

"El Océano Pacífico: conmemorando 500 años de su descubrimiento"

Seminario Internacional

Fundación Ramón Areces

Madrid, 5 de junio de 2013

PANAMÁ EN EL CONTEXTO DE LAS NUEVAS POLÍTICAS MARÍTIMAS Y ESTRATEGIAS DE LOS OCÉANOS

Juan Luis Suárez de Vivero

**Catedrático de Geografía Humana
Universidad de Sevilla**

1. Panamá y el cambio de paradigma marítimo

La conmemoración del descubrimiento del océano Pacífico hace 500 años es una oportunidad para reflexionar, con una amplia perspectiva histórica, sobre la evolución que ha experimentado la visión estratégica de los océanos. La expansión geográfica que se inicia en el Renacimiento configura el paradigma en torno al cual se han desarrollado las formas de utilización y explotación de los océanos que prácticamente han estado vigentes hasta la entrada del presente siglo, y que han tenido su fase de apogeo con los imperios marítimos e iniciado un proceso de transformación con el declive de estos. El paradigma marítimo hasta ahora vigente ha estado estrechamente asociado con los descubrimientos, el colonialismo y la alianza entre el comercio y el poder naval. Los canales de Suez y Panamá responden a la visión y requerimientos del paradigma marítimo que emerge con la era de la expansión geográfica, alcanzándose así su apogeo con el establecimiento de un circuito comercial -denominado por A. Siegfried (1948) "ecuador económico"- que circunnavegaba el globo a través de estos canales, el estrecho de Gibraltar y los estrechos asiáticos-, en una clara expresión de la globalización marítimo-comercial de los inicios del siglo XX.

El instrumento jurídico por antonomasia que regula la actual utilización de los océanos, la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM, 1982), se podría considerar como una manifestación de la fase de transición del antiguo al nuevo paradigma marítimo: recoge aspiraciones de los Estados que emergen del colonialismo (la zona económica exclusiva, la regulación de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional), al mismo tiempo que perpetúa el pensamiento navalista decimonónico, reflejado en la fórmula del paso en tránsito por los estrechos internacionales, como expresión de los intereses estratégicos de las potencias marítimas.

Este paradigma ha conformado algunas de las manifestaciones geopolíticas y geoeconómicas del siglo XX que atañen a Panamá. Así, la constitución de lo que podríamos denominar los Estados marítimos poscoloniales y un modelo de negocio marítimo estrechamente vinculado con el patrón geográfico de las grandes áreas económicas y los flujos comerciales a ellas asociados. La geografía política del último tercio del siglo XX ha experimentado numerosos cambios con la proliferación de micro-Estados, la mayoría insulares, junto con toda una constelación de entidades político-territoriales (territorios y dependencias de ultramar) que ha permitido a los países protagonistas de la expansión geográfica, una vez liquidadas las estructuras coloniales, contar con una presencia territorial global -Francia a la cabeza con unos diez millones de kilómetros cuadrados de jurisdicción marítima- y situar a la Unión Europea como la organización política con una mayor proyección territorial por su dimensión marítima.

En la descripción del paradigma marítimo se pueden identificar cuatro áreas (Figura 1):

- i) El **comercio marítimo**, que es el componente central y se sigue manteniendo como la actividad esencial de lo marítimo, aunque profundamente transformada y redefinida.
- ii) La **político-institucional**, cuya prioridad estratégica ha sido durante la era de la expansión geográfica construir normas jurídicas e instituciones para garantizar la hegemonía de los imperios marítimos. La expresión más acabada ha sido la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. El nuevo paradigma sustituye esta prioridad estratégica por las nuevas políticas marítimas que permitan preservar y/o promover el liderazgo oceánico. Territorialmente este componente se puede identificar con las actuales iniciativas para la delimitación de la última frontera jurisdiccional: la plataforma continental extendida (de la que Panamá no puede beneficiarse).
- iii) La de **seguridad**, cuya prioridad se ha desplazado de la seguridad alimentaria (la pesca ha sido en las pasadas décadas la materia sobre la cual se ha construido y desarrollado el entramado de la gobernanza marina) a la seguridad energética, que ha pasado a ser una de las prioridades vitales de la comunidad internacional y el objetivo esencial de la denominada planificación espacial marina.
- iv) La **tecnológica**, en la que los minerales de los fondos marinos han sido el objeto de una regulación específica en la CNUDM -Parte XII (reformada al poco tiempo de entrar en vigor la Convención para superar el rechazo de los países más desarrollados)-. En un tiempo relativamente corto esta prioridad estratégica era superada por la bioprospección como consecuencia de los hallazgos de la investigación oceanográfica.

Figura 1. El cambio de paradigma marítimo



El cambio de paradigma que se ha ido configurando en estas últimas décadas se caracteriza pues por una nueva visión de los océanos que, aunque sigue teniendo la circulación marítima como piedra angular, está experimentando una profunda transformación como consecuencia de los cambios globales, el conocimiento y la innovación tecnológica. De esta manera las actividades marítimas tradicionales y no sustentadas en una sólida base científica y tecnológica entran en declive para ser sustituidas por nuevos usos y recursos (producción de energías alternativas y recursos biogénéticos) y la maritimidad pasa a sustentarse en un nuevo patrón jurídico, institucional y tecnológico, dando lugar a una nueva realidad geopolítica que obliga a los Estados a reformular su visión y objetivos estratégicos.

2. La dimensión marítima de Panamá

La economía panameña se sustenta fundamentalmente en el sector servicios (más de las tres cuartas partes del PIB), integrado en gran parte por actividades marítimas como el canal, registro de buques, zona franca de Colón, tránsito de contenedores y logística. Solo los ingresos del canal en 2012 equivalen a un tercio del PIB generado por el clúster de logística marítima¹. En términos relativos, pocas economías marítimas en el mundo

¹Fuente: NathanAsociatiates Inc. (2012): Informe Final. Entregable n° 8. Programa de dimensión del impacto del Canal de Panamá sobre la economía del país. <https://micanaldepanama.com/wp-content/uploads/2012/09/InformeFinal-17-mayo-2012.pdf>

tienen un peso tan determinante en el conjunto del país. El negocio marítimo no solo constituye el componente esencial de la nación, sino que, en un sentido más integral, Panamá, además de ser dependiente en un alto grado del sector marítimo, es un territorio cuya geografía está dominada por elementos de naturaleza marítima y, como es bien sabido, su seña de identidad, el canal, es consustancial a su morfología geográfica y a su posición relativa.

Bajo esta perspectiva, se puede afirmar que Panamá es en buena medida resultado del viejo paradigma marítimo, un eslabón vital del proyecto de conexión global en el que el comercio marítimo y el poder naval configuraron la arquitectura geopolítica de los imperios coloniales. Canal y registro de buques fueron creaciones prototípicas del mundo marítimo casi coetáneas, y una clara expresión del alcance de la globalización a inicios del siglo XX. Tanto uno como otro han mantenido un desarrollo sostenido en su casi un siglo de existencia. Indicadores como los ingresos por peaje del canal (triplicados entre 2001 y 2012), el tráfico de contenedores, duplicado entre 1995 y 2012, o su índice de conectividad, que sitúa a Panamá como el país de América Latina mejor conectado, según UNCTAD, son altamente reveladores respecto al rol vital que desempeña esta infraestructura de rango global y al tipo de progresión que ha ido experimentando durante estas últimas décadas en el tráfico marítimo internacional.

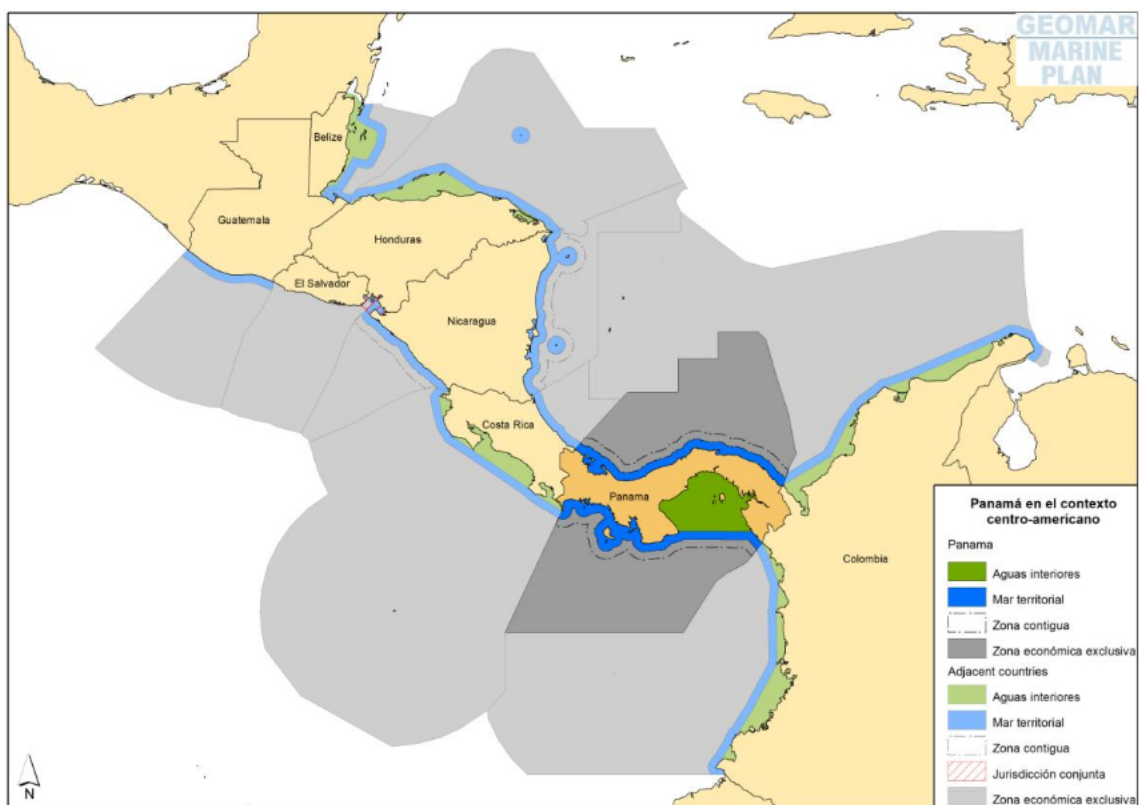
El tránsito por el canal ha ido asimilando tanto la evolución del comercio marítimo como el incesante progreso de la tecnología naval, particularmente el diseño de naves de mayor envergadura, circunstancia que en parte se debe a un proyecto concebido con miras de futuro, pero igualmente a la capacidad organizativa y logística para la gestión de un tráfico de mayor complejidad y la ordenación del sistema territorial (cuenca hidrológica) necesaria para el funcionamiento de las esclusas. En cuanto al registro de buques, el liderazgo de Panamá es en la actualidad indiscutible, tras diversos vaivenes históricos asociados con el convulso siglo XX y una rivalidad con Liberia saldada por el momento con la primacía panameña. La evolución y rol de los denominados “registros abiertos” parece que se sitúan ahora en un nuevo contexto, el de la globalización y sus conexiones con el nuevo paradigma marítimo, en el que Panamá deberá hacer frente a nuevos desafíos aunque de naturaleza distinta a los habidos en la centuria pasada. En este sentido, otros componentes de la economía marítima de Panamá pueden ser relevantes; así, la pesca, dentro de una tónica de declive durante la última década, ha sufrido una fuerte caída en 2011 (21,9%) al parecer debido a variaciones climáticas, y el turismo de cruceros, que presenta una evolución irregular con una caída acusada en 2012, siendo un sector que a escala global viene experimentando una fuerte expansión y que tiene en el Caribe a una de las áreas más emblemáticas.

Desde esta perspectiva, puede apreciarse cierta insuficiencia en la utilización de un potencial que está resultando clave en la configuración de la nueva visión estratégica de los océanos -en particular para una tipología de Estados como Panamá- cual es el territorio sobre el que el Estado ejerce su soberanía y derechos jurisdiccionales. Panamá, con un territorio emergido de 75.517 Km², genera una superficie de aguas jurisdiccionales de 331.677 Km², es decir, que multiplica por 4,3 su extensión terrestre,

un índice realmente alto (por ejemplo España, con más de un millón de kilómetros cuadrados de aguas jurisdiccionales, tiene un índice multiplicador de 2).

Esto se debe a las características geográficas de Panamá, con doble fachada marítima, y a su posición relativa, que también actúa como limitación (Costa Rica, con una extensión de 51.100 Km², genera 572.007 Km² de aguas jurisdiccionales). El recurso territorio, incluido el espacio marítimo, se está convirtiendo progresivamente en un factor de alto valor estratégico en la medida en que supone contar con un potencial que el desarrollo científico y tecnológico amplía de manera considerable y que explica la transición al nuevo paradigma marítimo, con objetivos que se desplazan del interés por los recursos biológicos tradicionales (la pesca) a los energéticos y biogenéticos. Este fenómeno está configurando un nuevo modelo de Estado marítimo en el que los pequeños Estados (caso de Panamá) y los micro-Estados (numerosos en el mar Caribe) están configurando una nueva geografía política (Figura 2).

Figura 2. Panamá y sus jurisdicciones marítimas



En este contexto, Panamá se puede considerar como un claro precursor de los Estados marítimos poscoloniales definidos por rasgos tales como su constitución a partir de la fragmentación de los imperios y potencias marítimas, cuando no su creación motivada por los intereses de los mismos, y, particularmente, por orientar sus facultades jurisdiccionales a establecer un modelo competitivo de negocio marítimo. Ante las limitaciones de una base territorial sobre la que basar una economía suficiente, los recursos jurisdiccionales del Estado ofrecen una vía ventajosa para desenvolverse en un dominio como el negocio marítimo, por esencia internacionalizado. La adopción de la

Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982) por la mayoría de la comunidad internacional ha tenido como consecuencia la configuración de una nueva territorialidad de base marítima, especialmente con la zona económica exclusiva y la plataforma continental, beneficiando en un alto grado a los Estados insulares y a morfologías territoriales como la de Panamá. De esta manera, los Estados marítimos poscoloniales han devenido en una nueva tipología territorial a la que se puede denominar “Estados offshore”, es decir, literalmente Estados cuyo componente territorial dominante lo constituye el espacio más allá de su línea de costa (Figura 3; Tabla 1). Muchos de estos Estados, altamente dependientes de su entorno marino, han pasado a desarrollar servicios marítimos, generando una fuerte competitividad cuyos efectos constituyen un reto a afrontar por economías marítimas ya consolidadas como Panamá.

Figura 3. Tipología de estados en el mar Caribe.

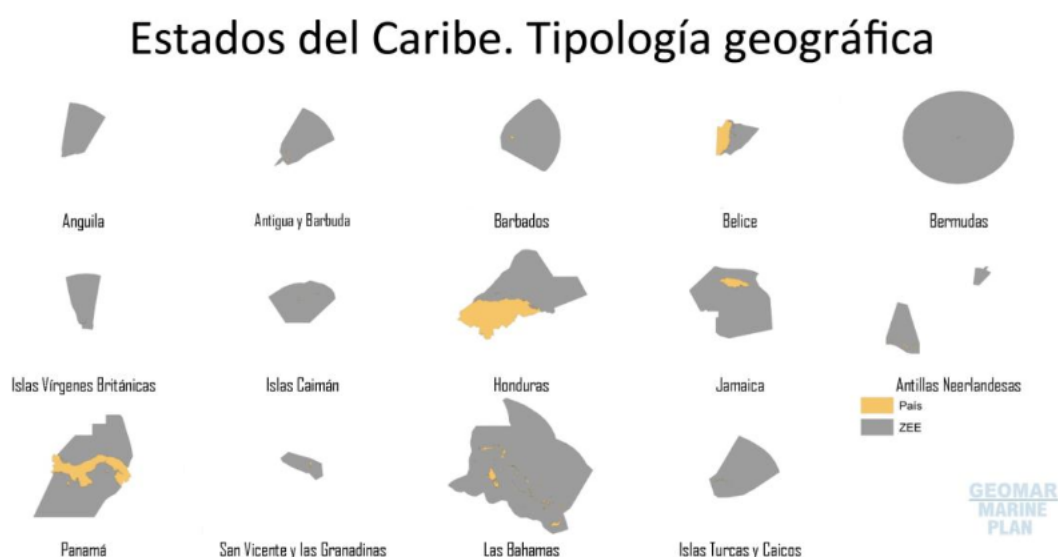


Tabla 1. Mar Caribe. Relación superficie terrestre / jurisdicción marítima

País	Superficie terrestre (km ²)	Superficie ZEE-PCE (km ²)	ZEE-PCE/ Superficie terrestre	Superficie terrestre/ total (%)
Antigua y Barbuda	452	107.836	238,83	0,42
Bahamas	12.670	596.400	47,07	2,08
Belice	22.858	35.990	1,57	38,84
Bermuda	32	450.395	13926,02	0,01
Barbados	444	241.723	544,42	0,18
Islas Caimán	284	119.206	420,11	0,24
Honduras	112.604	218.151	1,94	34,04
Jamaica	11.026	244.975	22,22	4,31
Panamá	74.117	331.642	4,47	18,27
San Vicente y las Granadinas	368	36.360	98,90	1,00
Antillas Holandesas	931	68.710	73,83	1,34
Anguilla	82	92.173	1121,63	0,09
Islas Turcas y Caicos	445	154.237	346,31	0,29
Islas Vírgenes Británicas	139	80.167	578,14	0,17

La madurez y alto grado de desarrollo de Panamá como Estado marítimo queda reflejada en su política marítima, formulada en la denominada Estrategia Marítima Nacional (EMN) de 2004, reformada en 2008. Panamá se encuentra así entre el grupo de países pioneros en construir un nuevo marco político-estratégico con el que afrontar los retos del mundo oceánico (Figura 4). Si la Estrategia Marítima Nacional de 2004 es significativa por su temprana aprobación (la de la UE se lanza en 2006 [Libro Verde]; España carece todavía de una política marítima), la reforma de 2008 despierta el interés por la constatación por parte de Panamá de la necesidad de adaptarse a un escenario internacional fuertemente competitivo (Figura 5) y a los requerimientos de un sector marítimo cuyos cambios se producen a un ritmo acelerado. La EMN, como es común en muchas de estas iniciativas, es un documento de política, sin rango normativo, pero que debe orientar las políticas sectoriales y coordinar la acción de gobierno en materia marítima. Dicha orientación se focaliza particularmente en los servicios marítimos de naturaleza logística, lo que pone de manifiesto el papel crucial que tiene el canal en todo el conglomerado que gira en torno a las distintas facetas del transporte y sus infraestructuras.

Figura 4. Hitos políticos marítimas. Evolución internacional

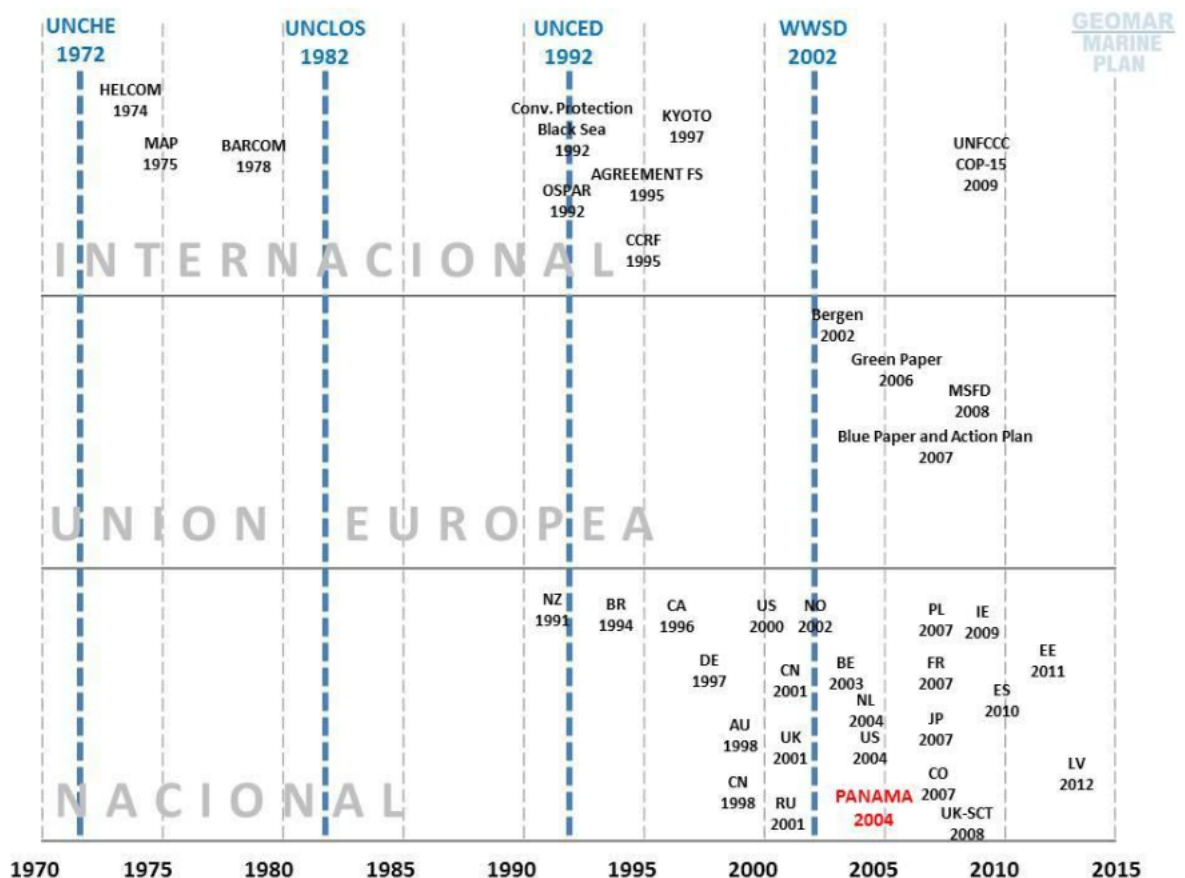
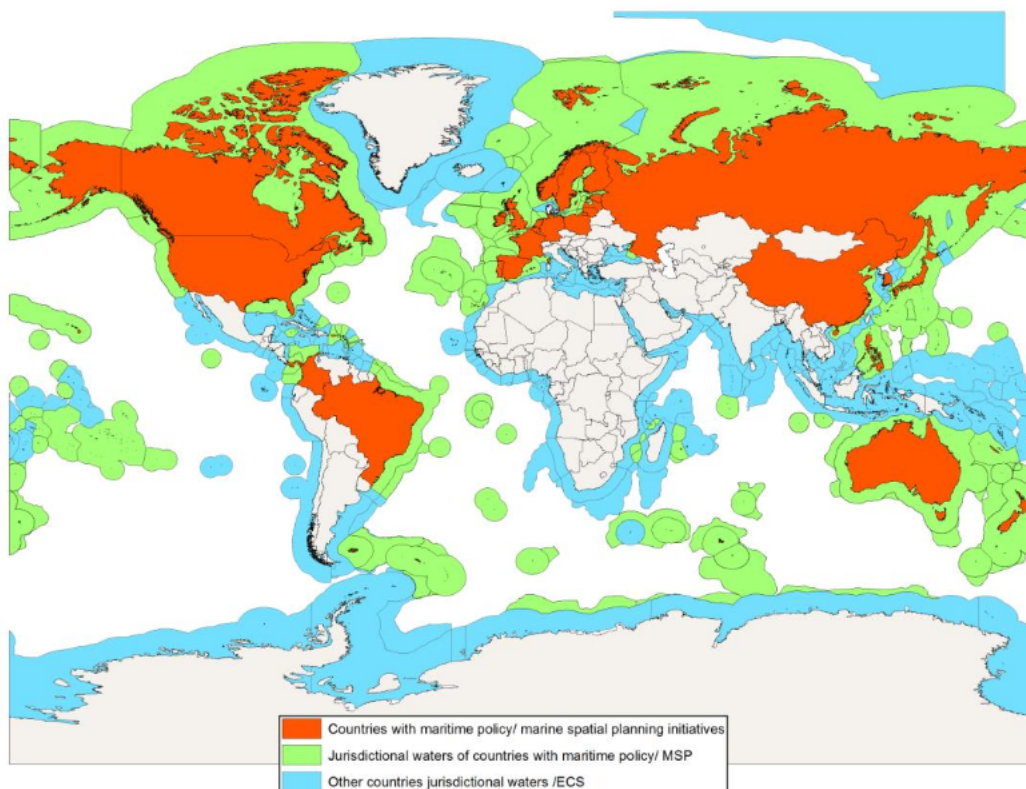


Figura 5. Países con iniciativas de políticas marítimas y planificación espacial marina



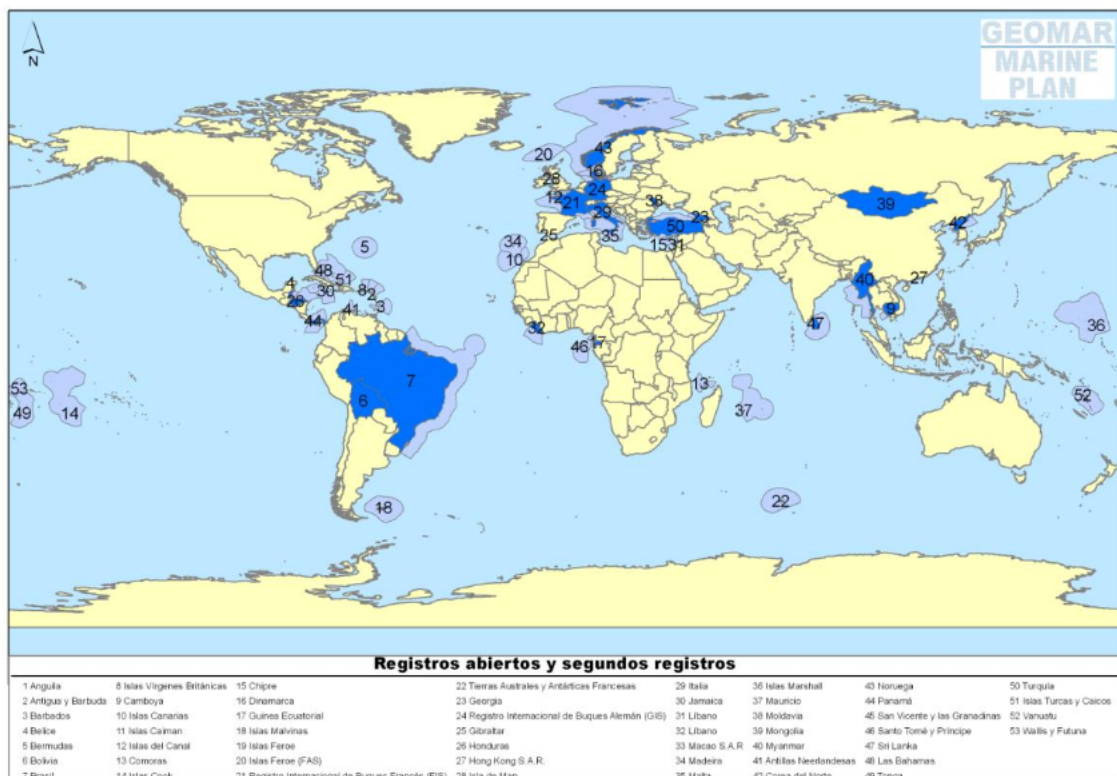
El proyecto de actualización de la EMN se justifica por la emergencia de nuevos retos para mantener las aspiraciones de Panamá en el ámbito de la logística del transporte y para hacer frente a los cambios que deben acompañar a la ampliación del canal. Con muy buen criterio se pone un especial énfasis en reforzar la formación y la necesidad de promover la innovación en un entorno altamente competitivo. Contar con una infraestructura de la envergadura del canal no es suficiente si no va acompañada de las correspondientes capacidades, conocimientos y estructuras institucionales y organizativas. Los seis objetivos estratégicos constituyen un exhaustivo repertorio para alcanzar y consolidar el liderazgo del país como “plataforma marítima y logística de las Américas”, cuyo desarrollo requerirá los máximos esfuerzos en un entorno -globalización y cambio global- que constituye todo un desafío ante la emergencia y profusión de una nueva generación de Estados marítimos.

3. Impactos de la globalización marítima y el cambio global

Hablar de globalización marítima puede ser una tautología en la medida en que lo marítimo apela por esencia al ámbito de lo internacional y de las interconexiones a través del espacio continuo de los océanos. Considerando una de las acepciones que tiene el término globalización, el de aumento de la competencia, resulta ser esta circunstancia la que emerge como un desafío para los Estados marítimos, al extremo de que en la Unión Europea ha sido una de las razones para lanzar su Política Marítima Integrada y recuperar parte de su liderazgo perdido por mor de la implacable competencia de las economías emergentes.

Panamá, en otro contexto, se enfrenta a situaciones que pueden afectar a su estatus de potencia marítima poscolonial. El fenómeno de los registros marítimos es a este respecto revelador. En 1925 se crea el registro abierto de Panamá, al que le siguen, ya en plena conflagración mundial, los de Honduras y Costa Rica (Montero Llácer, 2003). Todavía vigente la Guerra Fría, y a raíz de la Conferencia organizada por UNCTAD (1986), aumentan los registros abiertos a cerca de tres decenas, encontrándonos en la actualidad con un mapa de registros abiertos y segundos registros que superan el medio centenar (Figura 6). La migración del abanderamiento de buques a los primeros registros abiertos, con el resultado de la práctica desaparición de las flotas nacionales, ha terminado por desencadenar una fuerte competencia –más registros abiertos y la creación de segundos registros- y difuminando las diferencia entre registros abiertos y registros nacionales.

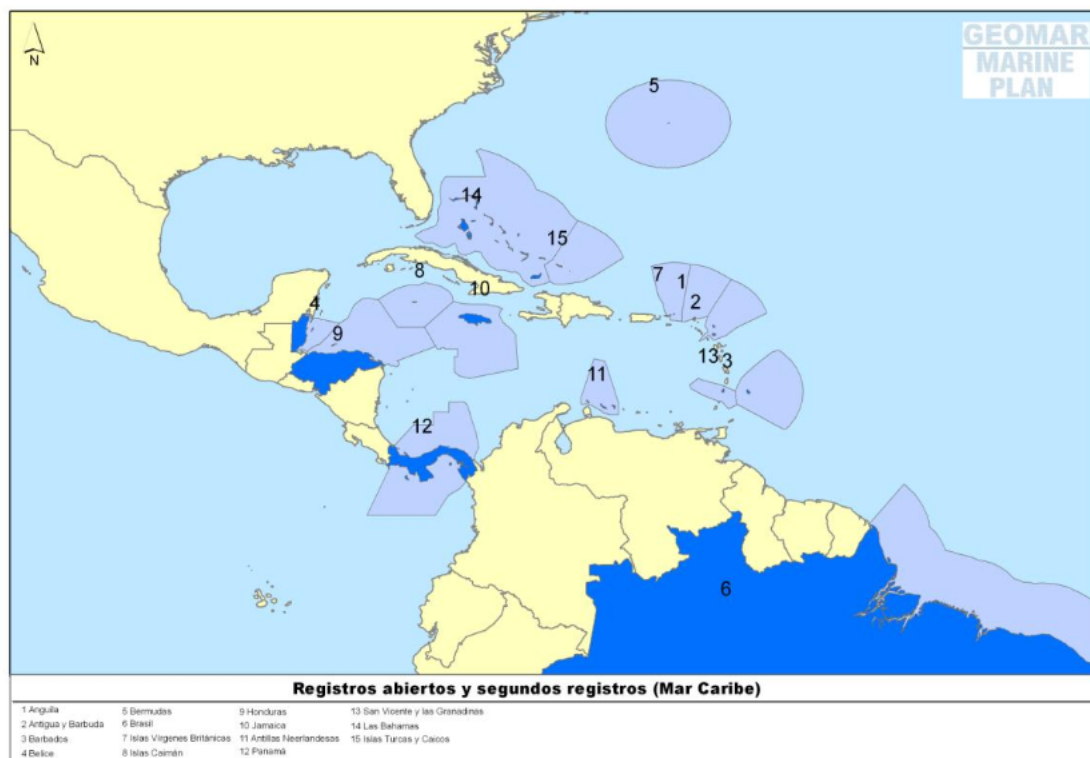
Figura 6. Registros abiertos y segundos registros



Este escenario de fuerte competitividad constituye obviamente una amenaza para Panamá que empieza a reflejarse en las estadísticas de abanderamiento. Así, de entre los diez primeros registros por tonelaje, seis crecieron más que Panamá, particularmente Hong Kong (27,3%), Islas Marshall (24,4%) y Singapur (22%), frente a un 7,25% de la bandera panameña (UNCTAD, 2012), aunque esta bandera sigue ocupando un primer puesto a gran distancia de su histórico rival (Liberia). Otra característica del mapa de registros abiertos y segundos registros es el predominio de lo que anteriormente se ha denominado “Estados marítimos poscoloniales”, un número destacado de los cuales se corresponden con la categoría “Estados offshore”, es decir, Estados insulares y micro-

Estados. En la medida en que esta tipología de Estados es relativamente numerosa y sus capacidades para sostener una economía que soporte su continuado crecimiento demográfico es muy limitada, su orientación a los servicios (marítimos y financieros) se acrecienta. En este sentido, la región Caribe es altamente ilustrativa, como queda reflejado en el mapa de la región (Figura 7). Pero la competencia para Panamá no se limita a su entorno geográfico y, en buena lógica de la globalización, se extiende por todo el globo y especialmente en Asia, donde se localiza casi la cuarta parte del tonelaje de los buques registrados, lo que se corresponde con el desplazamiento hacia Oriente del centro de gravedad económico y geopolítico.

Figura 7. Mar Caribe. Registros abiertos y segundos registros.

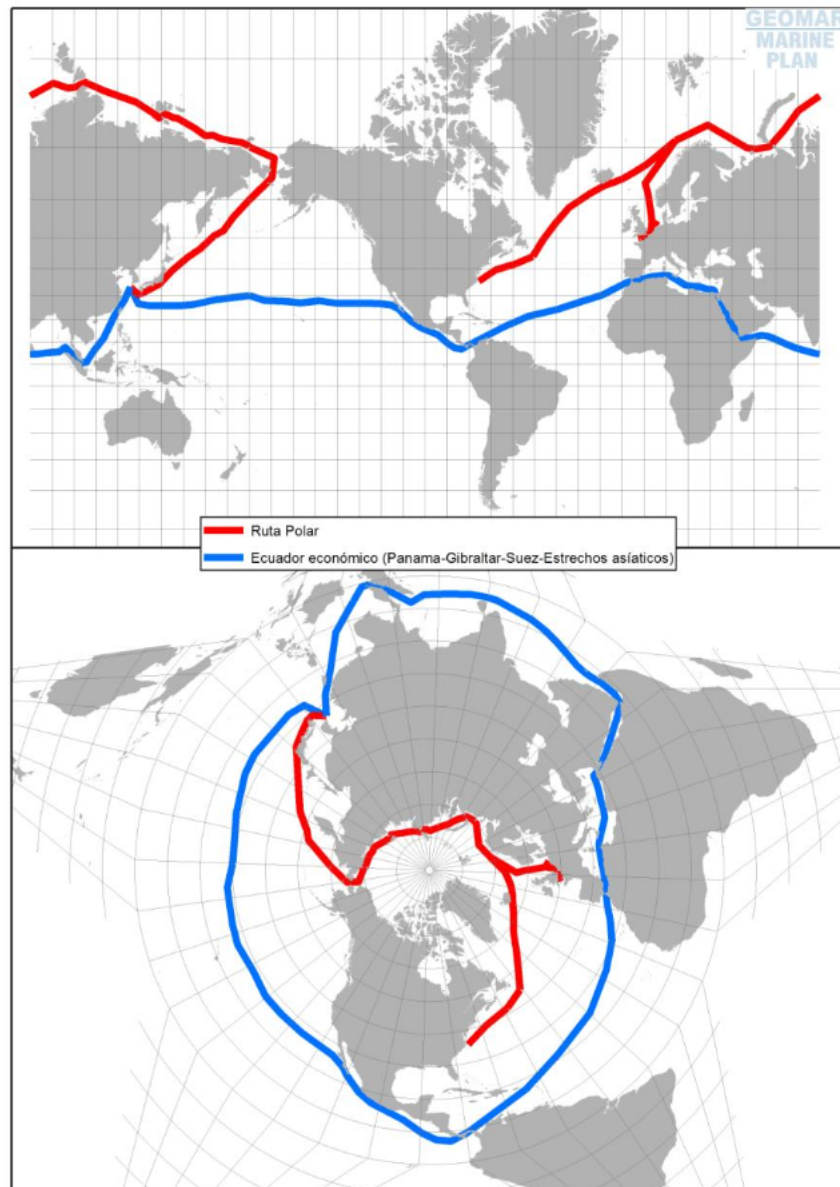


Una circunstancia a reseñar en este contexto es la presencia dominante en el registro panameño de armadores japoneses y coreanos, al mismo tiempo que los buques de propiedad estadounidense (tradicionalmente vinculados a Panamá) se abanderan en las Islas Marshall. Se trata por tanto de la configuración de un nuevo mapa del abanderamiento de buques, sometido a profundas transformaciones resultado de las estrategias frente a los efectos de la globalización y de la competencia entre los nuevos Estados marítimos, fenómenos a los que Panamá deberá prestar una especial atención para mantener su posición de liderazgo.

Si en el ámbito del abanderamiento las tendencias a corto plazo muestran ya signos de cambios a los que prestar atención, a medio largo plazo el cambio global está dando paso a nuevos hechos geográficos que pueden llegar a ser un nuevo desafío para la economía marítima de Panamá: la apertura de la ruta polar para el tráfico marítimo

como consecuencia del cambio climático. El avance en la fusión del hielo del océano Ártico hace progresivamente viable la navegación por la denominada ruta marítima del Norte (NSR por sus siglas en inglés) en las conexiones entre el Atlántico Norte y Extremo Oriente. El avance en el calentamiento global y la progresiva retirada de los hielos facilita obviamente esta posibilidad, aunque no la sustitución de una ruta por otra, ni, por supuesto, la inmediatez de tal alternativa. A largo plazo sí se dibuja un escenario que puede contener algunas novedades relevantes que impliquen nuevos desafíos para el canal, especialmente la conjunción con otros procesos como el debilitamiento de las conexiones económicas entre Europa occidental, la costa oriental de América del Norte y Asia Oriental y la acusada tendencia a incrementar el tamaño de determinados buques como los portacontenedores y los graneleros. Así, más de la mitad de los buques portacontenedores que transitan el canal sirven la ruta entre NE de Asia y costa E de Estados Unidos, ruta que se beneficiaría de la navegabilidad del océano Ártico (Figura 8).

Figura 8. Ruta polar y “ecuador económico”



La ampliación del canal de Panamá mejorará notablemente su capacidad, lo que le permitirá absorber el incremento del tamaño medio de los porta-contenedores más usados, que se situaría entre 5.500 y 7.500 TEU (Batri, 2011), aunque el segmento de buques de gran tamaño (*very large container ship*), que supera ya los 14.000 TEU y alcanza hasta los 18.000 TEU, si bien minoritario, ya afectaría a la conectividad del canal tras la ampliación. Estas tendencias tienen efectos muy diversos, y no solo en las infraestructuras, cuya adaptación es compleja, sino igualmente en el conjunto de la cadena logística. Para los pequeños Estados marítimos se convierten en un desafío permanente, debido a la velocidad a la que se producen las innovaciones. En este marco, las políticas marítimas son instrumentos que adquieren una importancia decisiva para definir objetivos a medio y largo plazo, guiar el desenvolvimiento de las distintas actividades del sector marítimo e impulsar su necesaria adaptación a las cambiantes situaciones globales y regionales.

En el contexto de la globalización, el conjunto de la comunidad internacional está expuesta a los grandes cambios que se operan en el ámbito de la geoeconomía y la geopolítica, aunque en diferente grado e intensidad. Panamá presenta un mayor grado de vulnerabilidad en función de su peculiar geografía y de la naturaleza extremadamente internacional de una parte considerable de la economía marítima. Reseñamos, a título conclusivo, algunos aspectos que son relevantes para su condición marítima:

-El desplazamiento de las áreas de influencia económica global hacia Oriente, junto con el incremento de los intercambios Sur/Sur, modificándose de esta manera los patrones geográficos del comercio mundial. Simultáneamente, el cambio climático contribuirá a la alteración de la geografía de las conexiones marítimas con la progresiva apertura de la ruta polar a la navegación. Los cambios tecnológicos en la arquitectura naval con el creciente tamaño de los buques constituyen otro factor que contribuye a la modificación geográfica de las rutas marítimas.

-La nueva geografía política de los Estados con la proliferación de los Estados marítimos poscoloniales y los Estados offshore aviva la competencia por los servicios marítimos que con la globalización incorpora también a las potencias económicas, contribuyendo a disipar las condiciones ventajosas que los primeros ofrecen.

-La maritimización de la economía y de la geopolítica hace indispensables las nuevas políticas marítimas en la consecución de oportunidades localizadas en el espacio oceánico en un contexto de creciente deterioro medioambiental.

-La iniciativa de Panamá con la formulación de su Estrategia Nacional Marítima la sitúa en el grupo destacado de Estados que han empezado a sentar las bases políticas e institucionales para desarrollar la nueva visión estratégica de los océanos. El desafío consiste en hacer de esta política un instrumento eficaz y operativo sustentado en la innovación y el conocimiento dentro de un sólido marco institucional, que permita una mayor capacidad de adaptación a los cambios y la construcción de un sector marítimo diversificado.

Referencias

NathanAsociatiates Inc. (2012): Informe Final. Entregable n° 8. Programa de dimensión del impacto del Canal de Panamá sobre la economía del país.

<https://micanaldepanama.com/wp-content/uploads/2012/09/InformeFinal-17-mayo-2012.pdf>

UNCTAD (2012): Review of Maritime Transport 2012. UNCTAD/RMT/2012, United Nations Publications. Sales n°. E.12.II.D.17

Montero Llácer, F (2003): Open registers: past, present and future. Marine Policy (27): 513-523

Batri, P (2011): The effects of the expansion of the Panama canal on containership design and its implications for Australian port infrastructure. Projeet report. Department of Maritime and Logistics Management, Australian Maritime College, University of Tasmania.

<https://elibrary.utas.edu.au/utas/file/79abc96a-e79f-4d95-284b-dc5ac30c2b8f/1/Batri2011-FrontMatter.pdf>