



BOLETÍN

FAL

FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE Y EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los 100 años del canal de Panamá: antecedentes, desarrollo y potencial futuro

Introducción

La celebración de los 100 años de vida activa del canal de Panamá encuentra al mundo en un momento caracterizado por las incertidumbres con respecto al futuro desempeño de la economía internacional, y también de cambios en sus relaciones y flujos comerciales y —por ende— del transporte internacional marítimo. Una parte de esto, tal como ocurre con el canal de Panamá, está relacionado con los cambios en las arterias del comercio marítimo global, pero también con ajustes en los intereses geopolíticos a nivel mundial. En efecto, así como el canal de Panamá nació como producto también de ajustes en dicho tipo de intereses, en la actualidad se observan otros jugadores que participan activamente de manera similar para hacerse del control de recursos, de las principales infraestructuras y de las rutas de transporte.

Al tomar en consideración los cambios en las arterias del comercio global, en relación al canal de Panamá se puede mencionar, como casos recientes, el anuncio de ampliación del canal de Suez que según sus propias autoridades harán de éste una alternativa más competitiva respecto al del primero. De igual manera se está dando actualmente un debate sobre la factibilidad de construir un canal ‘todo agua’ por Nicaragua, de la posible apertura del paso navegable por la ruta del noroeste del Artico y otros ‘canales’ intermodales como los de los Estados Unidos de América y Canadá, pero también varios proyectos en estudio en América Central y, en menor medida, en América del Sur.

La celebración del centenario brinda la oportunidad de poner en perspectiva el significado de uno de los logros más importantes de la humanidad, en su afán por adecuar la geografía para alcanzar su desarrollo económico y social. 100 años después de su inauguración se debe analizar su historia, presente y futuro desde dos puntos de vista: la atención al interés global y su servicio a los Estados Unidos y también del interés y las oportunidades que brinda para la región de América Latina y el Caribe.

Este número del *Boletín FAL*, presenta una breve historia del canal, de su construcción y de los impactos sociales y políticos en el país, dentro del contexto del comercio internacional de la época. Se hace además una breve reseña sobre la recuperación del Canal por la República de Panamá y los principales hechos posteriores, incluyendo la decisión y el inicio de la ampliación.

Los autores del documento son Rodolfo Sabonge, consultor de la Unidad de Servicios de Infraestructura de CEPAL y Ricardo J. Sánchez, Oficial a cargo de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de CEPAL. Para mayores antecedentes contactar a ricardo.sanchez@cepal.org

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

-  Introducción
-  I. Los inicios
-  II. La construcción del Canal por Panamá
-  III. Impacto social y político en Panamá
-  IV. Tráfico e impacto económico del Canal en el comercio internacional
-  V. El proyecto de ampliación del Canal
-  VI. El nuevo jugador global: China
-  VII. El valor de la ruta
-  VIII. El futuro del Canal: su rol global y regional



NACIONES UNIDAS

CEPAL

En este documento se desarrolla una breve historia del canal, de su construcción y del impacto social y político en el país, dentro del contexto del comercio internacional de la época; se hace una breve reseña de la recuperación del Canal por la República de Panamá y los principales hechos posteriores, incluyendo la decisión y el inicio de la ampliación. Se presentan al final algunas conclusiones y reflexiones hacia el futuro.

1 Los inicios

A lo largo de la historia de la civilización, potencias han surgido, evolucionado y desaparecido y la mayoría de las veces, su vigencia siempre han estado vinculada al dominio de los flujos del comercio, especialmente de las rutas navegables. Es por ello que desde que Vasco Núñez de Balboa descubrió la existencia de otros mares en septiembre de 1513, se visualizó la posibilidad de conectar los dos grandes océanos mediante la construcción de algún tipo de canal que permitiera la navegación entre ambos.

Pero mucho antes de que se llegara a construir el canal, Panamá fue una ruta natural para el tránsito de mercancías y personas. Entre 1606 y 1739 se realizaron en Panamá las Ferias de Portobello, donde convergían las expediciones comerciales provenientes de España con mercancías para ser vendidas en las colonias; de regreso trasladaban metales preciosos y otros productos procedentes principalmente del Virreinato del Perú. Los galeones llegaban a Portobello, en la costa Atlántica de Panamá, y la mercancía era transportada en mulas desde y hasta la costa Pacífica; desarrollándose en Panamá el primer sistema de transporte multimodal interoceánico.

En 1832, el Congreso de los Estados Unidos envió al Coronel Charles Biddle a Panamá a negociar una concesión para la construcción de una vía férrea. Tras la adquisición de Alta California en 1848, y el creciente movimiento de los colonos a la costa Oeste debido a la fiebre del oro en esa región, el Congreso de los Estados Unidos autorizó el funcionamiento de dos líneas de buques de correo: una, desde Nueva York a Chagres en el Atlántico panameño; y otra desde Oregón y California hacia Panamá. En enero de 1855 transitó el primer tren entre los océanos Atlántico y Pacífico. El Ferrocarril de Panamá operó de manera exitosa hasta 1869, cuando se culminó la construcción del primer ferrocarril transcontinental en los Estados Unidos. Para 1874, el Ferrocarril de Panamá estaba en decadencia hasta que, en 1877, se desplomó el valor de sus acciones.

De manera casi simultánea, en otra parte del mundo, Ferdinand de Lesseps había liderado la construcción, entre 1859 y 1869, de un canal a nivel que atravesaba

Egipto, comunicando el Mar Mediterráneo con el Mar Rojo, abriendo así una ruta navegable que recortaba distancias y tiempo de un viaje entre Asia y Europa.

Durante el siglo XIX se realizaron varias expediciones científicas al istmo centroamericano que culminaron en la presentación de resultados ante el Congreso Internacional de Estudios del Canal Interoceánico celebrado en París en mayo de 1879, en el que se elige la ruta para construir un canal a nivel del mar entre el Atlántico y el Pacífico por Panamá. La magna obra de los franceses fue iniciada por de Lesseps el 1 de enero de 1880. Después de una multitud de calamidades de toda índole, la Compagnie Universelle du Canal Interoceanique se declaró en quiebra el 15 de mayo de 1889. En un esfuerzo por salvar algo de la inversión, los interventores de los bienes de la compañía conforman en 1894 la Compagnie Nouvelle, que trató sin éxito de continuar la obra hasta que la intervención de los Estados Unidos cambió la historia.

Para ese entonces, los Estados Unidos, una potencia marítima y continental en formación, había mostrado interés en construir un canal por Centroamérica, principalmente con fines militares, para facilitar la defensa de sus costas. En 1900, el Congreso de los Estados Unidos aprueba el proyecto de un canal por Nicaragua pero el francés Philippe Bunau-Varilla, junto con otros abogados en New York tratando de recuperar algo de la inversión francesa, inicia una campaña a favor de que la ruta sea por Panamá. El principal argumento que utilizan es el peligro sísmico de Nicaragua. El 18 de enero de 1902, la Comisión del Canal Interoceánico favoreció la ruta por Panamá y el 28 de junio el Congreso de los Estados Unidos aprobó la construcción del canal.

Para ese entonces, Panamá formaba parte de Colombia, por lo que las negociaciones para la construcción del canal se dieron entre Estados Unidos y Colombia, llegándose a firmar el Tratado Herran-Hay que, finalmente, fue rechazado por el Senado colombiano. Ello propició las condiciones para que Panamá se separara de Colombia, lo que resultó en el tratado Hay-Bunau-Varilla, firmado por el francés que había sido nombrado embajador plenipotenciario de Panamá en Washington. En 1904, los Estados Unidos compraron en cuarenta millones de dólares los intereses franceses en Panamá.

Estos antecedentes ponen en evidencia los intereses que giraron alrededor de la construcción del Canal de Panamá, y la forma en que esta obra influenció sobre el destino de varios países de la región. El impacto de la nueva ruta se vería con el pasar de los años, tanto desde el punto de vista del comercio como de la industria marítima.

II. La construcción del Canal por Panamá

Una de las calamidades que afectó de manera trascendental la campaña francesa fue el ambiente tropical y la situación de insalubridad que, por causa de los mosquitos, facilitaba la transmisión de enfermedades como la malaria y la fiebre amarilla. Por tal motivo, una de las primeras iniciativas de los Estados Unidos fue sanear y erradicar el mosquito en el territorio por donde iba a construirse el canal. El saneamiento de Panamá fue clave en el desarrollo de la región metropolitana que posteriormente albergó a miles de ciudadanos de otros países que llegaron a trabajar en el magno proyecto.

La construcción del canal evolucionó de una manera muy diferente a la forma en que lo habían visualizado y ejecutado los franceses. El primer cambio trascendental fue la decisión de hacer un canal a esclusas. El jefe de ingeniería, John F. Stevens, cuya experiencia había sido principalmente en la construcción de ferrocarriles, había visto el caudal y la fuerza del río Chagres, lo que lo llevó a concluir que el principal reto era controlar el río. Esta decisión fue trascendental, no sólo en cuanto al diseño y construcción, sino también por las implicaciones que tendría para la industria naviera en cuanto al diseño y tamaño de los buques que iban a navegar por dicho canal, ya que el tamaño de las esclusas sería la limitante. De igual manera, la decisión de construir un canal a esclusas definió la capacidad de la vía en términos del número de buques que podrían transitar por día. Para controlar el río y operar el canal a esclusas, sería necesario represar el Chagres y crear un lago, llamado Gatún, que en su momento llegó a ser el lago artificial más grande del mundo. Este lago definiría igualmente, la dependencia del canal, para su buen funcionamiento, del cuidado y conservación de la cuenca hidrográfica que alimentaba el lago. A pesar del impacto negativo que causó la creación del lago, a más largo plazo la necesidad de conservar la cuenca hidrográfica iba a obligar a Panamá a desarrollar una cultura para la protección del medio ambiente que es poco usual en un país en vías de desarrollo. Otro efecto ambiental positivo, que quizás fue imperceptible en esa época fue que al construirse el canal a esclusas con un lago artificial de por medio, éste actuaba como una barrera que preservaba la estabilidad ecológica de la fauna marina de ambos océanos.

El otro cambio, producto de la dirección de Stevens, se le atribuyó a su experiencia en la construcción de ferrocarriles pues la aplicó en el movimiento de grandes cantidades de tierra, personal y materiales a lo largo y ancho del proyecto. La logística y la planificación fueron la clave del éxito de la campaña norteamericana para concluir el proyecto en el tiempo propuesto.

La decisión de construir un canal a esclusas tuvo otras consecuencias. Desde el punto de vista de seguridad de la navegación, el control del lago y, por ende, de las corrientes de los ríos, facilitaría la navegación segura y permitiría una mejor administración del mantenimiento tanto de la planta fija como de los cauces navegables. Las corrientes causadas por los ríos y los cambios en niveles de marea entre los océanos Pacífico y Atlántico hubieran hecho de la navegación un reto muy serio.

El primero de abril de 1907 renunció Stevens por razones personales, y el proyecto lo continuó y terminó el Coronel George W. Goethals, militar graduado de West Point con experiencia en la construcción de esclusas y represas. A Goethals le tocó resolver los principales retos que presentaba el paso por la cordillera, para lo cual incorporó al Mayor David DuBose Gaillard, cuyo aporte fue reconocido al darle su nombre al Corte Culebra, que fue la sección más difícil de la construcción de la vía.

Es importante señalar que aun durante la construcción del canal el diseño iba cambiando. Uno de los principales cambios fue el ancho de la esclusa que inicialmente era de 95 pies y por solicitud de la marina de los Estados Unidos se amplió a 110 pies en función de los buques que ya estaban en diseño para esa época. Otro de los cambios fue la decisión de construir un rompeolas en la entrada Pacífica para controlar las corrientes y evitar que la sedimentación fuera a bloquear la entrada del canal. El último cambio, también significativo y trascendental, fue la decisión de que en el lado Pacífico se construyeran dos juegos de esclusas en lugar de uno como estaba diseñado en el Atlántico. De esta decisión surgen las esclusas de Pedro Miguel que, en términos de capacidad del Canal actual, son la principal limitante.

III. Impacto social y político en Panamá

La construcción del Canal de Panamá conllevó dos aspectos fundamentales que fueron determinantes en la conformación de la sociedad panameña y que también afectaron el desarrollo económico y político de Panamá.

Con la firma del tratado Hay-Bunau-Varilla, se entregaba a los Estados Unidos, a perpetuidad, una franja de tierra que posteriormente sería denominada Zona del Canal, en la que regirían las leyes de los Estados Unidos. Este enclave en el centro del país albergaría las instalaciones y actividades pertinentes a la operación, mantenimiento y defensa del Canal. La franja no solo dividiría al país en términos geográficos; también sería durante más de 75 años causa de conflictos entre Panamá y los Estados Unidos.

El otro factor que afectó de manera trascendental a la sociedad panameña fue que durante la construcción del Canal, los Estados Unidos contrataron trabajadores de todas partes del mundo que, una vez terminadas las obras, permanecieron en el país, dando pie a una de las comunidades más heterogéneas y diversas del planeta. Si bien esta diversidad cultural, religiosa y étnica trajo consecuencias positivas, también generó un problema social. La cantidad de trabajadores contratados para la construcción, al permanecer en Panamá, quedaron sin empleo una vez se concluyeron las obras. De allí que pocos años después de inaugurado el canal se produjera la primera crisis económica en Panamá.

Finalmente, y no menos importante, el esquema de operación y funcionamiento del Canal no daba participación a Panamá con respecto a utilidades ni beneficios financieros por el Canal, por lo que los únicos beneficios que percibiría sería una modesta anualidad y el empleo directo e indirecto de nacionales, que durante la mayoría de los primeros 75 años percibía salarios muy por debajo de los que devengaban sus pares norteamericanos.

Todo apuntaba a una creciente presión política y social que explota con los eventos del 9 de enero de 1964, que resultan en la muerte de 23 jóvenes y más de 200 heridos panameños. El hecho es denunciado por Panamá ante la Organización de Estados Americanos y el 21 de marzo de ese año, el presidente de Estados Unidos, Lyndon B. Johnson, reconoce que “las reclamaciones panameñas se fundan en un hondo sentido de las necesidades sinceras y justas de Panamá”, y añade, “Es, por lo tanto nuestra obligación como aliados y compañeros reexaminar esas demandas y satisfacerlas sea tanto justo como posible. Estamos prontos para hacerlo.”

Pasarían más de diez años, hasta que el 7 de septiembre de 1977, en la sede de la Organización de Estados Americanos, en Washington, se firman los Tratados Torrijos-Carter, relativos al Canal y a su neutralidad permanente. Los tratados ponen fin al concepto de perpetuidad y definen la liquidación de la Zona del Canal y la fecha en que Panamá asumiría el control del Canal, al medio día del 31 de diciembre de 1999.

IV. Tráfico e impacto económico del Canal en el comercio internacional

1914-1946

La construcción del Canal de Panamá se hizo principalmente por objetivos estratégicos militares, pues éste facilitaba la defensa de las costas de Estados Unidos ya que optimizaba el uso de su flota naval y, a su vez, brindaba un centro estratégico de defensa hemisférica desde donde se cubría Norte y Sur América, al igual que el Caribe y el Pacífico.

Desde el punto de vista comercial, la ubicación geográfica del Canal de Panamá define las rutas principales y su impacto

económico, todo en función de los ahorros en distancia y tiempo. La distancia entre Nueva York y San Francisco por el Canal de Panamá es de 5.262 millas náuticas, la ruta alterna de 13.135 millas náuticas sería por el Estrecho de Magallanes. La distancia entre San Francisco y Liverpool por el Canal de Panamá es de 7.836 millas náuticas; por el Estrecho de Magallanes es de 13.522. Cuando se inauguró el Canal estas eran rutas típicas que se beneficiaron del nuevo atajo y que contribuyeron al desarrollo económico de esos mercados. Como ejemplo de los ahorros logrados con el Canal de Suez, una ruta común cuando éste fue inaugurado era la ruta Londres-Mombay, que por el Canal de Suez es de 6.372 y por el Cabo de Buena Esperanza es de 10.667 millas náuticas; la ruta de Londres-Singapur por el Canal de Suez es de 8.362, mientras que por el Cabo de Buena Esperanza es de 11.740 millas náuticas.

1946-1977

Desde 1914 hasta 1946, el Canal de Panamá brindaba un servicio más bien regional. Ya se mencionó el papel estratégico militar que, de hecho, le permitió a los Estados Unidos durante la primera y la segunda guerra mundial consolidar su hegemonía militar. En lo comercial, dominaba el tráfico del petróleo entre las costas de Estados Unidos, carga general desde la costa oeste de Sudamérica hacia la costa este de los Estados Unidos, y poca carga de Asia. Durante ese período, además de las dos guerras, se dio la Gran Depresión, lo que afectó significativamente los flujos de carga comercial. En esa época los buques que transitaban eran pequeños y el Canal operaba escasamente ocho horas al día.

Después de la segunda guerra mundial, hasta la década de los setenta, el panorama económico y comercial del mundo comenzó a cambiar drásticamente. Se firma el Acuerdo General de Tarifas, preámbulo de lo que posteriormente evolucionó a ser la OMC, Japón se consolida como el segundo usuario del Canal resultado de su crecimiento tecnológico e industrial, y se transforma en uno de los principales importadores de materia prima, granos y otros insumos. Estados Unidos aumenta su poderío en un mundo tripolar. Es un período de recuperación de los efectos de la segunda guerra mundial para Asia y Europa y del nacimiento de organismos internacionales que sirven de catalizadores para iniciar lo que eventualmente sería la globalización.

Hasta 1946, los flujos en términos de tonelaje del Canal de Panamá nunca sobrepasaron las 20 millones de toneladas netas. Desde 1946 hasta 1977, el incremento fue casi exponencial alcanzando las 160 millones de toneladas netas. Un fenómeno que se da en ese período, y cuyo impacto no se sintió sino hasta los años 80, fue el advenimiento del contenedor. El contenedor cambió el mundo marítimo y el comercio internacional de forma



trascendental. El contenedor aumentó la rotación de los buques y su utilización, pues redujo el tiempo que el buque pasaba en puerto e instauró el concepto de servicios de itinerario regular, lo que ayudó significativamente al comercio internacional. Conceptos como JIT (*just in time*), que fueron la punta de lanza de la industria japonesa, no hubieran sido posibles sin el contenedor dado que los buques portacontenedores garantizaban servicios de entrega puntuales y confiables.

Otro factor que impactó este período y que también afectó a la industria marítima y al Canal fue la explosión en el precio del petróleo. Esto, aunado a la creciente demanda que se daba en los países industrializados, contribuyó a que la industria marítima tomara los primeros pasos hacia el diseño de buques más grandes y eficientes que permitieran el aprovechamiento de economías de escala. Hasta entonces, el Canal de Panamá había servido como referencia para la industria; el término Panamax se había acuñado como el tamaño máximo, pues el Canal de Panamá era clave para que el buque pudiera tener la flexibilidad de navegar por todos los mares.

Dado que los principales rubros transportados por mar en esa época eran los gráneles, tanto líquidos como secos, los primeros buques diseñados con dimensiones post-panamax fueron los tanqueros, que no requerían transitar por el Canal de Panamá pues los principales movimientos de petróleo se daban entre el Golfo Pérsico y el resto del mundo, para lo que usaban la ruta de Suez. Casi en paralelo surgieron los graneleros secos Capesize que, como lo dice su nombre, no requerían transitar por ningún Canal, y los Suezmax, que eran el tamaño máximo permitido por el Canal de Suez en aquella época.

Es importante señalar que en ese período se dan otros cambios importantes como fue la nacionalización del Canal de Suez, en 1956. Fue un período de convulsión social, en que los grupos sociales buscaban emancipación, mayor inclusión y participación. En el caso panameño, que describimos antes, en esa época se dieron los principales conflictos entre Panamá y Estados Unidos, conflictos que en cierta forma fueron inspirados por la nacionalización del Canal de Suez, y que culminaron en 1977 con la firma de los tratados Torrijos-Carter. Quizás lo importante a señalar es que el crecimiento en el tráfico por el Canal ya había sido objeto de estudios por parte de la administración norteamericana, y se veía en el horizonte la necesidad de ampliar el Canal, proyecto que los norteamericanos habían iniciado en 1939, pero que abandonaron debido a la segunda guerra mundial. En todo caso, el crecimiento del tráfico ya mostraba indicios de que el Canal estaba en una etapa de madurez y era necesario ampliar su capacidad. A principios de los años setenta, los Estados Unidos habían realizado un estudio para evaluar la

factibilidad de construir un canal a nivel por Panamá. Los estudios incluyeron el uso de explosivos nucleares. Uno de los estudios más interesantes realizados fue el del impacto ecológico que tendría la unión de los dos océanos. Los resultados dejaron ver que el impacto sería devastador para la vida marina en ambos océanos. Estos estudios fueron realizados por el Instituto Smithsonian.

Es evidente que la necesidad de ampliar el Canal impulsó a los Estados Unidos a renegociar el tratado Hay-Bunau-Varilla; prueba de ello es que en base a lo dispuesto en el Artículo XII, párrafo I, del Tratado del Canal de 1977, en septiembre de 1982 se dio inicio a un intercambio de notas diplomáticas, que culminó con un Acuerdo para establecer un Comité Preparatorio, cuyo objetivo fue plantear la realización de los Estudios de las Alternativas al Canal de Panamá. En 1985, los gobiernos de Panamá, Estados Unidos y Japón, integran formalmente la Comisión de Estudios de Alternativas al Canal de Panamá.

Tal como mencionamos anteriormente, la crisis energética y el aumento de la demanda habían llevado a que los Estados Unidos movilizaran una gran cantidad de su petróleo de Alaska por el Canal de Panamá a las principales refinerías en el Golfo de México. Una buena parte del crecimiento en el tráfico que había experimentado el Canal de Panamá en la década del setenta se debió al petróleo. Pero el tamaño de las esclusas no era el adecuado para los buques más grandes en los que se podía mover el petróleo de manera más económica. Surge entonces la idea de construir un oleoducto por Panamá. El oleoducto se completa en 1981 y el tráfico por el Canal de Panamá cae dramáticamente como resultado del petróleo que ese año comienza a transportarse en grandes buques petroleros hasta la terminal en Puerto Armuelles en el Pacífico para enviarlo por el oleoducto hasta la terminal de Charco Azul, en el Atlántico, para de allí ser transportado en buques AFRAMAX hasta su destino final. Esta alternativa al Canal de Panamá sería temporal, mientras se construía el oleoducto en los Estados Unidos.

1978-1999

En esta fase cabe resaltar cambios en el mundo que incidieron en la economía y el comercio internacional. El más importante podría ser la caída del muro de Berlín y la culminación de la guerra fría. Este cambio marca un hito en el movimiento hacia una hegemonía del capitalismo, que en sí da pie a la movilización de capitales e inversión ya de una forma más amplia, lo que conlleva el traslado de la producción a países como China, que pronto ingresaría a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Durante ese período de cambios rápidos y de desarrollo tecnológico, el transporte marítimo cambió de igual manera. El buque se especializó, el portacontenedores evolucionó a tamaños post-panamax, y los puertos se



transformaron para manejar carga contenedorizada con sus propios equipos. Hasta antes de 1978, casi la totalidad de buques portacontenedores operaban sus propias grúas. El traslado de la capacidad de grúas a tierra resultó en la especialización y crecimiento de las terminales portuarias, pero igualmente dejó relegados los puertos que no tenían equipamiento a un segundo plano.

La evolución de Asia como principal productor -primero Japón y posteriormente Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán, y finalmente China- y la involución de Estados Unidos y Europa en términos de capacidad productiva para transformarse en las principales regiones consumidoras del mundo, tuvieron un impacto trascendental en las rutas del comercio y en la industria marítima.

Uno de los fenómenos que inicia a finales de la década de los 80 en los Estados Unidos es el desarrollo de los puertos de la Bahía de San Pedro (Los Angeles y Long Beach) en el sur de California, y el inicio de lo que sería la principal competencia del Canal de Panamá en los años subsiguientes, el sistema intermodal de los Estados Unidos. Ello se inicia con la construcción de vías y túneles diseñados para permitir el paso de un nuevo sistema de trenes de dos pisos de contenedores denominado tren unitario. Esto sirvió de impulso al diseño y construcción de buques más grandes que, por su ruta, no necesitaban transitar por el Canal de Panamá.

Lo mismo comenzó a darse en la ruta Asia-Europa, esta vez utilizando el Canal de Suez, que por sus dimensiones no tenía limitación alguna para los buques portacontenedores. En el caso de los demás segmentos de mercado, el del petróleo en lugar de continuar creciendo, se vio afectado por un accidente que causó estragos ecológicos sin precedentes, el Exxon Valdés, buque ULCC (Ultra Large Crude Carrier) que obligó a la industria a poner límites y a implementar cambios en regulaciones de diseño y transporte de mercancías peligrosas.

El Canal de Panamá enfrentaba cada vez mayor competencia por las rutas alternas, principalmente porque los buques más grandes excedían su capacidad. Entre 1978 y 1999 se dio la transición del Canal de Panamá a manos panameñas.

Fue un período convulsionado principalmente por la última década de dictadura militar, que culminó con la invasión de los Estados Unidos el 20 de diciembre de 1989. Aquel lamentable hecho da inicio al proceso democrático que fue crucial para que la transición del Canal fuera exitosa.

En 1997, el gobierno panameño realiza el Congreso Universal del Canal de Panamá, en el que se invitó a la comunidad internacional y usuarios del Canal para presentar los planes que tenía Panamá para la administración del Canal. En preparación para dicho evento, el gobierno y la Comisión del Canal de Panamá (CCP), contrataron dos firmas consultoras independientes, una financiada por la Unión Europea, y la otra por la CCP, para que hicieran estudios por separado sobre la demanda futura del Canal.

Ambos estudios coincidieron en que la demanda iba a exceder la capacidad del Canal actual para el año 2011, a pesar que todavía no se había dado el ingreso de China a la OMC y tampoco se conocían las consecuencias que iba a tener en el comercio mundial. Panamá comenzó a prepararse para administrar el Canal, y al mismo tiempo inició los estudios técnicos y financieros para analizar la factibilidad de una posible ampliación del Canal.

Al mediodía de 31 de diciembre de 1999, justo antes de que iniciara el nuevo milenio, se bajaba por última vez la bandera de Estados Unidos del Edificio de Administración del Canal. Panamá había recuperado su soberanía y a la vez iba a administrar su principal recurso, su posición geográfica y su gente.

2000-2014

El nuevo milenio arranca en medio de lo que se denominó el nuevo orden económico mundial, acompañado de la revolución tecnológica que traían internet y el comercio electrónico, y lo que se había transformado en un mundo hegemónico desde el punto de vista económico quedó dividido por diferencias religiosas y culturales grandísimas. El 11 de septiembre de 2001, esas diferencias cobraron una nueva dimensión al momento en que varios aviones fueron secuestrados por terroristas impactando diferentes lugares en los Estados Unidos; los más impactantes fueron los ataques a las torres gemelas de Nueva York (*World Trade Center*), en que murieron más de 3.000 personas. Los ataques marcaron el inicio de una nueva fuente de tensión mundial y de guerras por venir. El impacto económico fue devastador y afectó de manera trascendental los medios de transporte y sus requerimientos de seguridad.

Aun el impacto de los ataques terroristas no fue suficiente para opacar lo que comenzaba a darse en China y que en poco tiempo dio inicio al mayor crecimiento económico y de transporte en la historia de la humanidad. El Canal

de Panamá había sido transferido a la República de Panamá en su mejor momento desde el punto de vista de crecimiento de demanda. Panamá tenía frente a sí un panorama prometedor en todo sentido. La globalización y el desarrollo de economías emergentes apuntaban a una explosión en el comercio internacional y en los servicios de transporte y logística.

A principios de 2002 la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) anuncia el cambio en su estructura de peajes para iniciar lo que sería posteriormente una estrategia de segmentación de mercado y diferenciación de precios. El resultado de esa estrategia le generaría al gobierno panameño más de 10.000 millones de dólares en aportes del Canal, cifra que excede con creces todos los aportes que le generó el Canal a Panamá desde 1914 hasta 1999.

De igual manera, la ACP continuó invirtiendo en el Canal y en los estudios necesarios para justificar su ampliación. En octubre de 2006, la ACP concluyó los estudios y sometió a referéndum la propuesta de ampliar su capacidad. El pueblo panameño aprobó el proyecto y en septiembre de 2007 inició lo que sería un proyecto con un costo de 5.350 millones de dólares, a terminarse en 2014.

A finales del año 2008, la especulación en el ámbito de bienes raíces en los Estados Unidos implosiona y pone en jaque con el fantástico crecimiento económico experimentado entre 2002 y 2008, llevando al mundo a la peor crisis en su historia desde la Gran Depresión. El mayor afectado por esta crisis fue el comercio internacional. La caída en la economía, producto del colapso de la banca que se había saturado de hipotecas y activos sobrevalorados, causó la contracción en el crédito más grande de la historia. Esa contracción se manifestó también en la reducción en las inversiones y en el consumo, lo que a la postre le pegó durísimo al comercio internacional.

Las proyecciones de tráfico que habían sustentado la ampliación del Canal de Panamá habían sufrido un revés importante que ameritaba un nuevo análisis. Los hábitos de consumo habían cambiado, los permisos de construcción estaban en el piso, la capacidad crediticia había desaparecido y los inventarios estaban en su tope. La producción industrial bajó y, en términos generales, todos los productos que transitaban por el Canal experimentaron variaciones importantes, la mayoría a la baja.

Es importante mencionar que, ante la creciente competencia del sistema intermodal de los Estados Unidos, la ventaja comparativa del Canal de Panamá había disminuido para los productos de alto valor, por lo que mucho de lo que transita por el Canal de Panamá, con destino la costa este de los Estados Unidos, específicamente en contenedores, son mercancías de bajo valor, entre ellas los materiales de construcción, que fueron los principales afectados por la crisis financiera y de vivienda en los Estados Unidos.

V. El proyecto de ampliación del Canal

Los cambios culturales que implementó la administración panameña del Canal fueron importantes para que la institución pudiera ser objeto de crédito, especialmente cuando la ACP fue a buscar financiamiento para la ampliación de la vía, el 9 de diciembre de 2008, que fue precisamente el momento de mayor incertidumbre financiera que se había dado a nivel internacional en la historia.

En medio de la grave situación financiera, el proyecto recibió el beneplácito de los organismos financieros internacionales y la ACP logró el financiamiento de 2.300 millones de dólares para la obra, la ACP ponía de sus reservas 2.950 millones de dólares. El proyecto fue sometido a licitación y lo ganó el consorcio español/italiano/belga/panameño GUPC (Grupo Unidos Por el Canal). Como es sabido, la crisis financiera se extendió a Europa e igualmente afectó a las empresas europeas, entre las que estaban las que ganaron el proyecto de ampliación del Canal. El consorcio ha enfrentado problemas financieros que se han traducido en falta de liquidez que han afectado la ejecución de la obra; específicamente se ha extendido la fecha de entrega para finales del 2015 o principios del 2016.

Las demoras en el proyecto de ampliación han afectado negativamente al Canal, puesto que la industria naviera ya cuenta con la flota de buques post-panamax que estaban destinados a la ruta por Panamá, pero al no estar lista la ampliación, algunas navieras han optado por servir la costa este de los Estados Unidos con los buques más grandes desde Asia, utilizando el Canal de Suez.

En términos generales, la economía mundial y el comercio internacional no se han recuperado a la velocidad esperada, por lo que la industria naviera internacional tiene exceso de capacidad y está sufriendo financieramente dado que los fletes no se han podido recuperar. Se espera que esta situación cambie antes del año 2016.

VI. El nuevo jugador global: China

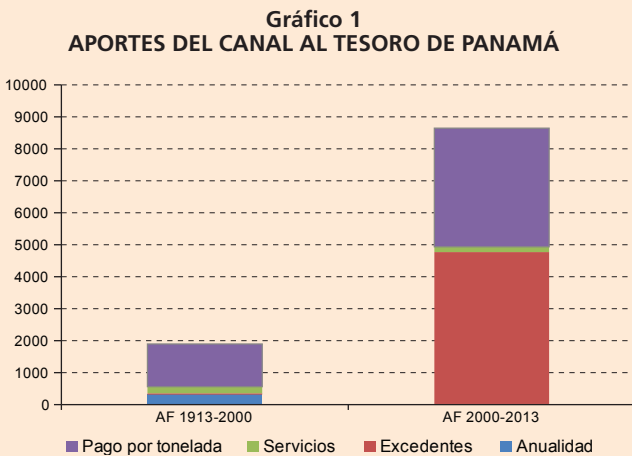
El último plan quinquenal de China, que fue publicado en abril de 2011 y que abarca hasta 2015, contiene cuatro ejes principales: Reestructuración económica, Reforma industrial, Redistribución de la renta y Medio ambiente. El primer eje se refiere a “un nuevo patrón de crecimiento que esté impulsado tanto por el consumo como por la inversión y las exportaciones”. El segundo eje, quizás donde está la clave de la estrategia que nos atañe, es la reforma industrial. Esta procura “mejorar la posición de China y sus empresas en la cadena de valor a nivel internacional para sustituir las tareas actuales

predominantes de ensamblado y procesado por otras basadas en investigación, desarrollo y servicios, con mayor valor añadido.”

Una de las estrategias de China en el ámbito internacional ha sido ir asegurando fuentes de materias primas en todo el mundo (África, Latinoamérica, Australia, etc.) y ha estado desarrollando estrategias para controlar la logística y el flujo de las principales rutas comerciales, incluyendo el Ártico. A China le interesa posicionarse en América en un lugar totalmente bajo su control para, desde allí, controlar su destino en materia logística y de transporte.

VII. El valor de la ruta

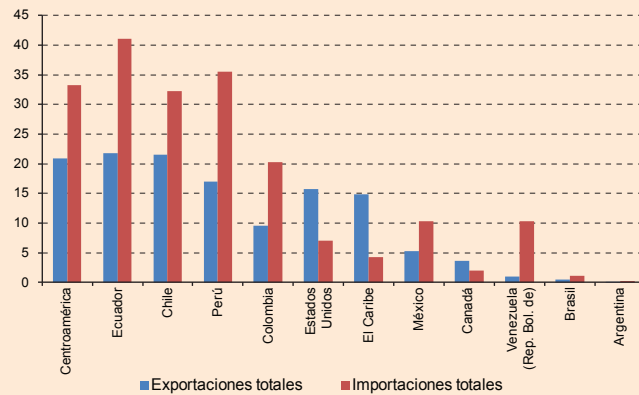
La historia del Canal de Panamá a través de estos cien años, deja ver que el valor de la ruta ha cambiado con el pasar de los años. En sus inicios, el Canal tuvo principalmente un valor estratégico militar; posterior a la segunda guerra mundial el Canal fue, de manera creciente, añadiendo valor económico y comercial a sus usuarios; y, posterior a su traspaso a la República de Panamá, el Canal se ha transformado en un importante generador de riqueza para Panamá. Véase el gráfico 1.



Fuente: ACP 2014.

Así como el Canal ha aportado riqueza significativa a Panamá, el mismo ha sido un facilitador del comercio regional al extremo de que países como Ecuador, Chile, Perú y Colombia dependen en gran medida del Canal para su comercio exterior. Véase el gráfico 2.

Gráfico 2
PORCENTAJE DE TONELAJE (TM) DE COMERCIO EXTERIOR QUE TRANSITA POR EL CANAL DE PANAMÁ
(En porcentajes)

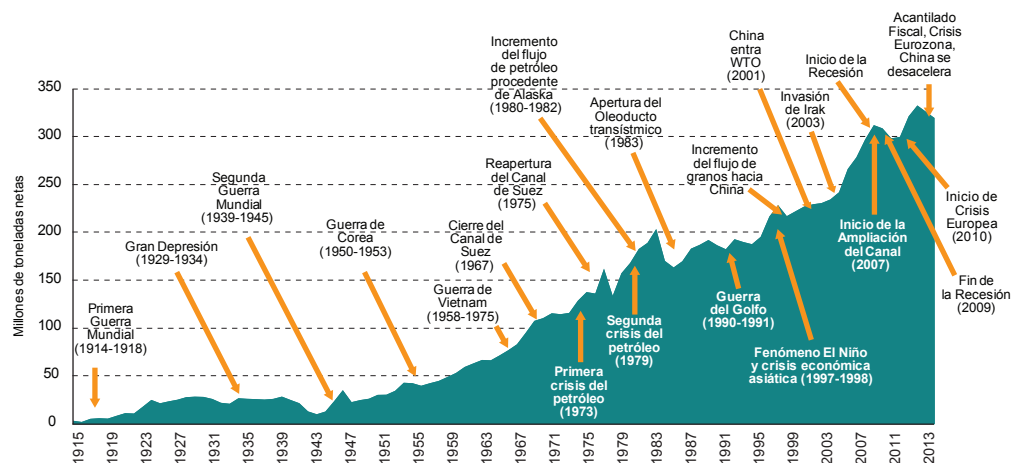


Fuente: ACP con información de IHS, abril 2014.

Queda evidenciado por las estadísticas de tráfico en sus 100 años de funcionamiento, que los cambios geopolíticos y económicos en el mundo juegan un papel en el valor de la ruta y en su competitividad. La ampliación del Canal, en efecto, fue una decisión importante por parte de los panameños para mantener la vigencia de la ruta por Panamá; pero así como el Canal se adaptó al mundo durante sus primeros 100 años, la ruta tendrá que continuar adaptándose para mantenerse competitiva. El hecho es que la ruta ya no puede ser competitiva solo pasando barcos y cobrando peajes. Véase el gráfico 3.

Existe un cambio de paradigma en todo lo que se refiere al comercio y es que cada vez más la competitividad depende de la logística y la cadena de suministros. Se puede producir en cualquier país, pero para que los productos lleguen al mercado de manera competitiva, la logística juega un papel fundamental en cuanto a tiempo, costo y confiabilidad. En ese sentido, cabe la reflexión de que lo que transita por el Canal de Panamá es carga. Por lo que el valor que aporta la ruta no es meramente la reducción de distancia y costos de transporte. Panamá, al igual que Suez, Singapur, Dubai y el estrecho de Gibraltar, están ubicados en los ejes logísticos más importantes del comercio internacional. Por ello, las estrategias de estos centros logísticos deben orientarse a añadir valor a la carga o transformarse en centros de distribución regionales.

Gráfico 3
EVENTOS HISTÓRICOS Y LA EVOLUCIÓN DEL TRÁFICO A TRAVÉS DE LA RUTA POR PANAMÁ



Fuente: ACP, Mar 14, FY 2013.

VIII. El futuro del Canal: su rol global y regional

Mantener y mejorar el valor de la ruta por Panamá requiere de un análisis de su competitividad que va mucho más allá de los ahorros que genera a las compañías internacionales de transporte marítimo en términos de acortar distancias y costos de operación. La competitividad de la ruta incluye todos los demás servicios que se brindan al buque y a la carga; dichos servicios incluyen la actividad portuaria, ferroviaria, zonas francas, zonas económicas especiales, centros de distribución, y servicios financieros, legales, y a los buques (agenciamiento, avituallamiento, reparación, abastecimiento de combustible, cambio de tripulaciones, administración de flotas, etc.). Por ende, el futuro del canal dependerá de la comprensión, por parte del liderazgo público del país (aunque también del privado), de que Panamá no administra un canal que sirve una ruta ‘todo agua’, sino un cluster de actividades económicas interdependientes, que juntas añaden valor a los usuarios, y que de ellas dependerá la sostenibilidad del crecimiento y desarrollo de Panamá, contribuyendo también al desarrollo regional.

Como se ha observado a lo largo de este documento, el canal de Panamá tiene un rol múltiple de servicio al comercio global pero también para Panamá y para el desarrollo de la región.

Más allá del obvio interés global de los servicios marítimos interoceánicos que unen al Pacífico y al Atlántico en su función de facilitador del intercambio y el transporte a

nivel mundial, interesa el rol del canal de Panamá como una clave para los intereses panameños y regionales.

En el primero de los sentidos, cabe destacar que el canal es un actor protagonista de la interconexión que proveen las grandes arterias del transporte internacional marítimo, mencionando junto a aquel al estrecho de Malacca, el canal de Suez, los puentes terrestres intermodales de los Estados Unidos y Canadá (y posiblemente México en el futuro), como así también la tradicional navegación por los cabos y estrechos.

En el segundo de los sentidos, los 100 años de vida activa del canal de Panamá encuentran a la región frente a la coexistencia de varios proyectos de interconexión intermodal de los océanos circundantes, como los que existen en México y El Salvador, Guatemala y Honduras. En Nicaragua está creciendo el proyecto de Gran Canal, mientras que en América del Sur se contabilizan varios otros.

Tal cantidad de proyectos, vistos en perspectiva, exigen una reflexión de conjunto tendiente a lograr sinergias operativas y una gran racionalidad en la toma de decisiones y en la asignación de recursos financieros.

Dicha reflexión debe comenzar por el análisis de los objetivos de los canales, sean intermodales o de ‘todo agua’: ¿estarán destinados a una facilitación del comercio mundial, a un desarrollo más pleno de los países y de la región misma o a un adecuado balance entre ambos anteriores?

Sin duda alguna, la respuesta es compleja. Pero el esfuerzo de contestarla debe basarse en elementos claros e incontrastables, como por ejemplo los siguientes:

- Una fuerte vocación política de los países de la región por avanzar en la integración regional.
- La complementariedad de los proyectos de infraestructura para la conformación de un sistema regional logístico que atienda las múltiples necesidades para la facilitación del transporte global, pero principalmente para apoyar un desarrollo propio, nacional y regional, más pleno, inclusivo y sostenible.
- En tal sentido, el canal de Panamá es una pieza clave dentro de un conjunto de infraestructuras y procesos que las políticas nacionales y regionales de logística deben articular hacia el logro de una estrategia

logística regional, basada en objetivos comunes de paz y progreso, que conduzca a unas políticas de logística y movilidad modernas, integrales y sostenibles.

Frente a ello, el canal de Panamá es una realidad de orgullo para la región, y es claramente un punto de partida para articular la réplica a la pregunta antes proclamada. El desarrollo de una respuesta, acorde a los desafíos y circunstancias, está abierto a la consideración de los líderes regionales, los cuales pueden contar con el apoyo de la comunidad internacional y sus organismos regionales, como la CEPAL.