

**Colombia, Panamá y la Ruta Panamericana: Encuentros y Desencuentros<sup>1</sup>****Colombia, Panama and the Pan-American Highway: Agreements and Disagreements****Carlos Orozco Cuello<sup>2</sup>, Eliana Sanandres Campis<sup>3</sup>, Ivonne Molinares Guerrero<sup>4</sup>****Resumen**

Este artículo es un análisis basado en los resultados de un proyecto de investigación de carácter descriptivo y explicativo que retoma la controversia surgida en las últimas décadas sobre la construcción de la Ruta Panamericana en el Tapón del Darién, donde hace más de 30 años este proyecto ha estado estancado por el conflicto de intereses entre los grupos involucrados. El objetivo es mostrar, desde la perspectiva teórica de la interdependencia compleja, que la culminación de la Ruta Panamericana en la Región del Darién proporciona una infraestructura vial conjunta que facilita el proceso de integración continental, al tiempo que beneficia las relaciones de Colombia y Panamá y su influencia en Suramérica, partiendo de la premisa según la cual la unión de territorios afines garantiza las dimensiones necesarias para ejercer un alto grado de poder político y económico.

**Palabras claves:** Ruta Panamericana, Tapón del Darién, Negociación Estratégica, Interdependencia Compleja, Integración Continental.

**Abstract**

This article is an analysis based on the results of a descriptive and explanatory research project which take up again the controversy arisen in the last decades about the construction of the Pan-American Highway in The Darien Gap, where this project has been stalled for more than 30 years because of the conflict of interests between the groups involved. The aim is to show, from the theoretical perspective of the complex interdependence, that the construction of the Pan-American Highway in the Darien Gap provides a joint road infrastructure that makes easier the continental integration, at the same time it benefits the relations between Colombia and Panama and its influence in South America, according to the premise that the cooperation between related territories ensures the necessary dimensions to develop a high degree of economic and political power.

**Keywords:** Pan-American Highway, Darien Gap, strategic negotiation, complex interdependence, continental integration.

---

<sup>1</sup>El presente artículo es producto del trabajo de investigación realizado por Eliana Sanandres Campis y Carlos Orozco Cuello, para optar por el título de pregrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, bajo la tutoría de Ivonne Molinares Guerrero en el año 2009.

<sup>2</sup> Profesional en Relaciones Internacionales, Universidad del Norte. E-mail: caocuello@hotmail.com

<sup>3</sup> Profesional en Relaciones Internacionales. Candidata a Magister en Desarrollo Social. Investigadora Grupo de Investigación en Desarrollo Humano-GIDHUM, Departamento de Historia y Ciencias Sociales, Universidad del Norte. E-mail: esanandres@uninorte.edu.co

<sup>4</sup> Psicóloga, Magistra en Educación, DEA en Historia Social y Política Contemporánea, Doctoranda en Historia Social, Universidad Internacional de Andalucía. Profesora MT Departamento de Historia y Ciencias Sociales, Universidad del Norte. Investigadora Grupo “Agenda Internacional” Departamento de Historia y Ciencias Sociales, Universidad del Norte: E-mail: imolinar@uninorte.edu.co

El presente documento es fruto de un proceso de investigación que pretende comprender y explicar, desde la perspectiva teórica de la Interdependencia Compleja, la importancia de la culminación de la Ruta Panamericana en la Región del Darién como infraestructura vial que facilita el proceso de integración continental, al tiempo que beneficia las relaciones de Colombia y Panamá y su influencia en Suramérica, partiendo de la premisa según la cual la unión de territorios afines garantiza las dimensiones necesarias para ejercer un alto grado de poder político y económico.

También se hace evidente la necesidad de involucrar la continuidad de la ruta Panamericana por el Tapón del Darién en el diseño de una política exterior colombiana que articule la realidad internacional, la coyuntura interna, la interdependencia y los fenómenos transnacionales, partiendo del reconocimiento de Panamá como socio estratégico de Colombia en la región centro y suramericana.

Mucho se ha debatido en torno al histórico aislamiento de Colombia en la región, al punto que el presidente

Alfonso López nos llamó el Tíbet suramericano, y a sus constantes altercados con los países vecinos, especialmente cuando el Colombia rompió sus relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela, mientras se generaliza el olvido de Panamá como país vecino y socio estratégico de Colombia en el continente americano, desconociendo la trascendencia de un vínculo de hermandad que existió entre ambas naciones en la época de la Gran Colombia.

En este contexto se ubica la polémica generada por la Carretera Panamericana, vía que ha sido diseñada para unir todo el bloque americano desde Alaska hasta Tierra del Fuego, cuya construcción fue detenida hace dos décadas en el Tapón del Darién. Hoy La Panamericana conecta todos los países americanos con excepción de Colombia, lo que aleja no sólo a Colombia sino a toda Suramérica de un proyecto de unidad regional respaldado por una estructura vial que facilita la interconexión continental.

Para abordar la temática, se identifican los obstáculos presentes en la continuidad de la Carretera Panamericana y a partir de estos se definen las oportunidades y dificultades

para la continuación de esta estructura vial, capaz de maximizar utilidades en el proceso de integración regional. Se recurrió a autores como Múnera (2005), Lecuna (cit. en Moyano, 1983), Pizzurno y Arauz (1996) y Goodland (1977), cuyos aportes permitieron analizar la historia y la realidad actual de manera objetiva; asimismo fue preciso hacer un análisis de los aspectos más relevantes de cada una de las teorías de las Relaciones Internacionales y seleccionar aquella que proporciona el escenario propicio para realizar un análisis objetivo de la historia y de los acontecimientos actuales sobre el tema.

### **Interdependencia compleja, conflicto y negociación estratégica: herramientas para el análisis**

De acuerdo con Keohane, R. y Nye, J.<sup>5</sup> la Interdependencia Compleja, modelo teórico retomado por este estudio, reconoce la reciprocidad y sus efectos entre los actores del sistema internacional y propone *múltiples canales*, además de los Estados, que permiten la elaboración y práctica de la política mundial, lo cuales pueden ser

no solo interestatales, sino también transgubernamentales y transnacionales. Adicionalmente, estos autores sostienen que la fuerza es un instrumento ineficaz de política mundial porque puede llegar a ser irrelevante para resolver cuestiones sobre aspectos económicos o ambientales, y afirman que no existe jerarquía en los temas que conforman la agenda internacional.

Desde estos principios se analiza la incidencia de la construcción de la Carretera Panamericana como mecanismo interestatal que contribuye al desarrollo económico y social en el continente americano y sus efectos en las relaciones entre Colombia y Panamá como epicentro de negociación estratégica. En este contexto, la Carretera Panamericana es vista como una prioridad continental donde intervienen múltiples actores internacionales que hacen de este un asunto transnacional, donde los Estados no son los únicos involucrados.

Desde esta perspectiva, la Carretera Panamericana como obra de infraestructura no es sólo un mecanismo que facilita la integración física y política, sino un vínculo potencial de gran injerencia económica entre los

---

<sup>5</sup> KEOHANE, R. y NYE, J. (2001). Realism and complex interdependence. Power and interdependence (pp. 20-33). United States: Longman.

países americanos, al tiempo que se constituye en objeto de debate ecológico debido al impacto ambiental que genera su construcción en el tramo inconcluso de la Región del Darién. Esto hace evidente que la discusión sobre el uso de la fuerza y la seguridad militar en este espacio no se ubican en las primeras líneas de discusión de la agenda de integración continental, definidas así: medio ambiente y desarrollo sostenible, integración económica, integración política, pobreza y desigualdad social y comunidades Indígenas.

Para explicar la incidencia de la Carretera Panamericana como mecanismo de integración continental e instrumento para consolidar una nueva visión de Colombia y Panamá como epicentro de negociación estratégica en el continente americano, es necesario entender y explicar la dinámica del conflicto que se ha generado en torno a su construcción y las posibilidades de negociación.

Sobre el conflicto, analizaremos las consideraciones de Joyce Hocker y William Wilmot planteadas en el libro *Gestión de Conflictos* y su definición de este como “una lucha expresa entre

al menos dos partes interdependientes que perciben que sus objetivos son incompatibles, sus compensaciones son reducidas y que la otra parte les impide alcanzar sus objetivos”<sup>6</sup>

Si bien es cierto que el conflicto es generalmente entendido como algo negativo que debe reducirse al mínimo o detenerse con rapidez, también es cierto que este representa una oportunidad potencialmente productiva en la medida en que permite desarrollar habilidades para su manejo y gestión. De la misma manera, al ser un proceso dinámico sujeto a la alteración del entorno, el conflicto es capaz de modificar la conducta de los actores involucrados e incentivar la toma de decisiones estratégicas que podrán ser aplicables en el futuro. En este sentido, es posible entender el conflicto como una situación en que las partes tienen conciencia de la incompatibilidad de intereses según los cuales cada una desea ocupar una posición que es incompatible con los deseos de la otra.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> HOCKER, J. WILMOT W. *Gestión de Conflictos*. Ediciones Díaz de Santos. S.A. Madrid, 1991.

<sup>7</sup> ENTELMAN, R. F. *Teorías de conflictos. Hacia un nuevo paradigma*. Gedisa S.A. Barcelona, 2005.

Entelman define tres tipos de objetivos o metas de los actores en el conflicto: concretos, simbólicos y trascendentales. Los objetivos *concretos* son aquellos objetivos más o menos tangibles, cuya obtención implica la automática satisfacción de las pretensiones de quienes son actores del conflicto; en estos es evidente el valor, económico o de cualquier otra naturaleza, como por ejemplo, el cobro de un crédito o adquirir un territorio en una disputa internacional, entre otros. Los objetivos *simbólicos* son aquellos en los que el objetivo que se presenta no es la última meta deseada por el actor en conflicto sino más bien una representación de otra; por ejemplo, un terreno o lote como objetivo concreto en una disputa cualquiera, es un sustrato material con valor económico. Por último, los objetivos *trascendentales* son aquellos que van más allá de los materiales, donde el valor mismo está puesto como objetivo, porque no se percibe que esté anexo a ningún objeto tangible ni divisible.

Según Entelman R. las dificultades de administración y resolución de los conflictos cuyos objetivos son simbólicos y trascendentales, es mucho más compleja que la de objetivos

concretos; señala este autor que incluso en disputas cuyos objetivos son simbólicos o trascendentales, los conflictos suelen multiplicarse.

Ahora bien, siguiendo a Simmel, en la dinámica de los conflictos suele aparecer la figura de un “tercero”, que puede ser *imparcial*, aquel que sin estar implicado en el conflicto, participa de él como mediador o como árbitro; *ventajista*, aquel no implicado en el conflicto, pero que obtiene de este beneficios para sí mismo; y *divisor*, haciendo referencia a aquel tercero que se guía por el principio “*dividir para gobernar*”, quien interviene en el conflicto directamente porque sabe que obtiene ventajas del mismo<sup>8</sup>.

Para dar solución al conflicto, siguiendo a Oliver y Lasen, la *negociación* se define como un proceso evolutivo que se desarrolla “a medida que la interdependencia de la economía se convierte en el factor determinante del nuevo orden mundial”<sup>9</sup> y se apropia del mismo como una herramienta para ejercer intercambios políticos,

---

<sup>8</sup> SIMMEL, G. Sociología. Estudios sobre la socialización. Alianza Editorial. Barcelona, 1986

<sup>9</sup> OLIVIER Guy y LASEN Amparo. Teoría de la Negociación: el giro interdisciplinario. En: Revista Mexicana de Sociología Vol. 54, No. 2 (Apr. - Jun., 1992), pp. 233-24

económicos, sociales y culturales. Esta puede definirse como un proceso mediante el cual dos o más interactúan con el fin de lograr una posición aceptable respecto a sus divergencias.

Tradicionalmente la negociación era entendida en términos de pérdidas y ganancias, con un manejo autoritario en la resolución de conflictos reflejando un deterioro en las relaciones entre las partes y alejando cualquier posibilidad de lograr un acuerdo duradero, eficiente y mutuamente rentable. En este contexto se incorpora la dimensión estratégica de la negociación y se comienza a estudiar la *negociación estratégica* como aquella que logra separar por un lado las preferencias de los actores y por el otro los parámetros que regulan la dinámica del proceso de negociación. Esto a partir del principio según el cual las preferencias suelen ser temporales y determinadas por aspectos coyunturales que desvirtúan los objetivos de cualquier acuerdo.

Según Oliver y Lasen, para obtener éxito en una negociación es necesario aplicar una visión a largo plazo, que trascienda las particularidades del momento y del contexto, y que por lo tanto, minimice las preferencias que impiden un tratamiento objetivo del

conflicto. A partir de esta se busca que los actores conserven sus relaciones a lo largo del tiempo consiguiendo resultados que en realidad correspondan con lo conveniente y no con lo preferente en un momento dado. Según Oliver y Lasen, la negociación será estratégica y tendrá éxito siempre y cuando se actúe en perspectiva; es decir, no limitados por aspectos coyunturales sino analizando los posibles resultados.

### **Aproximación al marco histórico de las relaciones Colombia-Panamá**

Panamá hizo parte de Colombia durante 82 años entre 1821 y 1903, época en la cual estuvo igualmente integrada a la República de Colombia conocida también como la Gran Colombia, un único Estado que existió jurídicamente entre 1821 y 1831, el cual contenía los actuales territorios de Colombia, Panamá, Venezuela y Ecuador bajo el ideal integracionista de Simón Bolívar.

Resulta evidente que Panamá ha sido un territorio importante para Colombia y para las potencias extranjeras. Desde la época de la colonia española su territorio constituía el puente por el cual transitaban permanentemente todos los cargamentos de oro y plata que

viajaban en barcos desde Perú para atravesar el Istmo y llegar a Portobelo, un puerto ubicado en el Caribe donde hacían escala las flotas españolas en el camino de ida y vuelta de España hacia América. Este camino no dejaba de ser peligroso y demorado, por lo que desde entonces los reyes de España contemplaron la posibilidad de abrir un canal que facilitara el tránsito de los cargamentos de oro y plata entre el Pacífico y el Atlántico a través de Panamá, ya fuera por la región del Darién o por el Chocó. Sin embargo, en ese momento España no contaba con la capacidad técnica ni financiera para desarrollar dicho proyecto.

Resulta pertinente anotar que Panamá, al igual que Nicaragua adquirieron significativa importancia para los Estados Unidos una vez esta nación superó una difícil situación económica a fines de 1880. Por supuesto, como bien lo anota Múnera, ya desde 1869 el presidente Ulises Grant manifestaría el deseo de su país de “un canal americano, en suelo americano, que perteneciese al pueblo americano”<sup>10</sup>. Esta misma idea sería ratificada por

parte del presidente Hayes en 1880 en mensaje al Congreso al afirmar que “la política de este país quiere un canal bajo control americano. Los Estados Unidos no pueden consentir en abandonar ese control a ninguna potencia europea.”<sup>11</sup>

En 1810 las colonias españolas inician el proceso de expulsión del dominio español y se aplica como principio de derecho territorial el *uti possidetis juris* de 1810, el cual definió el *statu quo* de lo poseído al momento de la independencia, por lo que los territorios independizados conservarían las antiguas fronteras de las colonias del imperio español. En consecuencia, los nuevos estados surgidos tendrían como fronteras aquellas de la etapa colonial española hasta la existencia de un nuevo tratado. Esta base fundamentada en el *uti possidetis juris* le fue otorgada por Pedro Gual a Joaquín Mosquera, en los siguientes términos:

*[...] ambas partes contratantes se obligan a no entrar en negociación alguna con el gobierno de Su Majestad Católica, sino sobre la base de los respectivos territorios, como estaban demarcados en el año de 1810, esto es, la extensión del territorio que comprendía cada Capitanía General o Virreinato*

<sup>10</sup> MÚNERA Alfonso. Fronteras Imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano. Planeta, Bogotá, 2005.

<sup>11</sup> *Ibíd*em

*de América, a menos que por leyes posteriores a la revolución, como ha sucedido en Colombia, se incorporen en un solo Estado dos o más Capitanías Generales o Virreinos.*<sup>12</sup>

Los españoles abandonaron las colonias americanas incluido el territorio panameño y en 1821 Panamá se incorpora a la República de la Gran Colombia, la cual recibió y conservó el territorio panameño como parte integrante del país. El acuerdo que involucró oficialmente las naciones que hoy conformaron, desde el momento de la independencia, la Gran Colombia, fue la Ley Fundamental de Angostura de 17 de diciembre de 1819, expedida en la ciudad de Santo Tomás de Angostura por el Congreso de Venezuela, cuya autoridad aceptaron voluntariamente los pueblos de la Nueva Granada, incluido el territorio panameño.

Entre tanto, se mantenía vigente el deseo de construir un medio de transporte en Panamá que uniera el Atlántico y el Pacífico. Paralelamente, se estaría firmando el tratado Clayton-Bulwer en 1850, a partir del cual ni EEUU ni Gran Bretaña obtendrían

mayor influencia sobre ninguna parte de América Central. Sin embargo, EEUU inició la construcción de un ferrocarril en el Canal de Panamá, interrumpiendo la vigencia de aquel acuerdo bilateral con Gran Bretaña y el completo ejercicio de la soberanía de Colombia en el territorio panameño. Hecho que se corrobora al revisar el tratado Mallarino-Bidlack firmado en 1846, a partir del cual el territorio de la Nueva Granada había otorgado preferencias a EEUU por encima de su derecho de soberanía<sup>13</sup>. En 1848 se firma el contrato inicial del ferrocarril entre el General Pedro Alcántara Herrán como representante de la Nueva Granada y Aspinwall, Chauncey y Stephens en representación de “*Panama Railroad Company*”.

Aquel contrato fue reemplazado por otro firmado en 1850, el cual le dio mayores beneficios a la compañía estadounidense. En el contrato conformado por 62 artículos, la

<sup>12</sup> LECUNA Vicente. Relaciones diplomáticas de Bolívar con Chile y Buenos Aires T.1 Caracas 1954 pág. 8. Citado En César Moyano El Archipiélago de San Andrés y Providencia. Bogotá: Temis, 1983. Pág. 89

<sup>13</sup> Dicho tratado se estableció que: “*los ciudadanos, buques y mercancías de EEUU, disfrutarían en todos los puertos de la Nueva Granada, incluso los de la parte del territorio granadino generalmente denominado Istmo de Panamá, de todos los privilegios de que en ese momento gozaban y en lo sucesivo gozasen los propios ciudadanos granadinos, sus buques y sus mercancías*”. Eduardo Lemaitre. 1903: Panamá se separa de Colombia. En: *Enciclopedia Nueva Historia de Colombia*. Editorial Planeta, Bogotá. 1989. Pp.113-114

compañía norteamericana quedó obligada única y exclusivamente a construir el ferrocarril a través del istmo en un plazo no mayor a seis años. Además, el gobierno concedió a la compañía el privilegio exclusivo para establecer el ferrocarril y explotarlo libremente durante 49 años contados desde la fecha en que concluyera la construcción y en que comenzara a funcionar; con estas condiciones la empresa estadounidense controló el istmo panameño desde 1850.

Más adelante, en 1863 al interior de la República de Colombia se desarrolló una reforma constitucional. La nueva Constitución Federalista de Rionegro cambió el nombre del país convirtiéndolo desde entonces en los Estados Unidos de Colombia, lo que hizo que Panamá se constituyera en uno de los nueve Estados Soberanos que la integraban. Conforme a esto, le correspondería a Panamá todo lo relacionado con la construcción del ferrocarril, sin tener que rendir cuentas a un nivel central.

En esta condición, Panamá modificó lo dispuesto en el contrato anterior y determinó, en 1867, extender la concesión de 49 a 99 años en los que

cedería total derecho de libre explotación a la compañía estadounidense una vez terminada la construcción. Asimismo, cambió la retribución de la negociación al Estado, la cual pasó a 250.000 dólares cada año, además del transporte gratuito en los trenes de la compañía para las tropas, los funcionarios estatales y sus cargamentos.<sup>14</sup> Años más tarde, en 1886, Rafael Núñez, quien había estado afiliado al federalismo, promueve una nueva reforma constitucional con una organización centralista que daría paso a la Guerra de los Mil Días y a la separación de Panamá y Colombia.

La Constitución de 1886 determinó que los antiguos Estados Unidos de Colombia, creados 23 años atrás, pasarían a conformar una República Unitaria caracterizada por una “centralización política y descentralización administrativa”. Sin embargo, durante este tiempo fue más notable la centralización política que la descentralización administrativa. Este hecho intensificó el aislamiento de Panamá y Colombia, ya que Panamá pasó de ser el Estado Soberano de la antigua Federación, a uno más de los departamentos, manejado directamente

---

<sup>14</sup> *Ibidem*

desde Santafé de Bogotá, según lo dispuesto por la nueva Constitución, estrictamente centralista.

*El Canal de Panamá en la historia de Colombia*

En este contexto, el asunto del ferrocarril se señala sólo como una herramienta provisional al verdadero propósito de construir un canal que uniera el océano Atlántico y Pacífico como respuesta al desarrollo del comercio internacional. Ante esto, tanto Inglaterra como Estados Unidos estudiaron vías alternativas para construir ya fuera el ferrocarril o el canal en Panamá e incluso en el Darién, a pesar de las difíciles condiciones climáticas de la región conformada por una selva espesa, montañosa, de lluvias permanentes y grandes pantanos.

Las condiciones climáticas de la zona eran conocidas tanto por Inglaterra como por Estados Unidos y estas no fueron un impedimento para que dichas potencias consideraran que el paso de un ferrocarril o de un canal por esa zona sería clave en el desarrollo del comercio y de la economía mundial. Desafortunadamente, a pesar de haber sido la oportunidad perfecta para

Colombia, más adelante veremos cómo esta gran obra paso a manos de terceros a través de diversas negociaciones con Estados Unidos, quienes “veían en la zona más que una posibilidad comercial, una ubicación geopolítica estratégica”.<sup>15</sup>

Las negociaciones sobre el Canal se plantearon en el Tratado Herrán-Hay, el cual en su artículo primero estipulaba lo siguiente:

*El Gobierno de Colombia autoriza a la Compañía Nueva del Canal de Panamá para vender y traspasar a los Estados Unidos sus derechos, privilegios, propiedades y concesiones, como también el ferrocarril de Panamá<sup>16</sup> y todas las acciones o parte de ellas en dicha Compañía (...)*

De igual manera se planteaba que Estados Unidos tendría derecho excepcional durante 100 años al control exclusivo del canal para “construir, conservar, explotar, dirigir y proteger el canal marítimo, con o sin esclusas, del Atlántico al Pacífico, a través del territorio colombiano”<sup>17</sup>. Plazo que sería prorrogable según los intereses del país norteamericano.

<sup>15</sup> Biblioteca Luis Ángel Arango. *Por un Canal se nos Fue Panamá.*

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> *Ibidem.*

Colombia rechazó dicho tratado, mientras las élites comerciantes de Panamá sostenían que si podían mantener negociaciones sobre el canal. Por tal motivo, al tiempo que las potencias externas analizaban la viabilidad de construir el canal en el Istmo, desde Panamá se consolidaban las aspiraciones de comerciantes panameños por recuperar el espacio económico perdido tras la anexión a la Nueva Granada. Esto se reflejaría en 5 intentos de separación que tuvieron lugar en 1830, 1831, 1840, 1861 y 1885.

Lo anterior no quiere decir que Panamá tuvo desde siempre la intención de separarse de Colombia. El Istmo se había anexado voluntariamente en 1821 a Nueva Granada, por lo que no tiene sentido afirmar que en 1830 ya quisiera separarse, cuando no era más que una región debilitada económica y demográficamente, que tampoco podía sostenerse sola como un Estado independiente. Dichos intentos separatistas no eran otra cosa sino el reflejo de conflictos políticos, sociales y administrativos; políticos entre liberales y conservadores, sociales entre las clases oligárquicas terratenientes y el pueblo junto con los artesanos, y administrativos entre centralistas y

federalistas. Los anteriores se manifestaron en una lucha donde comerciantes librecambistas y proteccionistas se enfrentaron en la defensa de los intereses económicos de los comerciantes istmeños y no con el objetivo de independizarse de la República de Colombia.

En este sentido, conviene subrayar las grandes dificultades para lograr una verdadera consolidación del estado nación lo cual se refleja en las innumerables guerras civiles del siglo XIX. El territorio de Panamá era en 1880 a decir de Múnera<sup>18</sup>, una tierra de frontera y no precisamente el centro de los intereses de un país gobernado desde los Andes.

Mientras tanto, Theodore Roosevelt insistía en la construcción del canal de uno u otro modo, para asegurar de esta manera su reelección presidencial y consolidar el sueño de controlar un punto estratégico para los intereses geopolíticos y económicos de los Estados Unidos. De inmediato el candidato a la presidencia de EEUU efectuó una estrategia en compañía de John Basset Moore y Philippe Bunau-Varilla para incentivar una revolución

---

<sup>18</sup> MÚNERA. Op. Cit

independentista en Panamá con ayuda de William Cromwell y Manuel Amador Guerrero, médico oficial de la compañía Railroad, quien esperaba que EEUU cumplieran su parte del trato y no permitieran el desembarco de las tropas colombianas. Esto sería facilitado por el olvido al que estaba sometido este territorio por parte de las elites de la capital.

Inicia la revolución y el gobierno de Colombia, desconociendo dicha alianza, envía al General Juan B. Tovar a cargo de la jefatura militar del Istmo, junto con un batallón conformado por 500 hombres. Al otro extremo de la línea ferrocarrilera se encontraba el Coronel R. Shaler, superintendente de la línea del ferrocarril, esperando a las tropas enviadas por el gobierno central para impedir su traslado a Panamá. Cuando llegan a Colón, el General Tovar es separado de su tropa, la cual queda a disposición del Coronel Shaler con el pretexto de que no había vagones suficientes para trasladar a toda la tripulación, dando tiempo a los panameños para iniciar la revolución respaldada y puesta en ejecución por el gobierno de Washington sin temor de ser interrumpidos por las fuerzas colombianas, a quienes se les informó

que la situación en ciudad de Panamá era de total tranquilidad, instándolos a embarcarse de nuevo y regresar a Barranquilla. Así se concreta la separación de Panamá y Colombia, sin mayores enfrentamientos ni combate alguno.

El 6 de noviembre de 1903, tres días después de la independencia, la República de Panamá fue reconocida por Estados Unidos como ente soberano, totalmente independiente de Colombia, al tiempo que Bunau-Varilla es nombrado Ministro de la Nueva República en Washington. Entre tanto, EEUU garantizó la construcción de un canal a su disposición, esta vez negociado mediante un tratado entre Estados Unidos y Bunau-Varilla en representación de Panamá, sin haber debatido previamente los términos de dicho acuerdo y mucho menos la cesión de toda la zona del canal al gobierno norteamericano. De inmediato EEUU inició la construcción del Canal aprovechando para ello las obras realizadas por los franceses quienes ya habían alcanzado una tercera parte de la totalidad del proyecto, pero que no contaron en su momento con el capital suficiente para terminar las obras. Desde entonces el status internacional

del canal y los derechos de propiedad y soberanía de Colombia sobre dicho territorio fueron los temas centrales de discusión a nivel internacional.

Los trabajos duraron 10 años y la inauguración del Canal de Panamá se celebró en 1914, cuando se daba inicio a la Segunda Guerra Mundial, momento en el que Estados Unidos surge como potencia y muestra su poder económico, al tiempo que aumenta su preocupación por mantener la seguridad del canal que acababa de ser inaugurado en el istmo panameño. De aquí se desprende la intención estadounidense de ratificar un tratado para el restablecimiento de las relaciones con Colombia, lo cual les permitiría libremente disponer de bases militares y lugares de abastecimiento en dicho territorio para proteger el canal.

De esta manera se ratificó en 1921 el tratado Urrutia-Thomson, firmado en Bogotá, en el cual Estados Unidos:

Aceptaba todo lo relativo a una reparación moral.

- Pagaría 25 millones de dólares, aclarando que no darían anualidades posteriores.

- Admitiría la ley granadina de 1855 a partir de la cual se creó el Estado Federal de Panamá, como base de la frontera panameña.
- Concedería el paso libre y franco para la marina de guerra colombiana, y no para la mercante, que se equipararía a la de las demás naciones.<sup>19</sup>

A cambio de esto Colombia reconocería a Panamá como nación independiente, según los límites establecidos en la ley granadina de 1855, a partir de la cual la frontera comprendía:

*Del Cabo Tiburón a las Cabeceras del Río de la Miel, siguiendo la cordillera por el Cerro Gandí a la Sierra de Chigarcún y de Malí, bajando por los cerros de Nigú a los Altos de Aspavé. De allí se seguiría hasta un punto sobre el Pacífico, equidistante de Cocalito y la Ardita.*<sup>20</sup>

Una vez ratificado este tratado el gobierno de Estados Unidos se comprometía en adelantar las

<sup>19</sup> Biblioteca Luis Ángel Arango. Op. Cit.

<sup>20</sup> PIZZURNO y ARAÚZ (1996). La Modernización de la República y el Intervencionismo Norteamericano. En Estudios sobre el Panamá Republicano: 1903-1989 (pp.75-92). Manfer, Universidad de Michigan. Recuperado de: [bdigital.binal.ac.pa/bdp/descarga.php?f=repUBLICANO3.pdf](http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/descarga.php?f=repUBLICANO3.pdf). Consultado el 6 de noviembre de 2009.

negociaciones para la firma de un Tratado de Paz y de Amistad entre ambas naciones, que tendría como finalidad el restablecimiento de las relaciones diplomáticas Colombo-Panameñas. Contrario a lo ocurrido con el tratado Herrán-Hay, esta vez Colombia no se opuso en ninguno de los planteamientos. Es importante resaltar que durante las negociaciones, Panamá no estuvo presente ni fue tomada en cuenta en ninguno de los puntos establecidos. Es más, Colombia decide aceptar dicho tratado consciente de que Estados Unidos no tenía las facultades suficientes para iniciar unas negociaciones que le competían directamente a Panamá, referentes a la delimitación fronteriza.

Entre tanto, pese a que Colombia reconoció a Panamá como República independiente a través del tratado Urrutia-Thomson, las deterioradas relaciones se restablecieron en 1924 mediante el Tratado Victoria-Vélez en el cual se fijaron nuevamente las fronteras entre ambos países, manteniendo la base de los límites fijados por la ley granadina de 1855, esta vez llegando a un acuerdo en el punto denominado Altos de Aspavé, fijado por una comisión conjunta.

Años más tarde, entre 1930 y 1933 ya se realizaba un reconocimiento de la Carretera Panamericana por Panamá. Paradójicamente, mientras EEUU se esforzaba para concretar la construcción de un canal en territorio panameño, fue el primero en frenar la construcción de una estructura vial entre Panamá y Colombia por la Región del Darién, presentando una demanda en junio de 1974 contra la Comisión de la Carretera Federal, por dejar de cumplir con las disposiciones de la Ley Nacional de Políticas Ambientales de 1969 (NEPA).

### **La Ruta Panamericana: un proyecto integrador**

Como se mencionó anteriormente, la iniciativa de construir una malla vial conjunta entre los países americanos proviene de la idea de construir en 1880 el Ferrocarril Panamericano con el fin de unir a las Américas por medio de vías de comunicación terrestres. El proyecto de ley de la ruta Panamericana fue apoyado por el Congreso de los Estados Unidos en marzo de 1884; en 1890 se llevó a cabo el estudio del sector del Darién para la ejecución de una Ruta Norte en Colombia y más tarde en 1914 se inauguraría, paralelamente, el Canal de Panamá. En

1923 se reunieron en Santiago de Chile las autoridades correspondientes de la Quinta Conferencia Internacional de Estados Americanos, en la cual se impulsó por primera vez la integración regional entre los países americanos por medio de un sistema colectivo de carreteras con más de 25000 Km de largo.

El 15 de octubre de 1925, en Buenos Aires, Argentina, se desarrolló la primera reunión del Congreso Panamericano en el que se propuso establecer un Congreso Panamericano de Carreteras estable donde se pudiera ejecutar, con la mayor eficacia posible, un desarrollo activo y perdurable que fortaleciera la viabilidad continental. Después de cuatro años el Congreso de los EEUU asignó US\$50,000 para correr con los gastos del reconocimiento inicial de la Carretera Interamericana en Centro América.<sup>21</sup> Entre 1930 y 1933 se realizó un reconocimiento de la Ruta Panamericana en Panamá, Costa Rica, Honduras y Guatemala, a cargo de los ingenieros de cada país con la cooperación de la U.S. Bureau of Public Roads. Finalmente en 1934 y 1943 el Congreso de EEUU autorizó la

inversión de US\$87.000.000 para la carretera.<sup>22</sup>

Uno de los primeros tramos de construcción de la carretera se llevó a cabo desde México hasta Guatemala en 1950. Por otro lado, el Congreso de EEUU volvió a autorizar alrededor de US\$24.000.000 para la Panamericana entre 1950 y 1952.<sup>23</sup> Dos años después, en 1954, en el VI Congreso Panamericano de Carreteras en Caracas, se creó el Comité Directivo Permanente de los Congresos Panamericanos de Carreteras, para luego celebrarse la primera reunión del comité un año después, en ciudad de México. En este comité se celebró la primera reunión llevada a cabo en Panamá y se acordó la contribución compartida de los gastos del estudio por parte de los países americanos con la ayuda técnica y el equipo de EEUU. En los años siguientes se realizaron los estudios correspondientes para la realización de la Panamericana y se iniciaron los reconocimientos necesarios en la región del Darién. Finalmente en 1961 se realizó la inauguración de la Carretera Interamericana entre México y Panamá.

---

<sup>21</sup> *Ibidem.*

---

<sup>22</sup> *Ibidem.*

<sup>23</sup> *Ibidem.*

Sin embargo, entre 1961 y 1974 la Región del Darién empezaba a convertirse en un obstáculo circunstancial que impedía la culminación de la Carretera entre Panamá en América Central y Colombia en América del Sur. Este trayecto tuvo su primera limitación reflejada en un requerimiento judicial impuesto por el Juez Guillermo Bryant en el Tribunal Distrital estadounidense.

El demandante, un grupo de organizaciones ambientales, presentó la demanda en junio de 1974 contra la Comisión de la Carretera Federal por dejar de cumplir con las disposiciones de la Ley Nacional de Políticas Ambientales de 1969 (NEPA), sustentada a través de la preparación de una declaración de impacto ambiental. Esta declaración fue gestionada por el Ministerio de Transporte estadounidense, presentada ante el Consejo de Calidad Ambiental el 25 de mayo de 1976 y un mes más tarde aprobada por esa institución.<sup>24</sup> Con lo anterior, Colombia es el único país del continente americano que en la actualidad no está conectado con la estructura vial conjunta diseñada para

unir Alaska, en el extremo norte de Estados Unidos, con Tierra del Fuego, en el extremo sur de Argentina.

Por otro lado, los costos de la Carretera habían sido estimados en 251 millones de dólares en 1970, de los cuales las dos terceras partes serían suministradas por Estados Unidos y el resto por Colombia y Panamá. Desafortunadamente los costos ya habían sobrepasado lo estimado y además seguirían aumentando indudablemente debido a la complejidad del terreno por sus montañas y pantanos. Además, dentro del presupuesto no se habían cuantificado los costos ambientales del proyecto, lo cual implicaba una mayor cantidad de dinero para su realización. Con todo lo anterior, de la Carretera Panamericana quedaron sin construir 110 kilómetros aproximadamente, entre Colombia y Panamá, en la Región del Darién.

Bajo el interés de las naciones centroamericanas de establecer la conexión intercontinental, nace en 1994 el Plan Puebla Panamá-PPP, en el cuál se manifestó la voluntad de profundizar los vínculos entre las naciones y en el que se fortalecerían los proyectos de desarrollo económico y social de la

---

<sup>24</sup> GOODLAND, R. Panamanian Development and the Global Environment. *Oikos*. Copenhagen, 1977. P. 195-208.

región. Éste permitiría al Estado colombiano generar espacios para impulsar la terminación de la Carretera Panamericana y vincular a la misma como una prioridad dentro del proyecto integracionista mesoamericano. En junio de 2001 los presidentes de la región aprobaron algunas iniciativas que constituirían el marco de todos los proyectos del Plan Puebla-Panamá, entre las cuales se encontraba la “Interconexión Vial”.<sup>25</sup> De esta manera, y a nombre de la integración regional, se empieza a retomar, luego de más de dos décadas, la reactivación del proyecto de la Carretera Panamericana.

*La Región del Darién: barrera natural y/o frontera de integración entre norte y sur América*

La Región del Darién, zona donde se ubica el tramo inconcluso de la Ruta Panamericana, se encuentra en el límite de América Central y América del Sur, entre Panamá y Colombia. En Panamá está conformado por la provincia del Darién, las comarcas indígenas de Kuna Yala, Madugandí, Wargandí, Emberá-Wounaan, los distritos de Chimán y el

este de Chepo; en Colombia está conformado por el norte de los departamentos de Chocó y Antioquia y al oeste del Golfo de Urabá. Históricamente esta región ha funcionado como barrera natural entre ambos subcontinentes.

Uno de los estudios más importantes sobre esta región fue realizado por el Programa de Desarrollo Regional del Gobierno de la República de Panamá en 1978 y luego de más de 30 años, muchos de los escenarios permanecen en las mismas condiciones. El Darién está dotado de abundantes recursos naturales que no siempre son utilizados racionalmente, por lo que la región evidencia una baja dinámica económica, con escasos asentamientos humanos y poco desarrollados, con un marcado aislamiento del resto del país.

De todo el territorio, menos del 7% de las tierras de la región resultan aptas para el cultivo intensivo y menos del 26% para pastos y producción forestal, mientras que un 30% es destinado para protección y reservas naturales. Es importante destacar que la vegetación natural dominante en el Darién son los bosques que cubren el 68.62% de su superficie, lo que equivale a 11.440km

<sup>25</sup> PLAN PUEBLA PANAMÁ: conectando Mesoamérica. Recuperado el 2 de noviembre de 2009 de: <http://www.proyectomesoamerica.org/main-pages/concepto.htm>.

del territorio.<sup>26</sup> En tal sentido, el uso y ocupación del territorio de la Provincia de Darién se encuentra sujeto a diferentes regulaciones como el establecimiento de áreas destinadas a restricciones sanitarias, bosque protector, parque nacional, entre otras.

Esta región cuenta con una economía principalmente de extracción de madera, minerales, pesca y cultivo de maíz, arroz, plátano, banano, yuca, ñame, frijoles y otoo, siempre y cuando se consigan sacar de la provincia. Por su parte, el ganado vacuno y el cultivo de pastos se han incrementado en forma importante desde los años 70'. Conforme a esto, su economía depende básicamente una agricultura no tecnificada, de subsistencia debido al limitado desarrollo del mercado de trabajo en cuanto a la especialización de la mano de obra.

La población de esta región es escasa, dispersa y heterogénea, ubicada en pequeñas comunidades alrededor de las vertientes de agua. Según estadísticas de la Contraloría General de la República

---

<sup>26</sup> OPS-Organización Panamericana de la salud. Análisis del contexto general de la región de Darién y su situación de salud 2004. Recuperado el 10 de septiembre de 2009 de: <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/panama/2004/analisisdarién.htm>

presentadas por Villa y Solano (1979), existe un marcado desequilibrio entre la población rural y urbana. La cantidad de personas que habitan en el campo es mucho mayor en comparación con aquellas que habitan las zonas urbanas, en correspondencia con la distribución funcional del territorio. De igual manera se evidencia un estancamiento en el crecimiento poblacional desde el 2001 a la fecha, lo que va ligado al aumento de las migraciones hacia centros urbanos nacionales e internacionales que garanticen mejores condiciones de vida.

Se hace especial referencia a la población indígena, uno de los actores más mencionados en el conflicto generado por la construcción de la Panamericana, la cual ha aumentado paulatinamente desde el 2001. Los Emberá, caracterizados por un patrón disperso de asentamiento que los ubica no sólo en diferentes departamentos del territorio Colombiano, sino también en asentamientos en los países de Panamá y Ecuador; en Colombia, en su mayoría se ubican en los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba<sup>27</sup>; no obstante, alrededor del 70% de estos se

---

<sup>27</sup> Ministerio de Cultura, República de Colombia (2005). Caracterización del Pueblo Emberá Katío. Disponible en: <http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=41769#>. Consultado el 8 de mayo de 2012

ubican en la región del Darién y culturalmente se han caracterizado por ser agricultores y pescadores. También están los Wounan, quienes según información entregada por las diferentes organizaciones indígenas al Ministerio de Cultura, tienen una población de 24.910 personas, incluyendo las comunidades de Colombia y Panamá<sup>28</sup>.

En el Darién colombiano, además de los Embera y los Wounan, habitan los Kunas o Tule, comunidad indígena que pertenece de la familia lingüística Chibcha. En el año 2004 esta población tenía alrededor de 281 habitantes por debajo del resto de las comunidades indígenas. Esto se debe a las migraciones que se presentan en la zona por los enfrentamientos con los pueblos embera y wounan, a la colonización y al agotamiento de sus recursos, entre otros.

Estos grupos indígenas presentan una serie de problemas relacionados con una economía limitada al autoabastecimiento, la carencia de infraestructura y poca presencia de autoridades, el aumento en las

migraciones de personas que buscan en las áreas metropolitanas una mejor calidad de vida y el fenómeno del desplazamiento forzado de los darienitas ocasionado por la violencia ejercida por parte de grupos armados al margen de la ley.

Otra a las principales problemáticas en el Darién es la desintegración regional que se evidencia en la alta dispersión poblacional, la ausencia de centros urbanos y la carencia de comunicaciones, lo que ha generado una pérdida de identidad regional y un aislamiento con el resto del país. Además, la resistencia de las comunidades indígenas (Kunas, Embera, Wounan) que habitan en la zona para que certifiquen sus tierras<sup>29</sup>, ha dificultado la posibilidad de llegar a acuerdos para la realización de proyectos en la zona. Asimismo, existe un desequilibrio ambiental en la región, la cual a pesar de contar con gran potencial, a raíz de la colonización descontrolada, es víctima de la artificialización del ecosistema y de una explotación forestal indiscriminada. De igual manera se evidencia la degradación del paisaje, el incremento

---

28 Ministerio de Cultura, República de Colombia (2011). Pueblo Wounaan Disponible en.

<http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=43166>. Consultado el 8 de mayo de 2012.

---

29 Estas comunidades tienen su propia ley para delimitar sus territorios.

de la contaminación y la afectación de los cuerpos de agua más importantes.

*Dilemas alrededor de la construcción de la Ruta Panamericana en la Región del Darién*

Colombia es el único país del continente americano que no está conectado con la estructura vial conjunta que en teoría une Alaska, en el extremo norte de Estados Unidos, con Tierra del Fuego, en el extremo sur de Argentina. Por razones geográficas, pero también políticas, la Carretera Panamericana no ha podido superar el obstáculo de bosques y manglares que se sitúan en la región del Darién, como tampoco los desacuerdos entre los gobiernos de Colombia y Panamá, que no han logrado negociar acuerdos para superar las dificultades que impiden la culminación del proyecto de comunicación vial en mención.

Para el caso colombiano, el Darién es una zona estratégica que le permitiría al Estado tener mayores posibilidades de mitigar el conflicto interno que caracteriza a Colombia en el sistema internacional, si se tiene en cuenta que la región del Darién es uno de los sectores más utilizados en el país para la

entrada de armas y la salida de cocaína, que además funciona como ruta para dominar corredores geográficos por los cuales es posible moverse a diversas y distantes regiones de Colombia y hacia el resto del continente<sup>30</sup>

Por otro lado, existen razones ambientales y culturales que excluyen la posibilidad de inaugurar la Carretera Panamericana y realizar un recorrido infraestructural por una vía que recorre 17 países del continente americano. En estas razones se apoyan ciertos funcionarios políticos del Estado Panameño, quienes mantienen una rotunda negativa que está argumentada en el deseo de proteger la selva tropical, contener enfermedades y proteger la cultura de los pueblos indígenas de la zona. Además, las autoridades panameñas han expresado que la construcción de este tramo de carretera trasladaría el conflicto interno colombiano a territorio panameño.

El ecosistema de la región del Darién tiene ciertas características naturales que representan un gran valor para la los seres vivos que la habitan y para el mundo. Hay muchos que piensan que la

---

<sup>30</sup> PÉREZ, J. (2002). El corredor de la disputa sangrienta. Recuperado el 14 de agosto de 2009 de: <http://news.bbc.co>.

construcción de una carretera que atravesase un terreno extenso muy poblado de vegetación, inevitablemente aceleraría la destrucción de los bosques aledaños a la vía. También hay quienes se preocupan de las consecuencias negativas que podrían tener los grupos indígenas de la región en su proceso de adaptación al proyecto. De la misma manera, hay quienes sostienen que la interrupción de la Panamericana en la región del Darién es vista, por parte de EEUU, como un freno para los migrantes suramericanos que tratan de llegar a dicho país.

En este orden de ideas, actualmente el objetivo principal para culminar el proceso de la Panamericana es lograr el balance perfecto entre progreso y sostenibilidad ambiental. Logrado este *equilibrio* y de posibilitarse la conclusión del proyecto de la Carretera Panamericana en la Región del Darién, se contribuiría al cese de las actividades que podrían deteriorar las relaciones entre Colombia y Panamá y que bloquean la integración de Colombia en la región. Adicionalmente, se generaría un amplio desarrollo económico a nivel regional que promovería el desarrollo sociocultural de los países de Centro y Sur América.

### **Colombia, Panamá y la Ruta Panamericana: encuentros y desencuentros**

Como consecuencia de los enfrentamientos políticos, económicos y diplomáticos con los países vecinos en los últimos años, Colombia se ha visto en la necesidad de buscar nuevas alternativas que permitan afrontar la crisis de la mejor manera posible. En este contexto, Panamá representa para Colombia una realidad ventajosa que el país ha subvalorado desde 1903 y que hasta el momento no ha sido prioridad en la agenda nacional.

Como modelo ideal alternativo, la teoría de la interdependencia compleja permite reconocer que otros actores, además del Estado, influyen en la vida política entre Colombia y Panamá. Es así como la complejidad de la interdependencia colombo-panameña permite asociar ambos países como frontera estratégica y epicentro de negociación; esta complejidad deriva de la multiplicidad de necesidades entre ambos Estados que van más allá de los aspectos militares y que tiene que ver con la inestabilidad política y económica que atraviesan estos países, donde el uso de la fuerza resulta ineficaz e irrelevante.

Como se ha visto, entre Colombia y Panamá convergen relaciones a través de múltiples canales económicos, comerciales, políticos, sociales, medioambientales y especialmente de infraestructura en relación con la ruta panamericana como objeto de estudio del presente análisis. Además, la historia ha hecho evidente que Colombia y Panamá, como Estados independientes, han sufrido a lo largo de la historia las consecuencias de no poder mantener la soberanía en sus respectivos territorios.

En primer lugar, al hablar de Colombia y Panamá como estados independientes que conformaron una única nación conocida como la Nueva Granada, se asume que hubo entre estos un proceso de independencia en algún momento de la historia que dividiera aquella nación en dos Estados. Sin embargo, no es lo mismo hablar de la independencia como proceso de transformación política que nace desde las entrañas del territorio que anhela emanciparse, que hablar de aquella independencia entre Colombia y Panamá, impulsada por factores externos relacionados con intereses de terceros, particularmente el caso de EEUU, de debilitar una nación en función de sus propios beneficios.

Como hemos visto, la historia de Colombia y Panamá es una sola desde 1821 cuando Panamá se integra a la Nueva Granada en busca del respaldo que necesitaba luego de la independencia de España, al quedar como un territorio sin las condiciones políticas, económicas ni sociales necesarias para sostenerse como un Estado independiente. Esto evidencia que desde el inicio de la historia, ambas partes reconocieron una dependencia mutua en el sentido en que así como Panamá decide integrarse a la Nueva Granada, esta última adhiere dicho territorio a su soberanía en el marco del proyecto integracionista forjado en los ideales de Simón Bolívar.

Años antes ya se había reconocido la necesidad de integrar las antiguas colonias españolas según lo establecido en la ley fundamental de Angostura del 17 de diciembre de 1819, a partir de la cual se infiere que la unión de territorios afines garantiza la dimensión necesaria para ejercer un alto grado de poder político y económico. Según esto es posible afirmar que de estar separados, ningún Estado podría consolidar, de manera aislada, la propia soberanía en aquellos territorios unidos por la historia.

Este principio, si bien no es exclusivo para las relaciones entre Colombia y Panamá, después de más de 100 años comprueba que aquello visto como una necesidad en el siglo XIX, persiste en el siglo XXI. Fue la presencia de Estados Unidos en el Congreso Anfictiónico de Panamá la que impidió que se conformara una Confederación entre los estados hispanoamericanos y la que más tarde impulsaría una revolución independentista en Panamá; hecho que demuestra que desde siempre el país norteamericano mantuvo el deseo de ejercer influencia sobre los estados americanos, especialmente en el antiguo territorio de Nueva Granada, visto desde la óptica estadounidense como una zona comercial con una ubicación geopolítica estratégica.

La anterior es hoy en día la misma situación de dos Estados donde la influencia de Estados Unidos ha sido determinante a lo largo de la historia. La misma experiencia demuestra que desde la separación de Istmo, ni Colombia ni Panamá han sido realmente autónomos frente a la influencia del país precursor de la doctrina Monroe. Desde la construcción del ferrocarril, Colombia cedió plenos derechos a la compañía estadounidense para controlar el istmo

panameño desde 1850; esto sin hablar del Canal de Panamá cuya construcción garantizó la intervención de Estados Unidos en el istmo y aumentó el deseo de disponer de bases militares y lugares de abastecimiento en dicho territorio para proteger el canal; bases militares que en la actualidad han aumentado el aislamiento de Colombia en Suramérica. Ante esto, difícilmente será posible para Colombia o para Panamá ejercer plena soberanía al margen de las intervenciones estadounidenses, mientras ambos países sigan aislados y sin reconocer que el grado de autonomía frente Estados Unidos depende de la capacidad para articular sus intereses.

Entre tanto, se ha demostrado que Colombia y Panamá, además de tener una misma historia, poseen una ventaja comparativa frente a los demás países de la región por compartir una infraestructura vial de carácter continental. La Ruta Panamericana fue un ideal y hoy en día es una realidad. Si bien es cierto que hacen falta 108 kilómetros por construir entre Colombia y Panamá en la Región del Darién, también es cierto que así como fue posible construir más de 25000 km de carretera a lo largo de todo el continente americano, es factible construir menos

del 1% del proyecto, sabiendo que su construcción facilita la integración continental, entre otros beneficios.

Como se ha expuesto, hace más de 30 años el proyecto de la Ruta Panamericana ha estado estancado por el conflicto entre los diferentes grupos que tienen intereses al respecto, los políticos, económicos, ambientales y aquellos que se inclinan a favor de los intereses de las minorías étnicas. Estos grupos hacen del conflicto un proceso dinámico sujeto a la alteración del entorno. Lo anterior, en correspondencia con la teoría de la interdependencia compleja, modifica la conducta de los actores involucrados e incentiva la toma de decisiones estratégicas que podrán ser aplicables en el mediano y largo plazo para solucionar el conflicto y obtener un resultado que pueda satisfacer las necesidades de la mayoría.

Con respecto a los ambientalistas, estos argumentan que la construcción de una carretera por el tapón del Darién es una condena a la biodiversidad en la medida en que destruye el ecosistema de la zona. En este sentido, si se tiene en cuenta que el istmo panameño siempre ha sido una zona con características

ambientales similares en todo el territorio y que la construcción del canal nunca tuvo obstáculos circunstanciales para su realización, la construcción de sólo 108 km de carretera no repercutirá negativamente en el ecosistema de la región partiendo de la experiencia que hasta hoy se tiene con el canal de Panamá y su nuevo proyecto de ampliación.

Es importante destacar que es imposible desvincular la posición de quienes presentan argumentos ambientales de los intereses de Estados Unidos en el istmo panameño, especialmente cuando se interrumpe la construcción de la Panamericana por parte de un grupo de organizaciones ambientales estadounidenses en junio de 1974 por dejar de cumplir con las disposiciones de la Ley Nacional de Políticas Ambientales de 1969 (NEPA). Resulta paradójico que cuando se construyó el Canal de Panamá, el territorio contaba con las mismas características que hoy en día destacan la región del Darién y que aun así, el canal de Panamá es actualmente una de las obras más importantes en todo el mundo, realizada por Estados Unidos.

La intención del presente análisis no es menospreciar los intereses de quienes en realidad se preocupan por la protección del medio ambiente, sino incentivar la elaboración de los estudios ambientales necesarios para culminar la Panamericana, entendiendo que completar esta vía, en lugar de destruir, puede ayudar a conservar la biodiversidad en la zona.

Por otro lado están quienes en defensa de los grupos indígenas afirman que la construcción de una carretera por el territorio que corresponde al espacio natural de los pueblos aborígenes, en este caso los Cunas, los Emberá y los Wounan, pondría en peligro su cultura e identidad. Para ellos, este es un proyecto que responde única y exclusivamente a los intereses de algunos grupos económicos, en detrimento tanto de los nativos como del medio ambiente. Sin embargo, contar con estas poblaciones que de alguna u otra forma han estado en el olvido de las autoridades gubernamentales de ambos países, es una manera de ayudar y brindar a los grupos indígenas oportunidades que vayan de la mano con su propia identidad y cultura.

Indudablemente el desarrollo de infraestructuras es uno de los aspectos más importantes para dinamizar la economía de un país. Si en lugar de incluir a las minorías indígenas en uno de los proyectos más importantes de la historia se les aísla, damos lugar al desconocimiento de su cosmovisión, volviendo a la época de la *guerra fría* en la que en nombre del desarrollo se planteaba la competencia por la superioridad de un sistema social sobre otro; al respecto, a decir de Arturo Escobar “En resumidas cuentas, es posible imaginar nuevas formas de organizar la vida social económica y cultural; los sistemas económicos y tecnológicos pueden ser reorientados. No solo la voluntad paranoica de los que poseen el poder... puede capturar los deseos colectivos; estos también pueden ser codificados por proyectos liberadores”<sup>31</sup> lo que implica que los deseos integracionistas del desarrollo en el Darién deben superar su concepción sobre el papel de las comunidades indígenas emebrá, wounan, y kunas o tule como perpetuadoras del subdesarrollo de la zona y de ellas mismas. Por lo tanto, esta integración regional puede convertirse en el

---

<sup>31</sup> ESCOBAR ARTURO. La invención del tercer mundo. Editorial Norma. Bogotá, 1998.

objetivo que genera el máximo de utilidades, en la medida en que es posible incorporar, por su medio, los intereses de ambientalistas, grupos indígenas, económicos y políticos que ven la Carretera Panamericana como vía directa hacia un desarrollo sostenible, sin excluir los intereses de cada una de las partes.

Por lo tanto, la integración regional se convierte en el objetivo que genera el máximo de utilidades en la medida en que es posible incorporar, a través de esta, los intereses de ambientalistas, grupos indígenas, económicos y políticos que ven la Carretera Panamericana como vía directa hacia un desarrollo sostenible, sin excluir los intereses de cada una de las partes.

### **Conclusiones**

La iniciativa de construir una malla vial conjunta entre los países americanos no es reciente. Esta proviene de la idea de construir en 1880 el Ferrocarril Panamericano con el fin de unir las Américas por medio de vías de comunicación terrestres. Sin embargo, mientras EEUU se esforzaba para concretar la construcción de un canal en territorio panameño, fue el primero en

frenar la construcción de una estructura vial entre Panamá y Colombia por la Región del Darién, presentando una demanda en junio de 1974 contra la Comisión de la Carretera Federal, por dejar de cumplir con las disposiciones de la Ley Nacional de Políticas Ambientales de 1969 (NEPA). En consecuencia, Colombia es el único país del continente americano que en la actualidad no está conectado con la estructura vial diseñada para unir Alaska, en el extremo norte de Estados Unidos, con Tierra del Fuego, en el extremo sur de Argentina.

Al analizar la dinámica del conflicto, se concluye que el paso de la Carretera Panamericana por la Región del Darién constituye un conflicto simbólico en el que la carretera, en calidad de objetivo concreto, es el medio para avanzar en el proceso de integración continental. Sin embargo, el que este propósito de integración se identifique como un objetivo concreto, conlleva a que los actores involucrados no tengan una misma interpretación de lo que en realidad se pretende con dicho proyecto, anteponiendo los intereses de cada uno, antes de examinarlo desde la perspectiva integracionista. Cada actor interpreta la realidad de acuerdo a los

intereses particulares y perpetúa la dinámica del conflicto.

Con respecto a la nueva visión de los países involucrados, se observa que Colombia y Panamá constituyen un epicentro de negociación regional que requiere retomar aquellos intereses históricos que entre 1821 y 1903 fueron articulados en una misma nación, desarrollar mecanismos de integración en el presente y aplicar una visión a largo plazo que minimice las preferencias que impiden un tratamiento objetivo del conflicto.

En relación con los grupos indígenas (emebrá, wounan, y kunas o tule), se pudo corroborar que la planeación de la Panamericana desde los expertos del desarrollo, no cruzaría las dos comarcas indígenas habitantes de la región, esto sin tener en cuenta que según Víctor Toledo “La cosmovisión indígena, por ejemplo, basada en una percepción religiosa de la naturaleza encaja vis à vis con la necesidad de realizar una apropiación ecológicamente correcta de los recursos naturales. De la misma manera los principios igualitarios y de reciprocidad evitan la sobreexplotación y facilitan el establecimiento de mecanismos colectivos de control y

corrección en el manejo de la naturaleza, además de propiciar prácticas democráticas en la organización productiva y en la gestión administrativa”<sup>32</sup>, es decir, que se ha planeado la vía para cruzar el centro del Darién sin atravesar las comunidades indígenas y sus territorios ancestrales, solo desde el nivel técnico. Por lo tanto, al negociar invocando los principios de la interdependencia compleja, no solo tendría que mirarse que el paso de la Panamericana pone en peligro la conservación de estas comunidades desde su cosmovisión, aunque se invoque al progreso y que para ellas este no representa un mecanismo ideal que las integre a las dinámicas de desarrollo del continente; sin embargo en la negociación podría resaltarse que la panamericana puede propiciar la superación de algunos aspectos de aislamiento de otros grupos y de los servicios ofrecidos por el Estado, además de ser construida respetando la ritualidad y no solo con el objeto de mejorar la calidad de vida de estos grupos, concepción que por demás les es ajena.

---

<sup>32</sup> TOLEDO VÍCTOR. Utopía y naturaleza. El nuevo movimiento ecológico de los campesinos e indígenas de América Latina. Nueva Sociedad N°122. Noviembre- Diciembre 1992

Tal y como lo presenta Escobar “es posible imaginar nuevas formas de organizar la vida social económica y cultural”<sup>33</sup>, donde además los sistemas económicos y tecnológicos pueden ser reorientados; esto implica que los deseos integracionistas del desarrollo en el Darién deben superar su concepción sobre el papel de las comunidades indígenas emebrá, wounan y kunas o tute como perpetuadoras del subdesarrollo de la zona y de ellas mismas, y en cambio, asumir esta integración regional como un objetivo que genera el máximo de utilidades, en la medida en que es posible incorporar, por su medio, los intereses de ambientalistas, grupos indígenas, económicos y políticos que ven la Carretera Panamericana como vía directa hacia un desarrollo sostenible, sin excluir los intereses de cada una de las partes.

Lo anterior muestra que la Ruta Panamericana en la Región del Darién no es un impedimento para el proceso de integración continental y en cambio beneficia las relaciones de Colombia y Panamá y su influencia en Suramérica, corroborando la premisa según la cual la unión de territorios afines garantiza las

dimensiones necesarias para ejercer un alto grado de poder político y económico regional.

---

<sup>33</sup> ESCOBAR. Op. Cit.

**Bibliografía**

Alfonso Múnera. *Fronteras Imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*. Planeta, Bogotá, 2005.

Arturo Escobar. *La invención del tercer mundo*. Editorial Norma. Bogotá. 1998. P. 15

Biblioteca Luís Ángel Arango. *Por un Canal se nos Fue Panamá*. Recuperado el 4 de noviembre de 2009 de: [www.lablaa.org/blaavirtual/historia/docpais/canal.doc](http://www.lablaa.org/blaavirtual/historia/docpais/canal.doc).

César Moyano. *El Archipiélago de San Andrés y Providencia*. Temis. Bogotá, 1983. P. 89

Eduardo Lemaitre. 1903: Panamá se separa de Colombia. En: *Enciclopedia Nueva Historia de Colombia*. Editorial Planeta, Bogotá. 1989. P.113-114.

Georg Simmel. *Sociología. Estudios sobre la socialización*. Alianza Editorial. Barcelona, 1986

Guy Oliver y Amparo Lasen. Teoría de la Negociación: el giro interdisciplinario. En: *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 54. No. 2. 1992. P. 23-24

Joyce Hocker & William Wilmot. *Gestión de Conflictos*. Ediciones Díaz de Santos. S.A. Madrid, 1991.

Juan Carlos Pérez. *El corredor de la disputa sangrienta*. 2002. Recuperado el 14 de agosto de 2009 de: <http://news.bbc.co>.

Ministerio de Cultura. Caracterización del Pueblo Emberá Katío. República de Colombia, 2005. Disponible en: <http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=41769#>. Consultado el 8 de mayo de 2012

Ministerio de Cultura. Pueblo Wounaan. República de Colombia, 2011. Disponible en: <http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=43166>. Consultado el 8 de mayo de 2012.

Organización Panamericana de la salud. *Análisis del contexto general de la región de Darién y su situación de salud 2004*. Recuperado el 10 de septiembre de 2009 de: <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/panama/2004/analisisdarien.htm>

Patricia Pizzurno y Celestino Araúz. *La Modernización de la República y el Intervencionismo Norteamericano*. En: Estudios sobre el Panamá Republicano: 1903-1989. Universidad de Michigan, 1996. P.75-92. Recuperado de: [bdigital.binal.ac.pa/bdp/download.php?f=republicano3.pdf](http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/download.php?f=republicano3.pdf). Consultado el 6 de noviembre de 2009.

Plan Puebla Panamá: conectando Mesoamérica. Recuperado el 2 de noviembre de 2009 de: <http://www.proyectomesoamerica.org/main-pages/concepto.htm>.

Remo Entelman. *Teorías de conflictos. Hacia un nuevo paradigma*. Gedisa S.A. Barcelona, 2005.

Robert Goodland. *Panamanian Development and the Golbal Environment*. Oikos. Copenhaguen, 1977. P. 195-208.

Robert Keohane & Joseph Nye. (). Realism and complex interdependence. Power and interdependence. Longman. United States, 2001. P. 20-33.

V. Villa & Solano T. Después de la primera iniciativa hace 100 años: la carretera panamericana será pronta realidad. Contraloría General de la República. Colombia. 1979.

Vicente Lecuna. *Relaciones diplomáticas de Bolívar con Chile y Buenos Aires*. Imprenta Nacional. Caracas, 1954. P. 8.

Víctor Toledo. Utopía y naturaleza. El nuevo movimiento ecológico de los campesinos e indígenas de América Latina. En: Nueva Sociedad N°.122. Noviembre- Diciembre 1992, P. 81.