la costa oeste de los Estados Unidos y Canadá. Los principales productos que surcan por el canal son: granos, carga de containers, petróleo y derivados, pasajeros, etc.

El número y tamaño de los barcos que cruza el canal ha aumentado en las últimas décadas, gracias a las obras constantes de mejora del cauce tanto en la anchura del mismo como en el drenaje de su fondo. Entre 13.000 y 14.000 barcos utilizan cada año el canal y el número de barcos que lo ha atravesado desde su apertura en 1914 se aproxima al millón de unidades. El tiempo promedio de permanencia de un barco en aguas del canal sigue siendo inferior a las 24 horas, aunque, en ocasiones, por motivo de la ejecución de obras puede ampliarse.

El límite de operaciones diario que permite la infraestructura del canal es de un máximo de unos 42 barcos. Ante el congestionamiento frecuente de buques y la obligada espera hasta que les llegue el turno de paso, la Autoridad del Canal de Panamá ha establecido un servicio de reservas y cupos de tránsito (un máximo de 24 navíos por día) que garantiza la fecha de tránsito y una travesía de 18 horas o menos. Para ello, los interesados deben pagar una tarifa preferencial además del peaje normal. El record de la mayor tarifa pagada por la utilización del sistema de cupos y subastas de paso preferente por el Canal es de 220.300 \$, que pagó en 2006 el tanquero Panamax Erikoussa, que evitó una fila de 90 barcos. El pago de la tarifa de reserva normal únicamente le habría ascendido a 13.400 \$.

La fijación de la tarifa de peaje de cada barco la establece la Oficina de Servicios Marítimos de la Autoridad del Canal, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada barco: buques mercantes, yates, buques carboneros, buques hospitales, buques cisterna, etc., que pagarán una cantidad por tonelada neta establecida conforme a las reglas de arqueo de buques del Canal de Panamá. El precio de cada tonelada de cada buque también depende de si son las primeras 10.000 toneladas, o de los siguientes bloques de 10.000 toneladas, cuyo precio por tonelada va descendiendo. También influye si las toneladas están en lastre, sin pasajeros ni carga, etc. En términos generales, el precio del peaje por tonelada puede variar entre un mínimo de más de 2 \$ y un máximo de algo más de 4 \$. En 2008, el carguero MSC Fabienne pagó por el tránsito de un peaje normal la cantidad de 317.142 \$.

VIII. LA AMPLIACIÓN DEL CANAL

En los primeros años del siglo XXI, el auge de la economía internacional y del comercio interoceánico produjo un frecuente congestionamiento en el paso de los buques por el Canal. Para poder atender esta mayor demanda la Autoridad del Canal de Panamá, a través del Departamento de Ingeniería y Administración de Programas, presentó en abril de 2006 al gobierno panameño, una propuesta de ampliación. Esta propuesta para poder llevarse a cabo necesitaba cumplimentar los requisitos establecidos en el artículo 325 de la Constitución, ya mencionado.

El 24 de abril de 2006, el presidente de la República de Panamá, Martín Torrijos, anunció formalmente la propuesta de ampliación mediante la construcción de un tercer juego de esclusas y la ampliación del cauce de navegación. Celebrado el preceptivo referéndum nacional, el 22 de octubre de 2006, el resultado otorgó un 76,83 % de votos a favor del proyecto de ampliación y el 21,76 % en contra.

El 3 de septiembre de 2007, en un acto oficial y solemne, el Presidente de la República, Martín Torrijos Espín, y otros Jefes de Estado y mandatarios de varios países iberoamericanos asistieron en la ribera del Canal, a la altura de la localidad de Paraíso, al inicio de los trabajos de ampliación con la impresionante voladura del Cerro Cartagena.

El proyecto de ampliación consiste en la construcción de dos complejos (uno en el lado del Pacífico y otro en el lado Atlántico) de esclusas de tres niveles, cada una con tinajas de reutilización del agua. También incluye el ensanche y la profundización de los cauces de navegación existentes del lago

Gatún y de las entradas de mar del Pacífico y del Atlántico, así como la profundización del Corte Culebra. Para conectar la esclusas del Pacífico con el Corte Culebra se llevará a cabo la excavación en seco de un nuevo cauce de acceso de 6.1 kilómetros de largo. La realización de las obras se ha programado en un total de hasta ocho proyectos: siete por contrato y uno que realizará la propia ACP con el apoyo de contratistas.

Al poco de iniciadas las obras, el optimismo ampliatorio choca con la actual depresión económica, que se propaga rápidamente por todos los países en el verano de 2008, y repercute también en el transporte marítimo internacional. El desplome de las tarifas de fletamiento ha provocado la caída del 25 % del comercio mundial. Según los analistas económicos, la historia demuestra que cuanto más fuerte es el auge impulsado por el comercio, más largo será el ciclo depresivo que lo sigue, pudiendo extenderse la caída durante un periodo de tres a diez años.

La crisis económica internacional, no obstante, no ha influido en los planes establecidos por la Autoridad del Canal de Panamá que ha continuado las obras según el calendario previsto y licitando los contratos fijados en el proyecto. En julio de 2009, fue adjudicado el contrato principal del programa de ampliación al consorcio “Grupos Unidos por el Canal”, liderado por la empresa española Sacyr Vallehermoso.

Según las previsiones del programa de ampliación del Canal, se pretende inaugurar las nuevas esclusas el 15 de agosto de 2014, fecha en que se conmemorará el primer centenario del Canal de Panamá. Esta ampliación permitirá aumentar en un 40 % el tránsito interoceánico por el Canal de Panamá.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- BENEDETTI, E., “El problema de la soberanía en la zona del Canal”, en *Anuario de Derecho*, Universidad de Panamá, 1961-1962, pp. 239-247.
- CLOUGH, S. B., *La evolución económica de la civilización occidental*, 2ª ed., Barcelona 1970, p. 344 y ss.
- DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho internacional público*, 17ª ed., Madrid 2009, pp. 582-588.
- FISCHER, G., “Le Canal de Panama: passé, présent, avenir”, en A.F.D.I., 1977, pp. 744-790.

- FISCHER, G., “Le canal de Panama: nouveaux problèmes”, en A.F.D.I., 1979, pp. 245-254.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P., *Curso de Derecho internacional público*, 10ª ed., Madrid 2008.
- Información de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), proporcionada por la Embajada de Panamá en Madrid.
- LINARES, J. E., *Tratado concerniente a la neutralidad permanente y el funcionamiento del canal de Panamá*, Panamá 1983.
- PERRUCHOUD, R., *Le régime de neutralité du canal de Panama*, Paris 1983.
- ROUSSEAU, Ch., *Droit international public*, t. IV, Paris 1980, pp. 565-586.
- SIEGFRIED, A., “Les canaux internationaux et les grandes routes maritimes mondiales”, en R. des C., vol. 74 (1949-I) 5-72.
- VERDROSS, A., *Derecho internacional público*, trad. de A. Truyol Serra, 4ª ed., Madrid 1963, pp. 518 ss.