

# En torno a la Zona del Canal y el subdesarrollo panameño

JOSE E. TORRES ABREGO

En octubre de 1974 *Comercio Exterior* publicó, con el título “La Zona del Canal de Panamá y el subdesarrollo panameño”, un artículo de Xabier Gorostiaga, asesor económico del Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país. Por la importancia que este trabajo, presentado en el Segundo Simposio (Dependencia, Participación y Cambio Social) del X Congreso de Planificación Interamericano, celebrado en la ciudad de Panamá del 9 al 12 de septiembre de 1974, pudo o pudiese tener en la conformación de la política interior y exterior del Gobierno panameño, y como quiera que no estamos de acuerdo con sus tesis centrales, quisimos aprestarnos a responderlo. Sin embargo, en aquel momento tropezamos con una dificultad: desconocíamos los trabajos *Evaluación de la potencialidad económica de la Zona del Canal de Panamá para Panamá y los Estados Unidos* (mimeografiado), Ediciones AUDE, Universidad de Panamá, 1973, y “La inversión extranjera en Panamá y su impacto en la estructura económica del país”, ponencia presentada en el Seminario sobre Inversiones Extranjeras y su Impacto en Centroamérica (San José, Costa Rica, noviembre de 1973), editada por EDUCA en la antología *La inversión extranjera en Centroamérica*, primera edición, Costa Rica, 1974. Decidimos, pues, aplazar la publicación hasta disponer de todo el material necesario, con tan buena fortuna que pudimos discutir con el propio autor nuestros puntos de vista. Y es dentro del espíritu de una discusión científica, acordada, por lo demás, en común, que exponemos aquí nuestras opiniones. Contribuyan, pues, a desentrañar el verdadero *nexo interno* que existe entre la Zona del Canal y el subdesarrollo panameño.

Del trabajo aludido de Xabier Gorostiaga se pueden discernir dos aspectos sustantivos que han sido ya expuestos en sus trabajos anteriores: 1) el carácter de enclave de la Zona del Canal, y 2) su efecto en la economía panameña. En la introducción al mismo ensayo, publicado en la revista panameña *Tareas*, el autor señala:

“Esta ponencia, preparada para el X Congreso de Planificación Interamericano, pretendía tres objetivos fundamentales.

“1) Dar a conocer a los 800 delegados del Continente, en una forma concisa y a la vez justificada científicamente, la

situación de la Zona del Canal y su impacto en la economía panameña.”<sup>1</sup>

Por razones de orden metodológico vamos a concentrar nuestra atención en el análisis del autor sobre cada uno de estos aspectos y su relación íntima, pues es aquí donde surge el meollo de nuestras contradicciones. Por supuesto, sólo nos ocuparemos de los puntos *esenciales* de sus tesis centrales.

“El enclave de la Zona del Canal — sostiene el autor — constituye un caso cualitativamente distinto. Se trata de un enclave económico, político y militar. Sus rasgos distintivos consisten en que no pretende maximizar los beneficios económicos y que está bajo el dominio oficial de un gobierno extranjero. La cláusula básica de fundación del Canal es la de su carácter no lucrativo (*on a non profit basis*), es decir, que no se intenta obtener beneficios, sino cubrir costos. *No se intenta maximizar los beneficios económicos sino que se trata de un enclave político y militar.*”<sup>2</sup> Por tanto, “el Canal es un enclave colonial y los móviles políticos y militares de la Zona del Canal son más importantes para Estados Unidos que los móviles económicos”.<sup>3</sup>

Esta afirmación, que constituye su primera *tesis central* y que, por lo demás, es lugar común en los escritos de Gorostiaga,<sup>4</sup> nos parece absolutamente errónea.

<sup>1</sup> Xabier Gorostiaga, *La Zona del Canal y el subdesarrollo panameño* (Diez tesis sobre el enclave canalero), ediciones de la revista *Tareas*, separata, Panamá, 1975, p. 5.

<sup>2</sup> Xabier Gorostiaga, “La Zona del Canal de Panamá y el subdesarrollo panameño”, en *Comercio Exterior*, México, octubre de 1974, p. 1053. [Cursivas de J.E.T.]

<sup>3</sup> *Ibid.* [Cursivas de J.E.T.]

<sup>4</sup> En su trabajo *Evaluación de la potencialidad...* sostiene que “... los datos actuales indican que la ZCP posee para Estados Unidos un interés mayor por razones político-estratégicas, que por razones comerciales” (p. IV). Más adelante señala: “ciertamente, se puede mantener que el ahorro militar y el poder político obtenido con la ZCP supera a los beneficios meramente económicos” (p. 15). En el punto 6 de las reflexiones finales de su ponencia “La inversión extranjera en Panamá...”, subraya que “el análisis económico de la inversión de Estados Unidos en la Zona del Canal de Panamá, demuestra que el interés auténtico de esta inversión es más político-estratégico que económico” (p. 331). [Cursivas de J.E.T.]

Es cierto —como sostiene Gorostiaga— que la Zona del Canal es un “enclave económico, político y militar. . . bajo el dominio oficial de un gobierno extranjero” y que la cláusula básica de la fundación del Canal es la de su “carácter no lucrativo” (“*on a non profit basis*”). Pero de aquí no puede deducirse, en manera alguna que los “. . . móviles políticos y militares de la Zona del Canal son más importantes para Estados Unidos que los móviles económicos”. Esto significaría no sólo una falsa interpretación del “carácter no lucrativo” (“*on a non profit basis*”) del Canal, sino un análisis aparente y, por tanto, superficial y externo que invalidaría toda visión de la historia real de la evolución del fenómeno. Sin embargo, antes de entrar a analizar los errores de esta concepción, importa que enumeremos los dos argumentos fundamentales que presenta el autor:

1) “. . . Del enclave económico de la ZCP, sólo un 45% de la riqueza generada en él es debido a la CCP [Compañía del Canal de Panamá, JET], otro 40% es debido a las bases militares, un 10% a la Administración de la ZCP y el 5% restante a empresas privadas. Más aún, del 45% del que se podría llamar PIB (producto interno bruto) de la ZCP producido por la CCP, sólo un 60% se debe a la actividad del Canal y el resto a actividades subsidiarias. Además únicamente un 31% de los costos de la CCP y un 33% de su personal se ocupa en la operación del Canal.

”Con esto queremos decir —continúa Gorostiaga— que el Canal propiamente ocupa un lugar secundario en la riqueza generada en la ZCP y son las bases militares, el Gobierno de la ZCP y las actividades subsidiarias de la CCP las que producen más del 70% de la riqueza del enclave de la ZCP. . .”

2) “. . . El control directo que Estados Unidos mantiene sobre la ZCP, resulta en un gran fortalecimiento de su poder estratégico y de su control geopolítico, no sólo respecto al hemisferio sino con respecto a Asia y al resto del mundo.”<sup>5</sup>

“. . . la Zona del Canal ha supuesto el ahorro:

“a] de una flota de guerra en uno de los dos océanos”;

“d] el entrenamiento de las ‘Special Forces’ en la Escuela de las Américas para ‘mantener el orden’ en América Latina.”

Todo esto que el autor acompaña con cifras —que citaremos más adelante para evitar repetición— lo lleva a concluir que “ciertamente, se puede mantener que el ahorro militar y el poder político obtenido con la ZCP supera a los beneficios meramente económicos”.<sup>6</sup>

Con los puntos aquí enumerados no es difícil señalar los errores del autor.

En lo que respecta al punto primero, el profesor Gorostiaga debe comprender que las bases militares que mantiene Estados Unidos en la Zona del Canal no pueden representar *ninguna fuente de riqueza generada en la ZCP*. Inversamente, las bases militares que ocupan el 68% (66 209 ha.) de las 97 545 ha. que le pertenecen a la ZCP (excluidas las áreas de agua)<sup>7</sup> representan una inversión de 4 794.6 millones de

dólares (el 68% de la inversión total de Estados Unidos en la ZCP) de 1904 a junio de 1971 en lo que se ha dado en llamar la “defensa del Canal”.<sup>8</sup>

Este tipo de inversión que socava los cimientos de cualquier economía, se mantiene y se incrementa, al igual que otros gastos de operación del Gobierno de la Zona del Canal (tales como los gastos de salud, educación, correos, aduana, policía, limpieza, etc.), gracias a los ingresos que percibe Estados Unidos por la explotación del Canal.<sup>9</sup> Y esto es lo que distingue el carácter de las bases militares de la ZCP del resto de las bases que mantiene Estados Unidos en otros países, o bloques militares como la OTAN, pues, a diferencia de aquéllas, estas últimas constituyen una fuga constante de divisas que ha venido degradando la estabilidad del dólar y deprimiendo la economía norteamericana en un agobiante proceso inflacionario. Por otra parte, ésta es la razón fundamental que ha convertido a la ZCP en un centro de entrenamiento militar, de “Special Forces”, en la Escuela de las Américas para “mantener el orden” en América Latina, y que explica el establecimiento del “Comando Sur de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos” en la Zona del Canal después de la segunda guerra mundial. Finalmente, es en función de esta particularidad que la Tesorería de Estados Unidos considera que al 30 de junio de 1972 aún no se habían recuperado los 715.8 millones de dólares de la inversión total “civil” realizada por el Gobierno estadounidense.<sup>10</sup>

militar del territorio panameño no ha sido negociada y Panamá no ha recibido en estos 70 años ninguna compensación económica. Es importante notar además que la expansión de las bases militares continúa sin ningún permiso ni compensación. Hasta 1967 las tierras ocupadas por las bases militares no habían llegado a las 41 000 ha., y fue precisamente en 1968 cuando la extensión de las bases militares se amplió hasta más de 66 000 ha. (*ibid.*, Anexo B, “Enclave militar de la Zona del Canal de Panamá”, p. IV, nota).

<sup>8</sup> La distribución de estas cifras es la siguiente: ejército, 3 335.3; marina, 946.3, y aire, 512.9 millones de dólares. Estos datos del Congresional Record-House del 18 de abril de 1972, fueron mencionados por el representante de Pensylvania, Mr. Flood, en uno de sus ataques por las posiciones de Panamá en las presentes negociaciones. Los datos le fueron suministrados por el Secretario de las Fuerzas Armadas el 6 de abril de 1972. Naturalmente que el valor de esta inversión no refleja los valores reales en dólares de 1972. “El mismo Mr. Flood indica que la inversión a precios actuales superaría en billones [sic] la cifra anterior” (“would be greater, possibly by billions”, *ibid.*, pp. I, II y III).

<sup>9</sup> De acuerdo con las cifras extraídas de un estudio de Boris Blanco citado por Gorostiaga, “de los 227 millones de ingresos que obtuvo la ZCP en 1970 (114 millones por peajes y 113 por venta de mercadería y servicios), 175 millones se fueron en costos de operación quedando un excedente de 52.7 millones. Sin embargo, debido al subsidio al Gobierno de la Zona del Canal (27 millones), a los intereses pagados al Gobierno de Estados Unidos (12 millones), la anualidad de Panamá y otros ajustes (3 millones), el ‘ingreso neto’ fue solamente de once millones” (Gorostiaga, *op. cit.*, p. 9).

<sup>10</sup> A pesar de esta posición de la Tesorería de Estados Unidos (véase en *ibid.*, el punto 1 del Anexo A, “La posición norteamericana respecto al Canal y la Zona”, p. I), y de acuerdo con las cifras del estudio de Boris Blanco al que hace referencia Gorostiaga, “la inversión en la construcción fue de unos 360 millones. Desde el punto de vista comercial quedó amortizada en 1954, suponiendo un interés de 2% fijado por el Gobierno de Estados Unidos a los bonos emitidos para la construcción del Canal. De 1955 a 1970 el Canal produjo ingresos netos de 678 millones que pueden considerarse ganancias puras”. (Gorostiaga, *op. cit.*, pp. 9 y ss.) Sin embargo, en “Hearings before the Committee on Foreign Relations of the Senate”, pp. 69-70 (1955), se dice que “applying current fiscal criteria” el 1 de julio de 1951 “the enterprise as a whole recovered during that period all cost and interests”. (*ibid.*, p. 9, nota.)

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>7</sup> “Un 68% de la tierra de la ZCP es utilizada militarmente y no llega a un 4% del uso propiamente dedicado al Canal. Esta utilización

Por tanto, sostener "...que el Canal propiamente ocupa un lugar secundario en la riqueza generada en la ZCP y que son las bases militares, el Gobierno de la ZCP y las actividades subsidiarias de la CCP las que producen más del 70% de la riqueza del enclave de la ZCP",<sup>11</sup> es un error inexcusable en la concepción de Gorostiaga. Basta citar el cuadro 10 del estudio de la CEPAL, *La economía de Panamá y la Zona del Canal*, vol. I, *Estudio general*, para echar por tierra semejante concepción.

## CUADRO 1

*Panamá, Zona del Canal: balance de divisas, 1970*

	<i>Millones de dólares</i>
Ingreso de divisas	124.0
Procedentes de Panamá (bienes y servicios)	15.5
Procedentes del resto del mundo <sup>a b</sup>	108.5
Peajes	84.3
Pilotaje, remolque, otros	11.9
Otros bienes y servicios	12.3
Salida de divisas <sup>a</sup>	161.5
Con destino a Panamá:	
Operaciones militares (bases y personal militar)	55.5
Sueldos y salarios	21.1
Jubilaciones y pensiones	2.1
Bienes y servicios	16.0
Compras directas del personal	16.3
Actividades civiles	106.0
Sueldos y salarios	53.9
Jubilaciones y pensiones	5.2
Bienes y servicios	24.0
Anualidad del Canal	1.9
Compras directas por personas	21.0

<sup>a</sup> Excluyendo a Estados Unidos.

<sup>b</sup> Las cifras corresponden al año fiscal de 1970 (julio 1 de 1969 a julio 1 de 1970).

Fuente: CEPAL, *La Economía de Panamá y la Zona del Canal*, vol. I, *Estudio general*, CEPAL/MEX/72/28/Rev. 1, p. 59.

Como es natural, las "operaciones militares" y las "actividades civiles" se registran en el rubro correspondiente a las salidas de divisas, es decir, representan una fuga de dólares para la economía norteamericana, que logra compensarse a medias por las entradas de divisas que recibe Estados Unidos por la explotación del Canal. Por otra parte, en el mencionado estudio sostienen los especialistas de la CEPAL que la "empresa canalera ha obtenido un excedente anual promedio de 38.5 millones de dólares de 1960 a 1970, recursos con los que se ha cubierto el déficit del Gobierno de la Zona --que sólo cuenta con ingresos propios por el cobro de algunos servicios-- por un monto anual de 18.5 millones, en el mismo lapso".<sup>12</sup> El propio autor lo reconoce virtualmente y en abierta contradicción con lo que ha venido sosteniendo cuando subraya que "...el Canal está basado económicamente 'on a non profit basis', es decir, en una política económica de cubrir los costos de operación y subsidiar: a) el tráfico norteamericano; b) su poder estratégico-militar".<sup>13</sup>

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>12</sup> CEPAL, *La economía de Panamá y la Zona del Canal*, vol. I, *Estudio general*, CEPAL/MEX/72/28/Rev. 1, p. 76. [Cursivas de J.E.T.]

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 17-18. [Cursivas de J.E.T.]

Además, los datos de los cuales se vale el autor en el punto 2 de sus argumentos para demostrar "que el ahorro militar... obtenido con la ZCP supera a los beneficios meramente económicos" le dan un profundo mentís a lo que precisamente él se proponía sostener.

"Estar en posibilidad de tener la adecuada protección nacional sin un Canal --atestigua el informe del Gobernador de la Zona en 1928-- representaría incrementar las fuerzas navales del país entre 50 y 60 por ciento, con un aumento de costos de cerca de 40%. El gasto de la Marina de Guerra en el año fiscal de 1928 fue de cerca de 320 millones y sería honrado evaluar el seguro de defensa que provee el Canal en por lo menos 125 millones de dólares por año."<sup>14</sup>

En el informe presentado al Congreso por el Gobernador de la ZCP en 1947, se dice: "Con base en el volumen de tráfico militar que pasó por el Canal de Panamá durante los años de guerra, nuestros militares hicieron el cálculo de los ahorros monetarios de Estados Unidos originados por el uso del Canal. Estos ahorros se estimaron en 1 500 millones de dólares sólo en costos marinos, sin incluir las vidas y materiales que fueron salvados al acortar así el conflicto bélico".<sup>15</sup>

Lo que hasta aquí llevamos expuesto demuestra plenamente que las "bases militares" y el Gobierno de la Zona, contrariamente a lo que sostiene Gorostiaga, no sólo no representan ninguna fuente de riqueza generada en la ZCP, sino que son erogaciones subsidiadas por los ingresos de la CCP; por tanto, los términos del problema se invierten en la realidad, es decir, que el Canal es la fuente principal de gran parte del ahorro de los gastos militares de la economía norteamericana y del financiamiento de las erogaciones que provoca el mantenimiento de las bases militares en la Zona del Canal de Panamá.

En función de esta primera afirmación, importa demostrar ahora, de una manera aún más profunda, que no es el móvil estratégico-político-militar, sino el aspecto económico la cau-

<sup>14</sup> Hearing before the Senate Committee on Armed Services, H. R. 8677, 81 st. Congr. 2 Sess., p. 33 (1950), citado en *ibid.*, p. 15. "Boris Blanco --agrega Gorostiaga-- en el estudio actualiza esta cifra en un ahorro anual de 200 millones para 1971, cantidad que nos parece sumamente conservadora teniendo en cuenta el aumento de los gastos de la Marina en los últimos años y la depreciación del valor del dólar desde 1928 aumentada por las dos recientes devaluaciones.

"Aun aceptando esta cifra conservadora, sólo el ahorro militar entre 1914-1970 para Estados Unidos proveniente de la ZCP es por consiguiente superior a los 11 000 millones de dólares." (Gorostiaga, *ibid.*, p. 16.)

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 15. "Durante la segunda guerra mundial --según estimaciones de la CEPAL [el Canal] fue utilizado por cerca de 5 300 naves de guerra y 8 500 embarcaciones que transportaron tropas y abastecimientos militares. También facilitó las operaciones militares y el apoyo logístico del ejército norteamericano en la guerra de Corea, estimándose en 22% del tonelaje total enviado a ese país desde la costa oriental de los Estados Unidos, la carga transportada a través del Canal de Panamá. Entre 1964 y 1968 se incrementaron en 640% la carga seca y en 430% los envíos de combustibles y lubricantes a través del Canal en apoyo a las operaciones militares en el sudeste de Asia. En el año fiscal 1966-67, la carga total transportada con los mismos propósitos ascendió a poco más de 5 millones de toneladas largas (5.6% del monto total manejado en el Canal), y en el ejercicio siguiente a más de 7 millones de toneladas." (*The Atlantic-Pacific Inter-oceanic Canal Study Commission*, Annex II: "The effect of construction of an Atlantic-Pacific Inter-oceanic Sea-Level Canal on the National Defense of the United States", Washington, 1970, pp. 3-10, en CEPAL, *op. cit.*, p. 63.)

sa determinante de las ventajas que deriva la economía norteamericana del enclave de la ZCP. Lo que no quiere decir, de ninguna manera, que el Gobierno de Estados Unidos no obtenga enormes ventajas de carácter político-estratégico-militar de este enclave colonial, sino que estas ventajas son una forma de expresión de aquéllas. Desde este punto de vista Gorostiaga tiene razón cuando afirma en la primera parte del punto 2 de sus argumentos que “el control directo que Estados Unidos mantiene sobre la ZCP resulta en un gran fortalecimiento de su poder estratégico y de su control geopolítico, no sólo respecto al hemisferio sino con respecto a Asia y al resto del mundo”.<sup>16</sup>

Pues bien, la cuestión que se plantea al abordar este punto, y que ha sido el origen de la confusión y de los errores tanto de Gorostiaga como de otros estudiosos del Canal, gira en torno a la solución de la contradicción aparente que surge entre el “carácter no lucrativo del Canal” (“on a non profit basis”) que se expresa en el nivel relativamente bajo de los ingresos directos que percibe Estados Unidos en razón de la política de no elevar los peajes de la Compañía del Canal,<sup>17</sup> y el *Leitmotiv* de toda empresa capitalista de elevar sus ganancias hasta el límite superior.

Por supuesto, para que el Canal vertiese sobre la economía norteamericana los beneficios que se esperaban de aquella inversión, la Compañía del Canal debía ser una institución del Gobierno de Estados Unidos que no se rigiera por las normas usuales de la empresa capitalista. Lo que quiere decir, en otros términos, que detrás del “carácter no lucrativo” del Canal (“on a non profit basis”) se oculta el ahorro de los gastos militares a los que ya hemos hecho referencia, y las enormes ventajas pecuniarias que favorecen a los industriales y comerciantes norteamericanos y a la marina mercante de ese país. Por tanto, cualquier estudio sobre la significación del Canal para Estados Unidos, debe partir, si pretende ser científico, de los beneficios indirectos como *pedra angular* para comprender la importancia real del Canal para la economía norteamericana. Estos beneficios, por supuesto, son muy variables en el tiempo, y de difícil cuantificación, pero deben considerarse como el factor decisivo y determinante en la adopción de la metodología de los estudios ulteriores sobre este punto. Incluso hay que decir que investigadores serios, como los especialistas de la CEPAL, no han planteado el problema en sus términos reales.

<sup>16</sup> Gorostiaga, *op. cit.*, p. 15.

<sup>17</sup> Es un hecho bien conocido que los peajes del Canal no han aumentado desde 1914 a pesar de la continua devaluación del dólar y el aumento vertiginoso de los costos de transporte, combustible, etc. Las tarifas que se encuentran en vigor desde el 1 de marzo de 1938 son ligeramente menores que las establecidas en 1912, antes de que el Canal iniciara sus operaciones. Estas tarifas son las siguientes: a) por el paso de barcos mercantes, transportes militares, buques cisterna, barcos hospital o yates, 90 centavos de dólar por tonelada neta de 100 pies cúbicos de capacidad (según normas de medición propias de la Compañía); b) por el paso de los barcos aludidos, en lastre, sin pasajeros ni carga, 72 centavos de dólar por tonelada métrica; c) otros barcos (no susceptibles de medición en tonelaje neto), 50 centavos de dólar por tonelada de desplazamiento. (Véase CEPAL, *op. cit.*, p. 66, nota.) A esto hay que agregar el atenuante de que los barcos mercantes del Gobierno de Estados Unidos no pagaron peajes hasta 1951 y desde entonces en lugar del peaje conceden un crédito a la CCP. La misma Compañía ha calculado el valor de los peajes no pagados en 70.6 millones de dólares y el de los créditos concedidos desde 1951 en 58.5 millones. (Gorostiaga, *op. cit.*, p. 12, nota.)

Así por ejemplo, los autores del mencionado estudio de la CEPAL sostienen que “para Estados Unidos. . . los ingresos y beneficios que recibe de la operación del Canal, por elevados que resulten en términos cuantitativos, tienen para el país, en el mejor de los casos, un peso económico marginal”.

“A juzgar por la forma y enfoques con que se manejan la Compañía del Canal y el resto de los organismos oficiales de la Zona, se concede en los mismos mayor importancia en las decisiones al complejo de políticas y estrategias que norman las relaciones internacionales de Estados Unidos. Se comprende que desde esa perspectiva, el problema de maximizar los beneficios económicos que se pueden derivar en provecho propio o en el de Panamá, se convierte en un elemento parcial de juicio que en determinadas circunstancias representa un papel relativamente secundario.”<sup>18</sup>

“A título ilustrativo —añaden— puede señalarse que el ingreso agregado en la Zona representa alrededor de tres diezmilésimos del producto norteamericano y cerca de un tercio del panameño.”<sup>19</sup>

Por consiguiente, los ingresos y beneficios que recibe Estados Unidos de la operación del Canal, “. . . por elevados que resulten en términos cuantitativos, tienen para el país, en el mejor de los casos, un peso económico marginal”, pues, el ingreso agregado en la Zona representa alrededor de tres diezmilésimos del producto norteamericano.

Esta concepción revela la falta de claridad de los autores del estudio sobre el significado real del Canal para Estados Unidos. No advierten que el “ingreso agregado en la Zona, tres diezmilésimos del producto”, es el aspecto externo que encubre y empaña la verdadera naturaleza sustantiva de los beneficios que obtiene la economía norteamericana.

Y la afirmación resulta extraña porque los autores no ignoran los factores vinculados a la médula del problema.

Detengámonos, pues, en el punto esencial de esta primera parte.

Los beneficios económicos que obtiene Estados Unidos del Canal y en general de las concesiones de que disfrutan en la Zona, abarcan aspectos distintos, asociados unas veces al tráfico interoceánico, otras al aprovechamiento de mercados, y otras, en fin, al desarrollo de actividades subsidiarias. No obstante, las ventajas principales se derivan del tráfico interoceánico, por grande que sea el peso adquirido por otras funciones económicas que llevan a cabo la Compañía del Canal y el resto de los organismos oficiales del Gobierno norteamericano.

La apertura del Canal significó grandes beneficios para el comercio mundial, permitió ahorros apreciables en los costos de transporte, dio lugar a la aparición y consolidación de importantes corrientes de intercambio, hizo posible una mejor utilización de las flotas mercantes, disminuyó exigencias de inversión y favoreció el desarrollo de determinadas zonas al acortar la distancia económica entre ciertos centros de producción y de consumo.

Históricamente la apertura del Canal tuvo una importancia primordial para la expansión del comercio norteamericano con América Latina, en los primeros decenios del siglo.

<sup>18</sup> CEPAL, *op. cit.*, pp. 60 y ss. [Cursivas de J.E.T.]

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 60, nota.

Posteriormente, después de la segunda guerra mundial, la posición de Estados Unidos en las relaciones económicas internacionales se alteró sustantivamente. El comercio con Japón y otros países de Asia y Oceanía adquirió una inusitada preponderancia, al paso que las actividades militares se ampliaron más allá de los requerimientos de defensa del Canal, como lo demuestra el establecimiento del "Comando Sur de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos" dentro de la Zona y la conversión de esta última en el centro estratégico-militar más importante en América Latina.

Aparte de ello, la política tarifaria que se estableció desde que el Canal inició sus operaciones y la práctica de mantener invariables los niveles de peaje a lo largo de los seis decenios siguientes —no obstante las depreciaciones de las monedas y los considerables aumentos de los fletes marítimos, los seguros y los precios medios de las mercancías que han ocurrido desde entonces— se ha traducido, en la práctica, en un subsidio considerable y de seguro creciente al tráfico comercial. Siendo Estados Unidos el principal usuario de los servicios del Canal<sup>20</sup> y estando bajo su completo dominio, es natural que sea este país el más favorecido con su explotación.

Lamentablemente, los estudios que se han hecho sobre la significación del Canal para Estados Unidos no conceptualizan metodológicamente, de una manera pertinente, la importancia del Canal en el *producto bruto* y en la *renta nacional* de la economía norteamericana. Naturalmente que los problemas conceptuales y metodológicos resultan de mucho más difícil formulación porque influyen en ellos múltiples factores complejos y variables en lo que respecta a tiempo, tipos de mercancías, rutas y otros aspectos. Sin embargo, ésta sería a nuestro juicio la forma más apropiada de abordar el problema.

En el volumen II del estudio preparado por la CEPAL, *La economía de Panamá y la Zona del Canal*, se dice que por la vía canalera transitan más de cien productos diferentes en volúmenes estadísticos susceptibles de tomarse en cuenta. Entre los más importantes destacan el carbón, el petróleo y sus derivados, los minerales, las manufacturas de hierro y acero, el maíz, el azúcar, los desechos de metales, los fosfatos y la soya. Salvo el carbón y el petróleo, ninguno de los demás rebasó en lo particular el 10% de ese volumen en 1970.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> "Un 70% de la carga que cruza el Canal es originada en o destinada a Estados Unidos. En términos de ahorro en toneladas-millas representa cerca de 700 millones anuales." (CEPAL, *Estudio sobre las perspectivas del actual Canal de Panamá, 1965*, citado por Gorostiaga, *op. cit.*, pp. 11-12.) "48% de la carga en 1969 fue originada en Estados Unidos y 31% fue destinada a ese país" (*op. cit.*, p. 67, en *ibid.*). Y "aunque las corrientes de comercio que tienen su origen o destino en los Estados Unidos utilizan, en proporción relativamente baja, barcos de bandera norteamericana (8 o 9 por ciento de la carga), esa proporción se eleva notablemente si se toman en cuenta las naves con banderas de conveniencia controladas por empresarios de los Estados Unidos" (CEPAL, *op. cit.*, vol. I, p. 65, nota). Por otra parte, debe subrayarse que "los barcos mercantes del Gobierno de Estados Unidos no pagaron peajes hasta 1951, y desde entonces en vez del peaje conceden un crédito a la CCP. La misma CCP ha calculado el valor de peajes no pagados en 70.6 millones y el de los créditos desde 1951 en 58.5 millones". (Gorostiaga, *op. cit.*, p. 12, nota.)

<sup>21</sup> CEPAL, *op. cit.*, vol. II, *Ahorro que obtienen los usuarios del Canal de Panamá*, p. 20.

Por otra parte, diversos estudios examinaron la distribución de los ingresos de los productos principales. Aunque las cifras se elaboraron con el propósito de registrar los productos individuales (entre 16 y 25 productos) de los que se obtiene cerca del 40% de los ingresos por peajes, los datos revisten enorme trascendencia para lo que aquí nos proponemos destacar.

## CUADRO 2

*Canal de Panamá: ingreso por productos principales, según diversos estudios, 1963 (Porcentajes)*

Producto	Presente estudio <sup>a</sup>	Arthur D. Little <sup>b</sup>	Stanford Research Institute <sup>c</sup>
Total	100.0	100.0	100.0
Petróleo y derivados	11.2	9.9	12.3
Aceite crudo		3.4	
Aceite combustible		3.7	
Gasolina		1.3	
Aceite lubricante		0.7	
Kerosene		0.6	
Aceites minerales misceláneos y coque		0.2	
Carbón	4.2	4.7	4.7
Minerales	6.5	7.4	5.3
Mineral de hierro		3.7	4.8
Minerales no ferrosos		3.7	
Alúmina y bauxita			0.5
Manufacturas de hierro y acero	2.3	2.0	
Fosfatos	1.8	2.1	1.7
Azúcar	2.6	2.2	2.6
Maíz y frijol de soya	2.4	2.6	3.4
Granos duros <sup>d</sup>			2.0
Maíz		1.5	
Frijol de soya		1.1	1.4
Plátano	4.4	4.9	4.4
Desechos de metal	1.5	2.4	1.4
Nitratos	2.7	1.0	3.0
Harina de pescado		0.4	
Nitrato de sodio		0.6	
Carga general	48.4	51.1	49.2
Azufre		0.4	0.3
Cobre		1.1	
Automóviles		4.7	
Químicos sin clasificar		0.4	
Trigo		1.3	1.2
Madera		3.7	5.6
Alimentos enlatados		2.0	
Arroz			0.5
Pulpa de madera y papel			2.5
Otros	48.4	37.5	39.1
Lastre	12.0	9.7	12.0

<sup>a</sup> Los productos se agruparon según la clasificación del presente estudio.

<sup>b</sup> *Revenues vs. tolls for the Panama Canal, 1966*.

<sup>c</sup> *Analysis of Panama Canal Traffic and Revenue Potential, 1967*. (Los peajes y clasificación de este estudio fueron aplicados al año 1963.)

<sup>d</sup> Incluye otros granos como cebada, avena y sorgo.

Nota: Las diferencias en los porcentajes correspondientes a cada producto se deben a diversas formas de clasificación estadística y a discrepancias en los peajes efectivos por producto utilizados en cada estudio.

CUADRO 3

*Canal de Panamá: tráfico de productos con origen o destino en Estados Unidos y Japón, 1960 a 1970 (Millones de toneladas)*

Tráfico	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Total	59.2	63.7	67.5	62.2	70.5	76.6	81.7	86.2	96.5	101.4	114.3
Estados Unidos											
Tonelaje	41.6	42.5	45.3	40.1	46.4	49.6	54.2	58.5	60.9	67.8	79.4
Porcentaje	70.1	66.7	67.0	64.2	65.8	65.0	66.5	67.8	63.0	67.0	69.4
Japón											
Tonelaje	12.2	15.3	17.8	15.4	19.8	21.4	24.5	28.9	38.1	41.0	51.4
Porcentaje	20.6	24.0	26.4	24.8	28.1	28.0	30.0	33.6	39.4	40.3	45.0
Ruta Estados Unidos-Japón											
Tonelaje	10.7	13.5	14.9	12.9	16.6	17.5	20.4	24.1	29.1	32.9	41.0
Porcentaje	18.1	21.3	22.0	20.7	23.5	22.8	25.0	28.0	30.2	32.4	35.8

Nota: Los tonelajes correspondientes a Estados Unidos y Japón incluyen el tonelaje de la ruta Estados Unidos-Japón. Este cuadro se tomó del estudio de la CEPAL, *La economía de Panamá y la Zona del Canal*; vol. II, *Ahorro que obtienen los usuarios del Canal de Panamá*, p. 27. Fuente: Informes anuales de la Compañía del Canal.

Los datos de los productos principales que suministran los ingresos del Canal demuestran que más del 95% de esos ingresos (prescindiendo de los automóviles y la carga química sin clasificar) provienen de productos primarios en 1963. (Véase la segunda columna del cuadro 2.)

Por otra parte el tráfico de productos con origen o destino en Estados Unidos se incrementó considerablemente de 1960 a 1970. (Véase el cuadro 3.)

En el cuadro 4 se presentan las características de las rutas de los productos principales, según los puertos de origen y destino y según la distancia por el Canal y por derroteros diferentes.

Los cuadros que hemos reproducido perfilan con claridad los contornos dentro de los cuales debe plantearse la cuestión de la significación del Canal para la economía y el Gobierno norteamericanos.

Es harto conocida la enorme repercusión de las fluctuaciones de los precios de las materias primas en cuanto éstas entran en el proceso de producción de la mercancía. Es evidente que todo lo que determine un cambio en cuanto a la magnitud del capital constante, y por tanto del capital total invertido, se traduce también en un cambio en la cuota de ganancia, aun cuando permanezcan invariables la plusvalía y el capital variable y la relación existente entre ellos. Las materias primas constituyen una parte fundamental del capital constante. En las ramas industriales en que no figuran materias primas en sentido estricto figuran, sin embargo, materias auxiliares o intervienen aquéllas como parte integrante de las máquinas, etc., y las fluctuaciones de sus precios afectan proporcionalmente a la cuota de ganancia. Si el precio de las materias primas disminuye aumentará la cuota de ganancia. Y a la inversa. Si aumenta el precio de las materias primas la cuota de ganancia disminuirá. De aquí se desprende, entre otras cosas, cuán importante es para los países industriales, en este caso, sobre todo para Estados

Unidos, la baratura de las materias primas, aun cuando las fluctuaciones de su precio no vayan, ni mucho menos, acompañadas por cambios en la órbita de venta del producto, es decir, prescindiendo en absoluto de la relación entre la oferta y la demanda. Y se desprende, asimismo, que el comercio exterior influye en la cuota de ganancia, aun prescindiendo de toda la influencia que pueda ejercer en los salarios mediante el abaratamiento de los medios de subsistencia de primera necesidad. Afecta, en consecuencia, a los precios de las materias primas o auxiliares necesarias para la industria o para la agricultura.

Sabemos, además, que el valor de las materias primas y auxiliares pasa en bloque y de una vez al valor del producto en que se emplean, mientras que el valor de los elementos que forman el capital fijo sólo pasa a medida que se va desgastando, es decir, paulatinamente. De donde se sigue que el precio del producto resulta afectado en mucho mayor grado por el precio de las materias primas que por el capital fijo, aunque la cuota de ganancia se determina por la suma total del valor del capital invertido, cualquiera que sea la parte mayor o menor que se consuma o quede sin consumir. Es evidente, sin embargo, que la ampliación o la restricción del mercado depende del precio de cada mercancía y se halla en razón inversa al alza o la baja de este precio.

Por otra parte, la masa y el valor de la maquinaria empleada aumenta a medida que se desarrolla la capacidad productiva del trabajo, pero no en la misma proporción en que aumenta ésta, es decir, en la misma proporción en que la maquinaria suministra un producto mayor. Por tanto, en las ramas industriales que necesitan materias primas, o sea, en aquellas en que el objeto sobre el que se trabaja es ya de por sí producto de un trabajo anterior, la creciente capacidad productiva del trabajo se expresa precisamente en la proporción en que una cantidad mayor de materias primas absorbe una determinada cantidad del trabajo, es decir, en la masa cada vez mayor de materia prima que se convierte en producto. Por consiguiente, en la proporción en que se

CUADRO 4

*Canal de Panamá: características de las rutas de los productos principales*

Producto	Ruta	Puertos, origen y destino	Distancia (millas náuticas)			
			Vía canal de Panamá (D <sub>1</sub> )	Vía ruta alterna (D <sub>2</sub> )	Diferencia (D <sub>2</sub> -D <sub>1</sub> )	Razón (D <sub>2</sub> /D <sub>1</sub> )
Petróleo y sus derivados	Costa este de Estados Unidos a Asia	Nueva Orleáns, Estados Unidos	9 125	14 408 (S)	5 283	1.5
		Tokio, Japón		15 762 (B)	6 637	1.7
Carbón	Costa este de Estados Unidos a Asia	Norfolk, Virginia	9 514	13 195 (S)	3 681	1.39
		Tokio, Japón		15 280 (B)	5 766	1.6
Minerales	Costa oeste de Sudamérica a costa este de Estados Unidos	Huasco, Chile Baltimore, Maryland	4 314	9 393 (M)	5 079	2.18
Manufacturas de hierro y acero	Costa este de Estados Unidos a Costa Oeste de Estados Unidos	-	-	-	7 900 (M)	-
		Los Angeles a Nueva York	5 263	3 000 (F)		
Fosfatos	Costa este de Estados Unidos a Asia	Tampa, Florida	8 952	14 116 (S)	5 164	1.5
		Tokio, Japón		15 494 (B)	6 542	1.7
		Tampa, Florida	8 934	14 316 (M)	5 382	1.6
Azúcar	Costa este de Estados Unidos a Oceanía	Sidney, Australia				
		Manila, Filipinas	11 388	11 467 (S)	79	1.01
		Nueva York, Estados Unidos		12 479 (B)	2 091	1.19
Maíz y soya	Costa este de Estados Unidos a Asia	Nueva Orleáns, Estados Unidos, Tokio, Japón	9 125	14 408 (S)	5 283	1.5
Desechos de metal	Costa este de Estados Unidos a Asia	Filadelfia, Pensilvania	9 680	13 180 (S)	3 500	1.36
		Tokio, Japón			5 400 (B)	
Otros productos	Costa oeste de Canadá y Estados Unidos a Europa	-	-	-	5 577 (M)	1.60
		Costa este de Estados Unidos a Oceanía			4 640 (B)	1.51
	Costa este de Estados Unidos a Colombia, Ecuador, Perú, Indias occidentales a costa oeste de Estados Unidos	-	-	-	6 200 (M)	
		-	-	-	5 900 (M)	

Notas: M significa vía Estrecho de Magallanes; B significa vía Cabo de Buena Esperanza; S significa vía Canal de Suez; y F significa ferrocarril.

Fuentes: Stanford Research Institute, *Analysis of Panama Canal Traffic & Revenue Potential, 1967*; Atlantic-Pacific Inter-oceanic Canal Study Commission, *Inter-oceanic Canal Studies, 1910*.

desarrolla la capacidad productiva del trabajo, nos encontramos con que el valor de la materia prima forma una parte integrante cada vez mayor del valor del producto mercancía, no sólo porque se incorpora íntegramente a éste, sino porque en cada parte de la cuota del producto total van reduciéndose constantemente la parte que reponen el desgaste de la maquinaria y la que constituye el trabajo añadido. Y como resultado de esta curva descendente aumenta relativamente la otra parte de valor que forma la materia prima, siempre y cuando este aumento no se vea contrarrestado por la correspondiente disminución de valor de la materia prima, derivada de la creciente productividad del trabajo empleado en su propia producción.

No hay que olvidar, además, que las materias primas y auxiliares son exactamente lo mismo que el salario, parte integrante del capital circulante, razón por la cual deben reponerse constantemente en su integridad con los resultados de la venta del producto en cada caso, mientras que tratándose de la maquinaria sólo hay que reponer el desgaste, y además, en forma de un fondo de reserva, siempre y cuando

contribuya a él con su parte anual la renta total realizada durante el año; así volvemos a ver aquí cómo un alza en el precio de las materias primas puede cortar o entorpecer el proceso de reproducción, si el precio obtenido por la venta de las mercancías no basta para reponer todos los elementos de éstas, de manera que resulta imposible proseguir el proceso sobre una base adecuada a su base técnica, de tal modo que sólo se emplee una parte de la maquinaria o que la maquinaria en su conjunto no pueda trabajar todo el tiempo acostumbrado.

Finalmente los gastos originados por los desperdicios cambian en relación directa con las fluctuaciones de los precios de las materias primas: aumentan cuando aumentan éstos y disminuyen cuando éstos disminuyen.

A partir de lo que hemos expuesto, no es difícil comprender que si más del 90% del tonelaje que transitó por el Canal en 1970 se componía de productos primarios<sup>22</sup> y si esos

<sup>22</sup> Véase el cuadro 14 correspondiente al estudio de la CEPAL, *op. cit.*, vol. II, p. 29.

productos (primarios) suministraron más del 95% de los ingresos que se percibieron en 1963 según el estudio de Arthur D. Little; y si a esto agregamos el enorme ahorro en tiempo de navegación que Estados Unidos obtiene como usuario principal de la vía interoceánica, la importancia del Canal para la economía y el Gobierno norteamericanos hay que explicársela en función de *la relación interna que se establece entre la vía interoceánica, el producto bruto y la renta nacional de aquel país*. He ahí la exégesis a partir de la cual se eslabonan los rasgos fundamentales que conforman la esencia del enclave colonial de la Zona del Canal.

A partir de esta base se comprende sin mayor esfuerzo la organización de la Compañía del Canal como una institución gubernamental que no se rige por las normas usuales de la empresa capitalista, la política de tarifas sostenidas desde su apertura, la conversión de la ZCP en el centro estratégico-militar más importante de Estados Unidos en América Latina y los programas sistemáticos de reducción de costos y aumento de la productividad que, junto a los márgenes de holgura de la capacidad utilizada de muchas empresas, han provocado la sustitución de la fuerza de trabajo por equipos modernos y, en general, la reducción de los requerimientos unitarios de mano de obra.

## II

Hemos estudiado el problema fundamental de la importancia del Canal y de la Zona del Canal para la economía y el Gobierno norteamericanos. Vamos a ocuparnos ahora del nexo interno que existe entre la Zona del Canal y el subdesarrollo panameño, que constituye, por así decirlo, el segundo gran punto de divergencia con el profesor Gorostiaga.

La tesis central de Xabier Gorostiaga en torno a esta segunda parte podemos resumirla en los siguientes párrafos.

“...La Zona del Canal de Panamá mantiene una estructura económica, tecnológica, de organización, de relaciones internacionales, de costo y, *sobre todo, de objetivos e intereses completamente diferentes, y a veces opuestos a los del sistema económico panameño.*”<sup>23</sup>

Las principales distorsiones o costos sociales del enclave son los siguientes: 1) distorsiones en la distribución del ingreso, 2) en el sistema monetario y bancario, 3) en el empleo y los salarios, 4) en el consumo, 5) altos costos de urbanización e industrialización, 6) concentración de población y recursos en el área metropolitana, 7) debilidad y falta de dinamismo del sector público. En otro lugar agrega: “Las distorsiones económicas inducidas en la estructura económica panameña por la ZCP, pueden ser al menos tan costosas como la pérdida de los beneficios. *No hemos pretendido mostrar que la ZCP es la única causa explicativa de estas distorsiones, pero ciertamente sí consideramos que es la más importante.*”<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Gorostiaga, “La Zona del Canal de Panamá y el subdesarrollo panameño”, en *Comercio Exterior*, octubre de 1974, pp. 1054 y ss. [Cursivas de J.E.T.]

<sup>24</sup> Gorostiaga, *Evaluación de la potencialidad económica de la Zona del Canal de Panamá para Panamá y los Estados Unidos* (mimeo.), Ediciones AUDE, Universidad de Panamá, 1973, p. 64. [Cursivas de J.E.T.]

Si bien es cierto que la ZCP, como atestigua Gorostiaga, no es la única causa explicativa de las distorsiones económico-sociales de la estructura del país, *no puede sostenerse, de ninguna manera, que ésta sea la causa más importante de sus principales distorsiones, y menos aún que los objetivos e intereses que mantiene aquel enclave colonial sean completamente diferentes y opuestos al sistema económico panameño.*

En el campo de la vida social los fenómenos *no pueden* explicarse como relaciones entre cosas o entre hombres y cosas; esto sería ignorar la especificidad de los fenómenos sociales, del movimiento social como forma superior del movimiento de la materia: lo que precisamente distingue a los fenómenos de este campo de la realidad de las formaciones materiales (objetos, cosas, etc.) de otros sectores de la naturaleza.

Por tanto, explicar el subdesarrollo panameño en función de la Zona del Canal como factor decisivo y determinante no es otra cosa que deformar la situación real de las cosas, contemplar y analizar el fenómeno como una relación de *objetos* circunstanciales y externos a través de los cuales se ocultan las clases sociales que se encuentran en la verdadera raíz del problema. De allí que el *nexo interno* entre la Zona del Canal y el subdesarrollo panameño es una función cuyas variables están determinadas por la estructura de clases que prevalece en el país.

Las tres fuerzas políticas fundamentales en nuestra realidad social son: 1) La oligarquía comercial-usurera terrateniente, es decir, la oligarquía que se compone, por sus intereses de clase, de los grandes comerciantes-importadores, los usureros intermediarios del campo y los grandes latifundistas-terratenientes. Son las clases que han detentado el poder desde el surgimiento de la República, y el pueblo las conoce como *oligarquía*; 2) una burguesía industrial-nacional, débilmente desarrollada, que aparece, sobre todo, después de la segunda guerra mundial como expresión del proceso de sustitución de importaciones. Un apéndice de esta burguesía industrial es la débil agricultura capitalista del campo. Por sus objetivos e intereses económicos, la naturaleza de estas clases *son opuestos y absolutamente antagónicos*; 3) el proletariado, poco numeroso aún, de la ciudad y del campo y las amplias masas de la población campesina. El insuficiente desarrollo del proletariado dimana del escaso desarrollo industrial del país.

Pues bien, *la anatomía y la fisiología de los sectores que componen la oligarquía panameña constituye el factor determinante de las principales distorsiones de la economía panameña. No es el subdesarrollo panameño —como sostiene el profesor Gorostiaga— lo que puede interpretarse en función de la Zona del Canal; es, inversamente, el enclave colonial que agrava las distorsiones principales de la economía panameña lo que debe explicarse en relación directa con las clases sociales que detentan el poder desde el inicio de la República.*

Veamos pues en qué consiste el vínculo orgánico entre la oligarquía y Estados Unidos.

Los grandes comerciantes que obtienen sus enormes ga-

nancias de las mercancías que importan, se encuentran, de suyo, vinculados a los Estados Unidos. A lo largo de la historia republicana estos grupos se ha pronunciado por una política francamente liberal de puertas abiertas a los productos norteamericanos.

Su total disociación del mercado interno configura el trasfondo que une a los grandes comerciantes con los terratenientes y los usureros intermediarios del campo. No es extraño, por tanto, que estos grupos decididamente apoyados por Estados Unidos se opongan a una política de sustitución de importaciones y protección a la industria nacional, de reforma agraria y nacionalización de la banca, de implantación de un sistema monetario propio. Su carácter antinacional y extranjerizante es lo que explica las distorsiones económico-sociales de la estructura peculiar del subdesarrollo panameño.

No es en modo alguno casual que las exigencias de servicios asociados al funcionamiento de la vía interoceánica y la brecha entre la demanda y la oferta hayan favorecido la especialización en el sector terciario y, en particular, la expansión del comercio como patrón característico del desarrollo del país. Tampoco es casual que los mentores de aquellos grupos, en acuerdo con los representantes de Washington, se opusieran desde un comienzo a que el país estructurara un sistema monetario autónomo que evitara, configurando las bases de una política monetaria y financiera nacional y con el manejo de sus propios instrumentos, la vulnerabilidad de la economía y su dependencia del comportamiento imprevisible de las variables exógenas. El Convenio Monetario suscrito en Washington el 20 de junio de 1904 y ratificado por el decreto presidencial núm 74 de diciembre de ese mismo año, al establecer la misma paridad *formal* del balboa y el dólar y permitir la libre circulación de este último, convertía la economía panameña en un apéndice de la economía norteamericana, al mismo tiempo que protegía al gran comercio panameño de las continuas sacudidas del proceso inflacionario y la devaluación monetaria. Se creaba de este modo una moneda estable y única para facilitar las transacciones comerciales entre ambos estados, al paso que se ahogaba cualquier intento de industrialización del país.

La Constitución de 1941 (artículo 156) ha sido el único intento de desafiar el orden monetario constituido por aquel Convenio. La ley núm 6 de 1941 creó el Banco Central de Panamá como entidad de emisión. Sin embargo, tres meses después la ley fue abrogada y ordenada la anulación de todo el circulante emitido.

Puede afirmarse que la evolución de la economía panameña no muestra ninguna tendencia *sensible* a transformar la pauta de desarrollo tradicional. Contrariamente, se ha venido insistiendo en convertir a Panamá en un "centro financiero internacional".

No habrá, quizá, ningún país con una legislación bancaria como la que actualmente rige en Panamá. La ley no sólo estimula y favorece la constitución de todo tipo de bancos libres de impuestos en la República, sino que permite la libre transferencia de capitales sin ninguna restricción. Esto significa, por una parte, *la legalización de la descapitalización de la economía*, es decir, la fuga del poco ahorro que se acumula

en el país, y por otro, la afirmación del poder económico del gran capital comercial, del sector más poderoso de la oligarquía. Es por eso que desde la promulgación del decreto 238, del 12 de julio de 1970, hasta fines de abril de 1973, la Comisión Bancaria Nacional otorgó permiso para operar en el país a 23 instituciones bancarias.<sup>25</sup>

Sobre la gravedad de esta medida basta citar las palabras de Harry G. Johnson, profesor de la Universidad de Chicago, y uno de los impulsores de la idea del centro financiero. En su reciente estudio *Panama as a Regional Financial Center*, reconoce que el sistema bancario no creará ni empleo ni ingresos al Gobierno en una forma significativa.<sup>26</sup>

El sostenimiento del sector comercial, que explica el alto grado de apertura de la economía, se manifiesta en la fijación de aranceles bajos y en la inexistencia casi completa de otras medidas de protección y estímulo a la actividad económica interna, a diferencia de lo que ocurre en casi todos los países latinoamericanos.

Los datos estadísticos sobre el destino de los préstamos concedidos por el sistema bancario de 1969 a 1973 lo acaban de confirmar (véase el cuadro 5).

En 1973 más del 60% de los préstamos concedidos por las instituciones bancarias se concentraban en el comercio, lo que representaba un incremento de 3.5% respecto a 1969. Las esferas productivas apenas si recibieron algún estímulo, pues a excepción de la agricultura y la avicultura, pesca, etc. . . , que experimentaron un leve aumento del 0.8 y el 0.2 por ciento, respectivamente, la ganadería acusó una ligera reducción de 0.1%, al paso que la industria, la rama más afectada, registró una baja del 8.7 al 4.7 por ciento durante el mismo período y después de un sensible aumento de 10.2% en 1971. Por otra parte, se observa una fuerte reducción de 38.4% de los préstamos concedidos por las entidades bancarias a los residentes del país, en beneficio de los residentes del exterior precisamente después de entrar en vigor la nueva legislación bancaria.

Por tanto, la estructura de préstamos demuestra claramente la tendencia a consolidar el carácter abierto y francamente liberal de la economía en provecho de los grupos responsables del subdesarrollo del país.

Por supuesto, la responsabilidad del atraso no sólo recae

25 "...El 'boom' de la inversión bancaria —sostiene Gorostiaga— se produce desde 1968 (año del golpe militar del presente Gobierno), donde los activos bancarios se sextuplican, los depósitos externos se incrementan en proporción de 10 a 1, y de los 54 bancos con operaciones en Panamá actualmente, 34 iniciaron sus operaciones después de la Ley Bancaria de julio de 1970. Los bancos locales solamente son 15 y casi un 75% del sistema bancario son bancos extranjeros." (Gorostiaga, *La inversión extranjera en Panamá y su impacto en la estructura económica del país*, en *La inversión extranjera en Centroamérica*, 1a. ed., EDUCA, Costa Rica, 1967, p. 295.)

26 Harry G. Johnson, *Panama as a Regional Financial Center*, pp. 40 y ss., cit. por Gorostiaga, *Evaluación de la potencialidad*. . . , p. 51. En la misma nota y a continuación Gorostiaga agrega: "Panamá debe ser consciente de que los centros financieros llevan consigo una relación muy estrecha con las compañías multinacionales. No se puede ser ingenuo ante este hecho y se debe sopesar la decisión que habrá de tomarse con base en la experiencia de otros países latinoamericanos y en la peculiaridad de Panamá". (*Ibid.*, p. 51.)

CUADRO 5

*Préstamos concedidos por las entidades bancarias de la república, según finalidad: años 1969 a 1973 (Miles de balboas)*

Finalidad	1969		1970		1971		1972		1973	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Préstamos a residentes del país										
Agricultura	9 403.4	2.2	15 992.8	2.9	23 377.4	2.7	30 636.6	3.0	42 569.3	3.1
Ganadería	17 369.8	4.1	19 918.1	3.6	32 846.4	3.8	42 642.6	4.2	55 171.4	4.0
Agricultura, pesca y extracción de madera y silvicultura	855.7	0.2	423.2	0.1	2 226.5	0.3	2 878.5	0.3	4 935.3	0.4
Comercio	246 811.8	58.1	380 284.0	69.2	513 075.4	59.4	627 346.9	62.4	858 051.8	61.6
Industria	36 784.6	8.7	35 501.7	6.5	88 148.2	10.2	89 313.9	8.9	66 172.9	4.7
Vivienda	17 981.7	4.2	18 560.9	3.4	48 293.6	5.6	55 854.9	5.6	96 282.4	6.9
Préstamos para otras construcciones	13 813.7	3.2	17 618.3	3.2	23 589.2	2.7	25 947.2	2.6	51 185.7	3.7
Consumo personal	51 546.5	12.1	54 076.8	9.8	82 599.7	9.6	102 443.8	10.2	159 208.3	11.4
Otros o indeterminados <sup>1</sup>	30 401.0	7.2	7 251.0	1.3	50 079.8	5.8	27 650.1	2.8	59 174.1	4.2
Total de préstamos	565 538.5	100.0	941 594.2	100.0	1 511 048.5	100.0	2 232 801.0	100.0	3 791 731.6	100.0
a residentes del país	424 998.2	75.1	549 626.8	58.4	864 236.2	57.2	1 004 714.5	45.0	1 392 751.2	36.7
a residentes del exterior	140 540.3	24.9	391 967.4	41.6	646 812.3	42.8	1 228 086.5	55.0	2 398 980.4	63.3

<sup>1</sup> Incluye préstamos al sector público.

Fuente: *Panamá en cifras* (años 1969 a 1973), Dirección de Estadística y Censo, noviembre de 1974.

en los grandes comerciantes-importadores; ya dijimos que los grandes terratenientes y usureros del campo también se benefician con este régimen de producción. De allí, la acentuada explotación semifeudal y el marcado proceso de concentración y atomización de la tierra en el país.

En 1960 existían 91 explotaciones de 1 000 ha. o más (que representaban el 0.09% del total de explotaciones) con una extensión territorial de 284 450 ha. o sea el 15.7% del total de la superficie en explotación.

En el extremo opuesto, 43 672 explotaciones menores de cinco ha. (el 46% del total de explotaciones) disponían de 95 655 ha. (el 5% de la superficie total en explotación). Pues bien, en 1971 se registraron 102 explotaciones, con una superficie de 319 934 ha., el 15.8% del total en explotación, o sea, un aumento de 35 484 ha. Al mismo tiempo, el 52% del total de explotaciones (53 996 explotaciones menores de cinco ha.) sólo disponían del 4% de la superficie total bajo explotación (75 110 ha.)

Como vemos, entre 1960 y 1970, las explotaciones menores de cinco ha. aumentaron en 10 304 (24%), mientras que la superficie en su poder descendió en 20 545 ha. (21%). Estas 20 545 ha. pasaron a manos de los grupos con explotaciones de 1 000 ha. o más; lo que significa, en otros términos, la apropiación de la tierra de la inmensa mayoría de la población campesina y su concentración en una minoría privilegiada, la conservación del minifundio y la expansión del latifundio.

Los datos referentes al uso de la tierra demuestran, por otra parte, la naturaleza semifeudal de los grandes latifundios. En 1961, del total de tierras registradas como propias, es decir, con título de propiedad (494 055 ha.) solamente el

7% se encontraba bajo cultivo agrícola, mientras el 58% estaba cubierto de pastos; la mayor parte de las tierras cultivadas eran trabajadas bajo formas de tenencia indirecta; el 27% correspondía a los usufructuarios y el 36% a los arrendatarios. Estas cifras no dejan dudas del carácter semifeudal de los grandes latifundios, o lo que vale decir, de la estructura agraria existente en el país.

Sería erróneo deducir del maridaje de la oligarquía con los intereses del Gobierno de Estados Unidos, que entre estos grupos no existen diferencias y contradicciones.

A lo largo de la historia republicana se registran serias fricciones, sobre todo después de la firma del tratado Hay-Bunau-Varilla, cuando Estados Unidos eliminó, de hecho, los puertos de Panamá y Colón en los que los grandes comerciantes habían cifrado sus esperanzas.

“La primera controversia —sostiene R. Alfaro en su obra *Medio siglo de relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*— surgió cuando poco tiempo después de traspasada la Zona del Canal a la jurisdicción de los Estados Unidos, se expidió en nombre de ese Gobierno, en junio de 1904, una orden ejecutiva por medio de la cual se declaraba la Zona abierta al comercio del mundo, se ponía en vigor en ese territorio el arancel proteccionista vigente a la sazón y generalmente conocido bajo la denominación de ‘Tarifa Dingley’; se declaraban puertos terminales del canal los de Ancón (la boca) y Cristóbal y se establecían en esos puertos aduanas y oficinas postales.

”Aquella orden ejecutiva echaba por tierra todas las esperanzas que Panamá [léase oligarquía, J.E.T.] había cifrado en la obra del Canal. La simple concesión del ‘uso, ocupación y control’ de la Zona queda transformada en

cesión territorial absoluta que hacía de aquella faja una colonia norteamericana dentro del Estado panameño. El arancel Dingley cerraría la puerta a los productos panameños, que debían hallar su natural mercado en la Zona del Canal y en las naves que utilizan la vía interoceánica. Surgía la visión de una competencia desigual y ruinosa entre la débil economía de la naciente República y una Zona abierta al comercio universal bajo la égida del más rico gobierno del mundo. Surgían asimismo las más pesimistas sospechas acerca de las verdaderas intenciones de los Estados Unidos en el istmo.<sup>27</sup> Este ha sido el meollo de las contradicciones entre la oligarquía y el Gobierno de Estados Unidos.<sup>27</sup> Hasta 1955 fueron continuas las quejas de Panamá con motivo de las actividades comerciales de Estados Unidos. El desarrollo cada día mayor de los comisariados destinados al abastecimiento de los empleados del Canal, el abuso del privilegio de comprar en estos establecimientos, el incentivo enorme para el contrabando y las dificultades casi insuperables para reprimirlo, fueron materia principal de la correspondencia y de las gestiones diplomáticas de Panamá durante todo este período.

No es casual, por ello, que la política en torno a la Zona del Canal haya permitido un amplio margen de maniobra entre las distintas clases sociales, pues éste es, por así decirlo, un punto donde convergen los intereses de todas las clases sociales. Tanto la oligarquía como la burguesía industrial y los sectores populares coinciden,  *aunque con objetivos diametralmente opuestos*, en la lucha por la Zona del Canal. La oligarquía por el simple mercado de la Zona de Canal; la burguesía industrial y los sectores populares por incorporar el territorio de la Zona a los intereses del desarrollo económico-social del país.

En correspondencia con los patrones de desarrollo dominantes, el sector público ha desempeñado un papel relativamente pasivo en la conducción de la economía. Es natural que en un país que se encuentra abierto al comercio exterior y cuyas principales fuentes de ingresos se basan en la

prestación de servicios, las exigencias de la intervención gubernamental sean poco rigurosas.

Además del carácter predominantemente pasivo de la promoción estatal de la producción, destaca cierto rezago correlativo en la organización institucional y en el arsenal de instrumentos de política económica dirigidos a impulsar deliberadamente el desarrollo del país. La debilidad o inexistencia de mecanismos de control y regulación monetaria, cambiaria y crediticia; la participación reducida de la inversión pública<sup>28</sup> en la formación de capital y la alta dependencia de la contratación de créditos internos y externos;<sup>29</sup> el uso extremadamente limitado de medidas de protección y aliento al proceso de crecimiento industrial y al sistema de crédito agrícola y el rezago relativo de las obras de infraestructura destinadas a integrar regionalmente el país, son insuficiencias notables de la economía nacional.

Puede afirmarse que el desarrollo de la economía panameña ha estado concentrado hasta mediados de la década de los cincuenta en la zona metropolitana Panamá-Colón y en actividades vinculadas al comercio y los servicios. El resto del país, con excepción de algunos centros menores de actividad, se mantuvo desvinculado del núcleo central de la economía. La agricultura registraba y registra todavía marcadas características de subsistencia, habiendo descendido considerablemente su participación en el producto interno bruto a pesar de la presencia de oportunidades amplias de sustitución de productos alimenticios e insumos importados.

No obstante la preponderancia e inalterabilidad de los patrones de desarrollo que han sido descritos, después de la segunda guerra mundial y como consecuencia del *proceso de sustitución de importaciones*, surgió una débil burguesía industrial que ha venido abriéndose paso en medio de enormes dificultades.

La certeza clara de la existencia y debilidad de esta burguesía la demuestra el cuadro 6.

<sup>28</sup> Es notable el crecimiento de la inversión pública, que pasa de 33.2 millones de dólares en 1968, a 155.4 en 1972. A pesar de este crecimiento, la inversión privada supera todavía a la inversión pública en una proporción de 5 a 1 (Gorostiaga, *op. cit.*, p. 302).

<sup>29</sup> La deuda pública del Gobierno central al 31 de diciembre de 1972 fue de 389.3 millones de dólares (de los cuales 214.8 correspondían a la deuda externa y 174.4 a la deuda interna), habiendo aumentado en un 240% (145.5 millones de dólares desde 1968). Si incluimos la deuda de las instituciones autónomas, el total de la deuda contractual del sector público alcanzaba a los 541.6 millones de dólares, de los cuales 338.4 pertenecían a la deuda externa y 203.1 millones a la deuda interna. La deuda pública *per capita* en 1972 era de 360 balboas (dólares), la más alta de América Latina después de la de Chile. El servicio de esta deuda se acerca a los 60 millones de dólares anuales, lo que supone un gasto de casi un tercio de los ingresos del Gobierno desde 1971.

El financiamiento extranjero suponía un 68% de la inversión pública en 1971 y 60% en 1972. Analizando la inversión pública en 1972, con un monto de 155 millones, vemos que el 60% (93 millones) fue financiado por capital extranjero, de los cuales 25 millones provenían directamente del Gobierno de Estados Unidos, 35 millones de agencias internacionales (BID, 17.3; BIRF, 16.8, y la ONU, 0.7 millones de dólares), 20 millones de entidades privadas norteamericanas (Goldman Sadas and Co.) y 13 millones de créditos de vendedores extranjeros. Si se analizan las fuentes de inversión, se observa que la mayor parte de esta inversión (45 millones) proviene directamente de fuentes norteamericanas; lo que quiere decir que alrededor de la mitad de la inversión pública panameña depende de Estados Unidos (Gorostiaga, *op. cit.*, p. 303).

<sup>27</sup> Sin embargo, estas contradicciones no han alterado, en lo más mínimo, el carácter de los nexos orgánicos que unen a estos sectores. Así, por ejemplo, el Gobierno panameño nunca le ha aplicado al capital norteamericano las dos restricciones fundamentales que se le aplican a cualquier inversión extranjera. "La restricción de no poseer tierras cerca de la frontera no fue nunca cumplida por la compañía bananera, y la segunda restricción de que los extranjeros no pueden dedicarse al comercio detallista en el mercado interno, no se aplica a los ciudadanos norteamericanos, que reciben este privilegio sobre los demás extranjeros." (Gorostiaga, *La inversión extranjera...*, p. 29.) La CONEP lo describe en esta forma, en sus *Planteamientos básicos del sector privado panameño al gobernador Nelson A. Rockefeller*: "La República de Panamá se dice en el documento [p. 6, Panamá, mayo de 1969] ha concedido tradicionalmente una serie de preferencias y garantías muy particulares a los ciudadanos norteamericanos que conviven y realizan actividades de negocios en todo nuestro territorio. Como deferencia muy especial y unilateral, la Constitución y las leyes de Panamá le conceden al ciudadano y empresas estadounidenses que deseen hacer negocios en el país, el derecho a dedicarse al comercio detallista, en un pie de igualdad con el ciudadano panameño, aun cuando este tipo de actividad comercial está reservado únicamente a los nacionales de la República de Panamá. Además, la República de Panamá ha venido cumpliendo con sus obligaciones contractuales vigentes, aun a costa de su interés nacional más legítimo, de conceder privilegios de exoneración de toda clase de impuestos a la Compañía del Canal de Panamá y a los ciudadanos norteamericanos que viven y trabajan en la Zona del Canal de Panamá." (Cit. en *ibid.*, p. 345.)

CUADRO 6

*Establecimientos dedicados a la industria manufacturera en la república, por personas ocupadas, según características, 1972*

Características	Unidad	Total	Personas ocupadas						
			5 a 9	10 a 19	20 a 29	30 a 49	50 a 99	100 a 199	200 y más
Establecimientos informantes	Número	681	178	176	85	97	83	44	18
Personal ocupado	Número	26 229	1 207	2 517	2 052	3 674	5 640	5 931	5 208
Horas-hombre trabajadas por operarios	En miles	45 128	1 965	4 062	3 829	6 158	9 822	10 552	8 740
Remuneraciones pagadas	Valor en miles de balboas	64 118	1 785	5 009	4 473	8 463	13 152	14 204	17 032
Incremento bruto del activo fijo	Valor en miles de balboas	27 499	553	1 019	997	3 976	3 836	2 804	14 314
Variación de las existencias	Valor en miles de balboas	6 923	296	1 127	1 300	1 612	667	776	1 145
Valor de las ventas	En miles de balboas	477 020	11 533	33 787	32 106	51 855	81 211	90 530	175 998
Valor bruto de la producción	En miles de balboas	482 688	11 583	33 854	33 146	52 063	81 629	91 170	179 243
Valor del consumo intermedio	En miles de balboas	308 348	6 989	20 976	21 182	31 261	46 883	57 633	123 424

Fuente: *Panamá en cifras* (años 1969 a 1973), Dirección de Estadística y Censo, noviembre de 1974.

Como vemos, de los 681 establecimientos registrados en 1972, 536 (78.7%) se encuentran dentro de las cuatro primeras categorías, es decir, dentro de los establecimientos pequeños y medianos. A estos 536 establecimientos le corresponde el 36% del personal ocupado (9 450 personas), el 35.5% de las horas-hombres trabajadas, el 30.8% de las remuneraciones pagadas (19 730 balboas), el 23.8% del incremento bruto del activo fijo (6 545 balboas) y el 27.1% del valor bruto de la producción (130 646 balboas).<sup>30</sup>

Las estadísticas demuestran que la industria manufacturera ha elevado su participación en el valor agregado del 10.5 al 17.7 por ciento de 1955 a 1971. Sin embargo, la producción está fuertemente concentrada en la elaboración de bienes de consumo de manufactura simple y subsiste una acentuada desarticulación vertical cuya manifestación más ostensible se encuentra en los elevados coeficientes de importación de insumos y en el reducido grado de elaboración

nacional de los mismos en muchas ramas de la actividad económica.

Las posibilidades de sustitución de importaciones, sean de productos agrícolas o de artículos industriales, además de haberse aprovechado en forma limitada, han quedado a la zaga de la expansión de la demanda interna en el último decenio. El ascenso del coeficiente global de importaciones del 35.1 al 43.8 por ciento en el período 1959-71 es una plena confirmación de lo anterior.

A pesar de ser amplias las posibilidades de acentuar el proceso de sustitución, aún no se ha podido implantar una estrategia de crecimiento hacia adentro. El carácter esencialmente abierto de la economía y su dependencia del comercio y de servicios como centro generador de impulsos dinámicos sigue manteniendo relaciones de precios poco propicias para la diversificación industrial. De hecho, Panamá es uno de los pocos países latinoamericanos donde no existe una estrategia decididamente proteccionista. Poco se han aplicado los instrumentos arancelarios y las cuotas se han concedido caso por caso sin utilizarse como mecanismo de contención general de las importaciones. Los incentivos fiscales y sobre todo el apoyo financiero y crediticio han favorecido muy poco el desarrollo industrial.

En la agricultura se siguen observando las mismas dificultades que se derivan de la concentración de la tierra, el subempleo, la insuficiencia en obras de infraestructura, crédi-

<sup>30</sup> El análisis de estos datos cuestiona el estudio de la Universidad de La Habana sobre la economía panameña, que sostiene que Estados Unidos posee el 50% del total del capital invertido en las empresas nacionales, sobre todo si se admite que en lo que se refiere a la manufactura, en 1959 las inversiones directas totales de Estados Unidos en Panamá sólo ocupaban el 2.4%, mientras en 1969 esta cifra alcanzaba el 8.4% del total de todas las inversiones en Panamá (Gorostiaga, *ibid.*, cuadro 12: "Inversiones directas totales de Estados Unidos en Panamá", p. 340).

to y asistencia técnica y de la segregación de una gran parte de los agricultores de la economía de mercado. Cualquier política que no destruya definitivamente la estructura semi-feudal existente no hará más que agudizar la situación en el agro.

Es en estos términos que puede plantearse el vínculo interno entre la Zona del Canal y el subdesarrollo panameño, pues el *antagonismo* entre los sectores industrial-nacional y la oligarquía constituye una de las contradicciones fundamentales en la sociedad panameña y en los países latinoamericanos en los cuales (a excepción de México y quizá Perú), la revolución democrático-burguesa no es hoy una realidad. Y como quiera que en el proceso histórico no es posible saltar etapas, es un hecho incontrovertible que si no es a la burguesía nacional, corresponderá inevitablemente al proletariado realizar, bajo su dictadura, la revolución democrático-burguesa.

Esta tarea implica la organización y estructuración de un frente único bajo la unidad de la burguesía industrial, la pequeña burguesía, el proletariado, las amplias capas de la población y los intelectuales y profesionales progresistas del país. Este frente debe proponer un programa *mínimo* que incluya:

1) Una reforma agraria que destruya, sin indemnización, el gran latifundio semi-feudal y el minifundio; que elimine todas las deudas campesinas y distribuya la tierra a quien la trabaja.

2) La nacionalización y la implantación del control del Estado de todos los bancos y la fusión de los mismos en un banco central único.<sup>31</sup>

3) La estructuración de un sistema monetario propio que permita y acelere la industrialización del país.

<sup>31</sup> La nacionalización de los bancos, que no priva de un sólo céntimo a ningún propietario, no ofrece absolutamente ninguna dificultad, ni de orden técnico ni de orden cultural. La nacionalización de los bancos no debe confundirse, como ocurre con tanta frecuencia, con la confiscación de los bienes privados. La propiedad de los capitales con que operan los bancos y que se concentran en ellos se acredita por medio de certificados impresos, a los que se da el nombre de acciones, obligaciones, letras de cambio, recibos, etc. Con la nacionalización de los bancos, es decir, con la fusión de todos ellos en un solo banco del Estado, no se anularía ni modificaría ninguno de esos certificados. Quien poseyese diez dólares en su libreta de ahorros seguirá poseyendo los mismos diez dólares después de implantada la nacionalización y quien poseyese diez millones, seguirá poseyéndolos, aun después de tomada esa medida, en forma de acciones, obligaciones, letras de cambio, resguardos de mercancías, etc. Sólo la fusión de todos los bancos en un banco único, sin que esto implique la menor modificación de las relaciones de propiedad, sin que, repetimos, se le quite un solo céntimo a ningún propietario, ofrece la *posibilidad* de implantar un control efectivo. Sólo nacionalizando los bancos *podrá conseguirse* que el Estado sepa a dónde y cómo, y dónde y cuándo se desplazan los millones y cientos de millones. Y sólo este control sobre los bancos permitiría llevar a cabo, de hecho y no de palabra, el control de toda la vida económica, de la producción y de la distribución de los productos más importantes. Sólo el control de las operaciones bancarias, a condición de que se concentren en un solo banco, perteneciente al Estado, permitirá llevar a cabo, previa aplicación de otras medidas fácilmente aplicables, la recaudación del impuesto de utilidades sin que haya ocultaciones de bienes e ingresos, pues hoy día el impuesto de utilidades sigue siendo en gran parte una ficción.

4) La nacionalización de todos los institutos de seguros y consorcios capitalistas extranjeros más importantes, al mismo tiempo que el control y la regulación de las inversiones foráneas privadas.

5) La *nacionalización* del Canal de Panamá y la plena soberanía sobre el territorio de la Zona.

6) La desmantelación de todas las bases militares que existen en el territorio panameño.

7) El control estatal del comercio exterior y la prohibición de toda importación de mercancías innecesarias y superfluas.

8) El control estatal del uso, explotación y conservación de los recursos naturales del país.

9) La elaboración de un plan de inversiones dándole prioridad a las inversiones en la infraestructura y en los sectores productivos de la economía.

10) Una reforma tributaria que asegure la transición gradual a un sistema más justo de impuestos progresivos sobre la renta y la riqueza.<sup>32</sup>

11) La democratización del régimen político permitiendo la libertad de prensa, la libre discusión, sin trabas de ninguna clase, de todas las corrientes y opiniones ideológicas, políticas, religiosas, etc., y la libre organización de partidos políticos, no importa cuál sea su ideología.

Al llegar a esta fase del trabajo cabe preguntar, ¿cómo se explica la errónea concepción del profesor Gorostiaga?

Es evidente que en la base de su falsa concepción se encuentra una errónea teoría de la estructura de clases del país. No pueden confundirse los intereses de clases *antagónicas* de la oligarquía y de la burguesía industrial nacional.

El profesor Gorostiaga sostiene que "ha sido *la burguesía nacional la beneficiada de la situación del enclave colonial, la que ha podido acomodarse mejor a este sistema, y la que ha servido de puente al enclave de la Zona para sus transacciones comerciales con Panamá y el resto del mundo*".<sup>33</sup>

Nada más falso que semejante afirmación.

Un régimen nacionalista es aquel que se define, como en

<sup>32</sup> Los estudios de Gian S. Sahota, *Public Expenditure and Income Distribution in Panama*, 1972, y de Charles Mc Lure, *Income Distribution and Tax Incidence in Panama*, 1969, coinciden en afirmar que un 10% de la población controla el 48% de la riqueza, mientras que un 33% se mantiene con 5% de la riqueza. Junto con México y Colombia, Panamá es la nación de peor distribución de ingresos en América Latina. Sin embargo, esta distribución es más contrastante según los datos de la AID. En la región metropolitana en 1970 el producto *per capita* fue de 1 500 dólares anuales, que equivale al nivel promedio de los 25 países desarrollados de Europa en 1966, mientras que en Veraguas apenas alcanzaba a 212 y en Darién a 112 dólares anuales (Gorostiaga, *Evaluación de la potencialidad...*, p. 37).

<sup>33</sup> Gorostiaga, *La inversión extranjera en Panamá...*, en *op. cit.*, p. 334. [Cursivas de J.E.T.]

el caso peruano, con la *burguesía industrial* de un país, en pro del *desarrollo capitalista nacional* y en abierta contraposición con la *oligarquía nativa*. Es por eso que a esta burguesía también se le llama *nacionalista*. Como necesita expandir el mercado interno para el desarrollo de la industria nacional se resuelve a apoyar el camino de las reformas democrático-burguesas, es decir, de todas aquellas reformas que permitan el libre desarrollo del capitalismo nacional. Para el caso de Panamá estas reformas ya han sido expuestas en párrafos anteriores.

### III

Las tesis más importantes que se desprenden de nuestra exposición pueden resumirse en los siguientes puntos:

1) Contrariamente a lo que sostiene el profesor Gorostiaga, las bases militares y el Gobierno de la Zona del Canal no sólo no representan *ninguna* fuente de riqueza generada en la ZCP, sino que son erogaciones subsidiadas por los ingresos de la CCP; en otros términos, el Canal es la fuente principal de gran parte del ahorro de los gastos militares de la economía norteamericana y del financiamiento de las erogaciones que provoca el mantenimiento de las bases militares en la ZCP.

2) Por tanto, *no es el móvil estratégico-político-militar, sino el aspecto económico, la causa determinante de las ventajas que deriva la economía norteamericana del enclave de la ZCP.*

3) Este error tanto en Gorostiaga como en otros estudios del Canal se explica en función de la contradicción aparente que surge entre “el carácter no lucrativo del Canal” (“*on a non profit basis*”) que se expresa en la política de no elevar los peajes de la Compañía del Canal y en el *Leitmotiv* de toda empresa capitalista de maximizar las ganancias hasta el último límite.

4) Por consiguiente, cualquier estudio sobre la significación del Canal para Estados Unidos debe partir, si pretende ser científico, de los beneficios *indirectos* como piedra angular para comprender la importancia real del Canal para la economía norteamericana. Desde este punto de vista, la importancia del Canal para la economía y el Gobierno norteamericanos hay que explicársela por la *relación interna que se establece entre la vía interoceánica, el producto bruto y la renta nacional de aquel país.*

5) A partir de esta base se comprende la organización de la Compañía del Canal como una institución gubernamental que no se rige por las normas usuales de la empresa capitalista, la política de tarifas sostenidas desde su apertura, la conversión de la ZCP en el centro estratégico-militar más importante de Estados Unidos en América Latina y los programas sistemáticos de reducción de costos y aumento de la productividad que, junto a los márgenes de holgura de la capacidad utilizada de muchas instalaciones, han provocado la sustitución de la fuerza de trabajo por equipos modernos y, en general, la reducción de los requerimientos unitarios de mano de obra.

6) Se desprende de esta concepción de la CCP y ZCP que el Gobierno de Estados Unidos no está dispuesto a conceder

al Gobierno panameño ninguna reivindicación que transforme radicalmente el *statu quo* existente en torno a la administración del Canal y a la permanencia de las bases militares. Y debemos señalar que por la vía de las negociaciones estos puntos están vedados a la diplomacia panameña. El único camino viable que le queda al Gobierno panameño en uso de sus legítimos derechos es la *nacionalización del Canal* si pretende realmente destruir el enclave colonial que representa la Zona del Canal.

7) El *nexo interno* entre la Zona del Canal y el subdesarrollo panameño es una función cuyas variables están determinadas por la estructura de clase que prevalece en el país. Desde este punto de vista, *no* puede sostenerse, como sostiene Gorostiaga, que “Panamá tiene que aceptar ser una economía abierta y de tránsito. Esto es una realidad geográfico-natural”. (*Evaluación...*, p. 34.) No es el “medio geográfico” sino el *modo de producción* el factor decisivo y determinante del desarrollo social.

8) *La oligarquía comercial-usurero-terrateniente, es decir, la oligarquía que se compone por sus intereses de clases de los grandes comerciantes-importadores, los usureros intermedios del campo y los grandes latifundistas-terratenientes, en acuerdo implícito y explícito con el Gobierno de Estados Unidos es la responsable directa del subdesarrollo panameño.*

9) Por tanto, la anatomía y la fisiología de los sectores que componen la oligarquía constituyen el factor determinante de las principales distorsiones de la economía panameña. *No es el subdesarrollo panameño —como afirma el profesor Gorostiaga— lo que debe interpretarse en función de la Zona del Canal; es, inversamente, el enclave colonial que agrava las distorsiones principales de la economía panameña lo que irremediablemente se explica en relación directa con las clases sociales que detentan el poder desde el inicio de la República.*

10) La subordinación de la estructura económica a los sectores oligárquicos, que explica el alto grado de apertura de la economía, se manifiesta en la debilidad o inexistencia de mecanismos de control y regulación monetaria, cambiaria y crediticia, en la participación reducida de la inversión pública en la formación de capital y la alta dependencia de la contratación de créditos internos y externos, en el rezago relativo de las obras de infraestructura destinadas a integrar regionalmente el país, en la fijación de aranceles bajos y en la inexistencia casi completa de otras medidas de protección y estímulo a la actividad económica interna, a diferencia de lo que ocurre en casi todos los países latinoamericanos.

11) A pesar del predominio de los patrones de desarrollo tradicional, después de la segunda guerra mundial y como consecuencia del *proceso de sustitución de importaciones* surgió una débil burguesía industrial que por su naturaleza cuestiona todo el viejo orden semifeudal y comercial. Esto significa, en otros términos, plantear a la orden del día la realización de la revolución democrático-burguesa como lo están intentando los militares en el Perú. *Y es permisible subrayar que allí donde esta revolución no se transforme en una realidad desde arriba, se transformará en una realidad desde abajo, es decir, en una forma violenta y bajo la dictadura del proletariado.*