XAVIER GOROSTIAGA

LA ZONA DEL CANAL Y EL SUBDESARROLLO PANAMEÑO

"Diez Tesis sobre el Enclave Canalero"

INTRODUCCION

Esta ponencia preparada para el X Congreso de Planificación Interamericana 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.

2) Utilizar el marco teórico de la teoría de la dependencia para realizar un estudio empírico. Esta metodología fué "provocada" en el IX Congreso de Sociología Latinoamericana celebrado en Julio pasado en San José de Costa Rica, al ponerse en duda, en ciertos grupos, la validez de la teoría de la dependencia para análisis empíricos.

3) Provocar la solidaridad de los planificadores y científicos sociales del continente, ante la situación de opresión y colonialismo que padece el pueblo panameño, por el control norteamericano de la Zona del Canal y por efectos negativos de este enclave económico-político-militar en la estructura económica del país.

En el discurso inaugural del Congreso, el Presidente de la SIAP (Sociedad Interamericana de Planificación), Ing. Guauhtemoc Cárdenas, estableció las pautas del Congreso en este respecto:

> "...como ciudadanos de este Continente, pensamos que nuestra presencia aquí, ahora, no puede estar sólo en función de los intereses académicos que tenemos como estudiosos o como participantes en cuestiones de planificación y de sus diversas relaciones con la política y las decisiones.
>
> "Panamá lucha en estos momentos por el ejercicio de su soberanía como nación y como pueblo, contra los instrumentos del dominio y la explotación del imperialismo en estas tierras, que tratan de agudizar conflictos para mantener privilegios y beneficios ilegítimos, lesivos e injustos, así como para mirar la voluntad y la fortaleza de un gobierno y de su pueblo, a fin de que cesen en el reclamo de su más legítima reivindicación: ejercer su soberanía en la totalidad del territorio nacional en todo aquello que a los panameños corresponde decidir."

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

Consideramos, con modestia a la vez que con gran satisfacción, que en la Declaración de Apoyo a Panamá aprobada por aclamación en la Clausura del Congreso y que incluimos con el estudio, tuvo algún influjo esta Ponencia, junto con las brillantes intervenciones que realizaron sobre el tema del Canal los Arquitectos Jorge Riba y Jorge Pacheco.

Finalmente, conviene indicar que el sistema de "tesis" utiliado en este trabajo tiene por finalidad el presentar en una forma lógica, clara y breve un problema complejo y amplio. La tesis central que unifica las 10 tesis del análisis, podría resumirse en la siguiente proposición:

El enclave de la Zona del Canal es una de las causales más importantes del crecimiento económico dependiente de Panamá, y del subdesarrollo panameño.

METODOLOGIA:

Es indispensable marcar, desde el principio, una distinción entre crecimiento económico y desarrollo económico. El **crecimiento económico** se mide, fundamentalmente, a base del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en términos absolutos y por cabeza, o de índices de crecimiento real: aumento del consumo de energía de electricidad, de proteínas, etc. Son índices cuantitativos, que miden una suma de agregados diferentes. El crecimiento económico puede ser **autónomo,** es decir, formado por los recursos económicos del país y dirigido por objetivos nacionales. Puede ser también, un crecimiento económico **dependiente,** provocado por capital extranjero, dirigido por una tecnología extranjera, orientado por objetivos extranjeros, que se imponen a la economía nacional.

Hay que distinguir por tanto, entre un **Crecimiento Autónomo** y un **Crecimiento Dependiente.** Dentro del Crecimiento Dependiente, conviene también considerar la posibilidad de un **Crecimiento Dependiente Externo,** es decir, aquel tipo de crecimiento económico que vene determinado por factores exógenos del control y objetivos nacionales, a través de la inversión extranjera, la deuda externa, las pautas de consumo, la dependencia tecnológica, el tipo y características de las importaciones y exportaciones, etc. Lo más importante de este tipo de dependencia externa es que con el tiempo, se va "internalizando" en el país y llega a convertirse en una **dependencia estructural.** Esto es, un sistema productivo inducido por causas exógenas, que se ha internalizado en el país. Puede llegar un momento en que se rompa la dependencia externa y, sin embargo, la dependencia estructural persiste en el país. Esta puede ser una de las alternativas que se presentan en el futuro con el Canal. Panamá puede llegar a controlar el Canal, integrar el Canal en la economía panameña y. sin embargo, el Canal y la economía panameña, pueden seguir constituyendo una estructura dependiente estructuralmente, aunque se haya roto uno de los vínculos principales de dependencia externa.

Otro concepto que debe quedar claro es el de **"Desarrollo Económico".** El Desarrollo Económico implica un **crecimiento autónomo sostenido.** Es muy difícil conseguir un desarrollo integral de una nación sin un crecimiento económico, aunque se pueden dar casos o períodos cortos sin él. Hace falta, además que ese crecimiento sea autónomo, no dependiente, externa o estructuralmente. También es necesario que ese crecimiento vaya

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

sirviendo a **objetivos nacionales.** Porque puede haber un crecimiento que esté sirviendo a objetivos externos, impuestos sobre el país. Un aspecto fundamental que indicaría la cualidad del crecimiento e indicaría si ese crecimiento se está convirtiendo en un desarrollo integral para el país, es la **participación popular, el control popular de ese crecimiento,** de sus medios y objetivos. Es decir, un control popular y una participación popular en el **sistema productivo y político,** que explique toda la estructura del desarrollo, no sólo en cuanto a sus objetivos finales, sino también en cuanto a los medios, a los costos sociales que ese pueblo está dispuesto a pagar por el desarrollo. Si no hay una participación popular y un control popular, puede haber un grado alto de Crecimiento Económico (como en Brasil) apoyado en el desarrollo del subdesarrollo, a pesar del gran crecimiento económico. En Brasil, las diferencias del ingreso, la dicotomía regional, etc., van aumentando. El milagro económico, es un "milagro" de crecimiento, pero a costos sociales enormes, además de los costos políticos, como la represión, etc.

Panamá ha sido el país de mayor crecimiento económico en los últimos 10 años en América Latina, con un 8% anual (a pesar de la pequeña recesión reciente); con el mayor crecimiento económico de América Latina también por cabeza de 4.6% mientras que el promedio latinoamericano es 2.6%. Panamá, en cuanto a crecimiento económico, tiene una historia exitosa. Pero ha sido un crecimiento económico sumamente dependiente.

Sumamente dependiente en cuanto: (a) inversiones extranjeras: Panamá es el país de más inversión extranjera por cabeza en América Latina, y el de mayor inversión extranjera del mundo, si incluimos la inversión civil y militar en la Zona del Canal; (b) En cuanto a proporción de importaciones sobre el Producto Interno Bruto: Panamá tiene el coeficiente más alto de América Latina. (44%). (c) En cuanto a endeudamiento externo del Sector Público. Todo el Sector Público, (gobierno central y entidades autónomas) tiene una deuda de US$ 444 millones. Si se divide esa cifra entre un millón y medio de habitantes, la deuda por cabeza es de US$ 296, semejante a la deuda del Sector Público de Chile, hecho sumamente grave, considerando la grave situación actual de ese país hermano. Si se agrega la deuda externa del sector privado, la deuda total externa de Panamá (la deuda nacional) se acerca a los US$ 1000 millones, cifra cercana a la de su PIB anual. Es decir, unos US$ 660 por panameño.

Panamá fué un éxito en cuanto a crecimiento económico, pero ese crecimiento económico ha sido sumamente dependiente, y ha sido también estructuralmente dependiente. Esto es lo más grave del crecimiento panameño.

Un tercer concepto que reviste importancia para este análisis es el de **enclave.** En cualquier manual de economía, se dice que un enclave económico es aquella unidad productiva, de alto nivel de productividad, que intenta maximizar los beneficios, pero que tiene escasos vínculos con el resto de las actividades productivas del país. El grado de participación de esos beneficios por el país o por el gobierno depende de el control que el gobierno tenga sobre ese enclave. Caso típico de enclave económico en Panamá es la bananera, la United Fruit tanto en Chiriquí como en Bocas del Toro: es un enclave económico con escasos vínculos económicos

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

con el resto de las actividades productivas del país, que intenta maximizar los beneficios, tiene un alto nivel de productividad y el gobierno participa en alguna forma de los beneficios producidos por la exportación del banano. El enclave de la Zona del Canal es cualitativamente distinto, a un enclave económico como la bananera.

El enclave de la Zona del Canal es un enclave económico, político y militar y sus rasgos distintivos son que no pretende maximizar los beneficios económicos y que está bajo el control oficial de un gobierno extranjero. La cláusula básica de fundación del Canal, es que el Canal está basado "on a non profit basis" es decir, que no intenta obtener beneficios del Canal, sino cubrir costos. No intenta maximizar los beneficios económicos, porque es un enclave político-militar. La Zona del Canal es un monopolio oficial del gobierno norteamericano ("a public utility") que supone la intervención de un Estado extranjero internamente dentro del país. Se trata, entonces, de dos Estados con poderes jurisdiccionales directos dentro de una misma nación, cosa que no sucede por ejemplo, en el resto de los enclaves económicos, sean de bananos, petróleo, cobre, etc. Ademá, el enclave político, militar, económico de la Zona del Canal, no dá a Panamá participación en los beneficios, sino lo que se llama la "anualidad" de US$ 1.9 millones, una proporción insignificante de los ingresos del Canal. Esto implica que este enclave político, económico, militar, tiene un neto carácter colonial; algunos lo quieren llamar "enclave colonial", otros lo quieren llamar "enclave político, militar-económico". La cuestión de nombres es de importancia secundaria.

El Canal es un enclave colonial y los móviles políticos y militares de la Zona del Canal son más importantes para Estados Unidos de América que los móviles económicos. Descubrir esto e intentar cuantificarlo, es importante para crear una estrategia de negociación, para crear una estrategia de desarrollo, para saber con qué recursos potenciales se cuenta dentro de la Zona del Canal. Para que este análisis sea lo suficientemente "serio", los datos utilizados son datos ortodoxos, dados por fuentes norteamericanas, para que no haya discusión respecto a su validez. Esto da como resultado que algunos de los cálculos sean excesivamente conservadores.

LAS DIEZ TESIS

PRIMERA TESIS:

El enclave de la Zona del Canal, supone una apropiación del excedente económico actual generado en la Zona del Canal de Panamá por parte de Estados Unidos de América, con detrimento grave para la economía panameña.

SEGUNDA TESIS:

La mayor expropiación proviene sin embargo de la desutilización por parte de Estados Unidos del potencial económico del Canal y su Zona, creando un "vacío económico" que supone una sub-utilización de las posibilidades del Canal, de la posición geográfica, de los terrenos ribereños al Canal y de los puertos terminales. Es por tanto, más importante económicamente para Panamá el conseguir la utilización eficiente de la potencialidad del recurso natural y la apropiación del excedente potencial que la misma recuperación del excedente económico actual.

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

TABLA A

ZONA DEL CANAL DE PANAMA
(Millones de Dólares)

PANAMA	Beneficios Directos		ESTADOS UNIDOS (1904 — 1970)
Ingresos 1904	10	Ingresos	2,033.5
Anualidad 1904-70	45	Costos	812.3
Total 1904-1970	$55 m.	Total	1,221.2
	Beneficios Indirectos (*)		
	1971		
Exportaciones	69.8	Exportaciones	6.6
Empleo	78.7	Empleo norteamericano	58.
		a) Ahorro de comercio	600 (est.)
		b) Ahorro militar	250 (est.)
Total	148.5	c) Total	$ 914.6 m.

a) 70% del tráfico a través del Canal viene o va hacia Estados Unidos. El nivel artificialmente bajo de tarifas, debido a la política de manejar el Canal "on a non profit basis", y mantener las tarifas de 1904, ha permitido un ahorro a Estados Unidos de unos $600 millones en 1971.

b) El ahorro durante 1904-1970 según fuentes militares de Estados Unidos es superior a $200 millones por razón del tránsito. A esto se debiera añadir el pago de las bases militares.

c) Diferentes estimados se han realizado para calcular los beneficios indirectos del Canal para Estados Unidos CEPAL — CIAP. Ambos concuerdan que el ahorro anual para Estados Unidos es cercano a $1000 millones, coincidente con la cifra nuestra.

La Tabla A indica los beneficios directos e indirectos del Canal tanto para Panamá, como para los Estados Unidos.

Panamá recibió en 1904, los 10 millones famosos de la posteridad y una anualidad que agregada hasta 1970, ha sido de 45 millones. Panamá ha recibido un total de 55 millones de beneficios directos. Mientras tanto Estados Unidos ha recibido ingresos de 2,033 millones de dólares; ha tenido costos de mantenimiento y operación del Canal de 812 millones; en total ha quedado un ingreso neto de 1.221 millones.

Los beneficios indirectos fueron calculados para un año, porque es imposible hacer el agregado desde 1914, pero es suficiente para probar la desproporción de beneficios. Para Panamá en 1971, fueron, por ex-

(*) Un análisis más detenido y documentado sobre esta evaluación se encuentra en mi trabajo: "Evaluación de la Potencialidad Económica de la Zona del Canal para Panamá y Estados Unidos".

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

portaciones a la Zona US$ 69.8 millones; por salarios a trabajadores panameños en la Zona del Canal US$ 78.7 millones. El ingreso que Panamá recibió indirectamente en el año 1971 de la Zona del Canal, fué de US$ 148 millones y medio. Estados Unidos por otra parte, tuvo un beneficio de cerca de 1.000 millones en el mismo año. Estados Unidos vendió a Panamá servicios o ventas de mercancías por $6.6 millones y hubo un ingreso para trabajadores norteamericanos de 58 millones.

El ahorro comercial es un punto importante, porque se debe ligar con el valor de los peajes. La Zona desde el inicio, tiene peajes artificialmente bajos. Si las tarifas se pusiesen a un nivel comercial, el Canal recibiría un aumento por ingresos de peajes tres veces superior a los actuales. Pero ¿por qué no se han aumentado los peajes? Porque el 70% del tráfico que pasa por el Canal va o viene de los Estados Unidos. Esos peajes artificialmente bajos suponen un subsidio al comercio norteamericano, que la CEPAL estima en alrededor de **US$ 600 millones** para el año 1971. (1).

Hay un ahorro militar anual producido por la Zona del Canal, de unos 50 millones de dólares. Según expertos del Departamento de Defensa norteamericano, la posibilidad de utilizar las bases dentro del Canal, supone un ahorro militar a Estados Unidos que, ellos han calculado, en unos US$ 250 millones anuales a precios actuales. Si Panamá además cobrase una renta por la utilización de las 66 mil hectáreas utilizadas por las bases militares, (68% del territorio de la Zona del Canal) similar a lo que se cobra en otros países del mundo, por ejemplo similar a la que Mintoff le cobra a Inglaterra por la utilización de Malta, los Estados Unidos tendrían que pagar a Panamá unos 600 millones de dólares anuales. Si se considera excesiva esta cifra, puede emplearse otro tipo de relaciones, por ejemplo lo que paga Estados Unidos a Filipinas o a España, por el alquiler de las bases militares, US$ 20 y US$ 15 millones respectivamente por bases militares mucho menores que las de la Zona. En esa relación tendría que pagar a Panamá unos 50 millones de dólares anuales. Sin embargo, Panamá no recibe un centavo por la utilización de las bases militares, que están asentadas en el territorio nacional sin **ninguna justificación jurídica.** La utilización militar de la Zona del Canal supone a los Estados Unidos por lo tanto un ahorro de 250 millones de dólares anuales, sin contar la renta de las bases militares. (2).

Estos datos no reflejan la discriminación que se da en el empleo. El salario para los trabajadores norteamericanos, es actualmente dos veces y media superior al salario que reciben el promedio de trabajadores panameños. Hasta 1955, antes de el Tratado Remón-Eisenhower, el salario era cuatro veces superior. Los norteamericanos siendo un 25% de los empleados, reciben un 42% de la planilla. Además se dan discriminaciones en el pago de vacaciones, que para los norteamericanos son de 720 horas de vacaciones pagadas y para los panameños de 460. Discriminación en posiciones de alto nivel, donde sólo un 11% son ocupados por pana-

(1) CEPAL: "La Economía de Panamá y la Zona del Canal de Panamá". (Septiembre de 1972).

(2) "Hearing before the Senate Committee on Armed Services" H. R. 8677, 81 st. Cong. 2 Sess. p. 33 (1950).
También el Gral. H. R. Burgen en "Military Engineer" Julio — Agosto, 1929.

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

meños, que son un 75% de la fuerza laboral; discriminaciones en vivienda, educación, etc. (3).

TABLA B

BENEFICIOS POTENCIALES INDIRECTOS
(Millones de Dólares)

		1970	Potencial
+	Salarios	76	148
+	Ventas	83	147
+	Impuestos indirectos	15	36
+	Anualidad	1.9	107
+	Bases militares	-----	30
	Total	$ 175.9	$ 468 m.

La CEPAL para calcular la potencialidad de la Zona del Canal presupone que Panamá podría organizar la Zona del Canal en un sentido comercial. Panamá recibió 76 millones de dólares en salarios en 1970; pero si los puestos ocupados por norteamericanos pudiesen ser ocupados por panameños, Panamá recibiría 148 millones de dólares. Si las ventas que se hacen en comisariatos norteamericanos etc., pudiesen ser hechas por el comercio panameño, utilizando más productos panameños, etc. aumentarían los ingresos de ₡ 83 a 147 millones; si los impuestos indirectos que recibió Panamá en 1970 eran 15 millones, incluida la tributación de los trabajadores norteamericanos no militares, (se excluyen las bases militares) habría más del doble de ingresos por impuestos indirectos (US$ 36 millones). La anualidad aumentaría de US$ 1.9 millones de dólares a ciento siete millones (US$ 107 millones), si se aumentasen los peajes hasta un nivel comercial y Panamá recibiese sólo el 50% de la diferencia entre ingreso potencial y el ingreso actual, según el cálculo elaborado por la CEPAL.

Panamá no recibe actualmente nada por las bases militares. Partiendo de un esquema sumamente conservador, y suponiendo que las bases militares pagasen US$ 30 millones, la diferencia total del ingreso sería de US$ 176 millones a US$ 468 millones. (Tabla B). Se trata por tanto, de la apropiación por parte de los Estados Unidos de un potencial económico panameño de por lo menos US$ 292 millones anuales. Si ese potencial económico, que se pierde, se aplicase a la economía, con su efecto multiplicador, el ingreso potencial o el efecto total global de una racionalización económica de la Zona del Canal, alcanzaría las cifras que se presentan en el Cuadro C, (4) bajo la columna potencial, en contra de los datos reales de 1970: el PIB aumentaría en un 35% y los ingresos del Gobierno en un 130%, lo que comprueba la quinta tesis que mencionaremos más adelante sobre la debilidad del sector público creada por la Zona del Canal.

(3) Véase sobre este tema el discurso del Dr Aquilino Boyd, durante el Consejo de Seguridad en Panamá.

(4) La CEPAL utilizando un multiplicador sumamente bajo de 1.5.
Es sabido que normalmente los multiplicadores en países subdesarrollados son sumamente bajos, pero escapa a nuestro conocimiento un país al que se le haya calculado un multiplicador tan bajo de 1.5 que casi no es multiplicador.

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

TABLA C

BENEFICIOS DE UNA ORGANIZACION COMERCIAL DE LA ZONA DEL CANAL

	1970	Potencial	%
1) PIB	1.046	1.425	35%
nIgresos Gobierno	160	368	130%
Impuestos	129	191	48%
Anualidad y Bases Militares	1.9	137	7578%

TERCERA TESIS:

Las distorsiones económicas y sociales producidas por el enclave económico-militar norteamericano de la Zona del Canal sobre la estructura económica panameña, son todavía más graves que la expropiación del excedente actual y potencial, por sus consecuencias estructurales en la economía panameña.

El presupuesto de la tesis tercera (5) es que la Zona del Canal de Panamá mantiene una estructura económica, tecnológica, de organización, de relaciones internacionales, de costos, etc., y, sobre todo, de objetivos e intereses completamente diferentes, y a veces opuestos, a los del sistema económico panameño.

Las principales distorsiones o costos sociales del enclave se podrían resumir en los siguientes acápites:

1.—Distorsiones en la distribución del ingreso:

Diversos estudios internacionales señalan a Panamá como uno de los peores países en cuanto a distribución del ingreso se refiere; 10% de la población controla un 48% del ingreso, mientras que un 33% de la población se mantiene con un 5% del ingreso. (6).

Incluso la AID indica que en 1970 el ingreso por cabeza en el área metropolitana era de $1500 por cabeza, mientras que en Veraguas era de ₡212 y en Darién de $122 anuales por cabeza.

En un informe más reciente de la misma agencia AID presenta la Tabla siguiente, con el ingreso recibido por el:

	Urbana	Rural	Total
20% más pobre	3.7%	2.6%	3.2%
20% más rico	55.5%	71.8%	61.7%

Esta concentración y polarización del ingreso en el área metropolitana paralela al Canal, se debe a la concentración de aproximadamente

(5) Véase con más detalles y documentación este análisis en mis anteriores trabajos "Evaluación de la Potencialidad..." y "La Inversión Extranjera en Panamá". EDUCA, 1974; San José de Costa Rica.

(6) Gian S. Sahota: "Public expediture and Income Distribution in Panamá." 1972. Charles Mclure: "Income distribution and Tax incidence in Panamá." 1962.

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

un 50% de la población, de un 80% del comercio y de un 70% de la industria en el área del Canal. Los sectores más dinámicos están unidos de una u otra forma al Canal, provocando la dicotomía con el resto del país y reforzando la dicotomía originada en el tiempo colonial, entre el área de tránsito y el interior.

2.—Distorsiones en el sistema monetario.

El peculiar sistema monetario panameño se crea con la Convención de Washington en 1904, por la cual se acepta el dólar como moneda de curso legal. Su finalidad era buscar un acomodamiento financiero para asegurar los medios adecuados de pagar los salarios durante la construcción del Canal.

Este sistema monetario, junto con ciertas ventajas financieras, ha provocado un aumento de la dependencia estructural de Panamá, al eliminar la posibilidad de utilizar políticas monetarias para regular la actividad económica, el empleo, la inflación, etc.

3.—Distorsiones en el empleo y salarios

El empleo ha oscilado drásticamente según las necesidades comerciales o militares de los Estados Unidos en la Zona. Los residentes en la Zona descendieron de 87.000 a 52.800 entre 1945 y 1950. Actualmente existe una política de no absorción de empleo, de tal forma que mientras los salarios han aumentado en un 72% desde 1960 el empleo sólo lo ha hecho en un 12%.

Los altos salarios dentro de la Zona han inducido altos salarios en Panamá en relación con los países vecinos y en relación con el resto de las actividades del país. Este alto costo laboral (un promedio salarial tres veces más alto que en Centroamérica) es una de las causales por las que Panamá no pudo participar en el Mercado Común Centroamericano y para que mantenga un déficit comercial permanente con los países vecinos. A nivel interno los altos salarios de la Zona distorsionan el mercado laboral (captación de los mejores empleados, desadaptación tecnológica, pautas de organización y consumo extranjerizante, etc.).

4.—Distorsiones en el consumo, provocando un consumo opulento, prematuro y artificial para el nivel de ingresos panameño, a la vez que extranjerizante por su alta demanda de productos importados (la mayor de América Latina, con un coeficiente de importación sobre el PIB de 44%). Esto provoca una escasa utilización de los productos nacionales y escasos lazos productivos con el interior del país, aumentando la dicotomía nacional. El multiplicador económico panameño es por estos factores muy reducido, debido a sus numerosas "fugas" y escasos lazos productivos con el mercado doméstico.

5.—Altos costos de urbanización e industrialización en las ciudades de Panamá y Colón, al impedir la Zona del Canal la expansión natural de estas ciudades, y al aumentar los costos de las instalaciones industriales fuera de las riberas del Canal, su ubicación lógica para muchas de ellas.

CUARTA TESIS:

El enclave de la Zona del Canal ha reforzado la dicotomía creada, ya en tiempo de la colonia, entre el área de tránsito y el interior de la

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

República, perpetuando y vigorizando el desequilibrio que desarticula el espacio geográfico y económico nacional.

La Zona del Canal ha reforzado la tendencia histórica originada ya en el tiempo colonial, a la concentración de población y recursos en la Zona transístmica. Más aún, al haber aumentado el enclave del Canal la disparidad tecnológica, de productividad y rentabilidad entre el área metropolitana y el interior, no solo ha perpetuado el desequilibrio histórico, sino que lo ha multiplicado vigorizando los mecanismos diferenciales.

Al no contar el Estado panameño con los medios para corregir esta anomalía (tesis siguiente), la disparidad regional encuentra en la presencia del enclave zoneíta el obstáculo institucional más importante para corregirla. El Estado panameño es expropiado de los ingresos del principal recurso natural, y se encuentra incapacitado de intervenir en la organización de dicho recurso natural para integrarlo dentro de una planificación nacional.

Esta dicotomía entre el área metropolitana y el interior de la República, se ha intentado explicar a través de una interpretación dualista, independiente de sus raíces y causalidad históricas. Según esta interpretación se daría en Panamá una economía nacional no integrada, siendo en ella el área metropolitana el área próspera, dinámica, más desarrollada, porque cuenta con capital, tecnología organización, etc.; y el interior, el area que carece de estos elementos fundamentales para el crecimiento económico por no estar integrada al "desarrollo".

Esta interpretación descriptiva elude un problema vital, y es el de **explicar la causalidad del subdesarrollo del interior de la República.** La dependencia estructural panameña, implica que el modelo metrópoli-satélite entre Estados Unidos y Panamá, se repite a nivel doméstico entre el área metropolitana y el interior. Los mecanismos externos que se dan entre Estados Unidos y Panamá, de apropiación de capital, de polarización de recursos y de explotación del sector más débil, se reproducen ahora a nivel doméstico. El área metropolitana ha expropiado al interior de la República de sus excedentes, que los ha invertido y acumulado en el área capitalina. En otras palabras, el colonialismo externo de España y Estados Unidos ha producido mecanismos que se han internalizado en la economía, reproduciendo domésticamente un colonialismo interno entre regiones, sectores y clases.

El área metropolitana ha necesitado para su crecimiento económico de un área dependiente, el interior, que le ha servido: a) de reserva de trabajo barato y abundante; b) de fuente de divisas a través de la exportación de bienes agrícolas (70% de las exportaciones tradicionales) que no volverán al interior sino que se invertirán en la metropoli en su infraestructura, comercio y servicios; c) de fuente de recursos naturales y alimentos, etc.

Es decir, el interior está integrado a la economía nacional como un área dependiente y es utilizado para el servicio del sector dinámico. Los esfuerzos del sector público por invertir esta función y provocar que los recursos del área metropolitana ayuden al interior, son marginales a los mecanismos estructurales de rentabilidad, productiva, tecnología, capitalización, etc., todos ellos favorables al crecimiento más rápido del área metropolitana, y sólo consiguen mitigar muy ligeramente los efectos de la dependencia estructural.

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

QUINTA TESIS:

La debilidad Económica del Sector Público Panameño: El Estado no ha podido corregir esta dicotomía nacional, este desequilibrio regional, debido a su debilidad económica, y al no poder contar con los ingresos del principal recurso natural del país y al sufrir persistentemente el enorme influjo político-cultural de Estados Unidos.

La debilidad del Sector Público Panameño, se debe en gran manera a su exclusión de la posibilidad de obtener ingresos del recurso natural más fuerte que tiene el país. Mientras que el resto de los países de América Latina han fortalecido sus sectores públicos a base de cargas fiscales y participación de beneficios de sus recursos naturales (cobre, petróleo, zinc, banano, etc.), la Zona del Canal ha contribuido muy poco al financiamiento del sector público panameño.

Esta debilidad del sector público panameño ha inducido una tendencia hacia el endeudamiento público sobre todo externo, que ha aumentado la dependencia económica nacional y ha debilitado el poder de negociación sobre el Canal con Estados Unidos, al ser Estados Unidos el país inversionista mayoritario en Panamá.

La deuda pública es de casi $450 millones, y en más de un 50% depende directamente de Estados Unidos. Además se da el fenómeno de que la inversión de Estados Unidos en Panamá es la mayor por habitante de América Latina ($95 por cabeza, mientras el promedio latinoamericano está en unos $50). Esta cifra no incluye la inversión en la Zona que resultaría en una inversión norteamericana por cabeza de $5860, sin precedentes en el mundo.

La escasa participación de beneficios provenientes del principal recurso del país impide la acumulación de capital para el desarrollo en el sector privado, y sobre todo debilita fuertemente al sector público. Esto induce a buscar financiamiento externo lo que produce un **círculo vicioso.** El sector público y los sectores económicos panameños no pueden presionar enérgicamente por reivindicar sus derechos sobre el Canal, porque son débiles y endeudados con Estados Unidos, y una confrontación provocaría una crisis económica. Por otra parte su debilidad se debe a que el principal recurso natural se encuentra en manos de Estados Unidos.

Gran parte del endeudamiento externo que está actualmente soportando el sector público panameño para el desarrollo del interior, de las carreteras, acueductos, asentamientos, proyectos industriales, etc. podría ser financiado totalmente, o en gran parte, si Panamá tuviese una participación equitativa en los beneficios del Canal.

Al expropiarse a Panamá de los beneficios de su recurso natural, el sector público se encuentra engolfado en una enorme deuda externa, fundamentalmente con Estados Unidos.

SEXTA TESIS:

Se verifica una creciente militarización de la Zona del Canal.

La creciente militarización de la Zona del Canal de Panamá, se debe:

a) **Al aumento de la inversión militar** con un promedio anual en

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

los últimos años de $149 millones, y una inversión acumulada hasta 1971 de 4.794 millones, dos veces y media superior a la inversión civil total dentro de la Zona, lo cual indica cuál es el interés mayor de los Estados Unidos en la Zona. (7)

b) **Aumento en el contingente militar** estacionado en la Zona del Canal de Panamá que pasó de 6.229 hombres en 1959 hasta 12.000 en 1970, con una población dependiente de las bases militares de casi 30.000 personas.

c) **Aumento en el territorio ocupado** por las bases militares que ha pasado de 41.000 hectáreas en 1967 a 66.209 hectáreas. Es decir, un 68% del territorio total de la Zona es ocupado por actividades militares mientras que sólo se utilizan 3.508 hectáreas (3.6%) para las instalaciones del Canal.

Esta militarización creciente de la Zona del Canal de Panamá ha convertido al enclave de la Zona del Canal en "parte esencial de la estrategia defensiva de Estados Unidos" y en "la vena yugular de la Defensa Hemisférica" según frases de representantes de Estados Unidos. Esta militarización creciente de la Zona en vez de servir para la defensa del Canal ha aumentado el riesgo estratégico del área, convirtiendo a una simple vía marítima en el mayor arsenal militar de América Latina, con un comando logístico que controla el centro y Sur del Continente, con 14 bases militares de todo tipo, con centros de entrenamiento de "fuerzas especiales" norteamericanas y latinoamericanas. Dentro de este complejo militar tan sofisticado, es lógico suponer, que a pesar del Tratado de Tlatelolco que prohibe su existencia en América Latina, la existencia de armamento nuclear en la Zona del Canal encaja dentro de la lógica militar del enclave.

Esta militarización creciente del área aumenta su valor y riesgo estratégico, exponiendo injustificadamente a la población panameña a un riesgo innecesario.

SEPTIMA TESIS:

La Zona del Canal es un monopolio oficial del Gobierno norteamericano. El 95% del producto generado dentro de la Zona del Canal, lo es por instituciones oficiales controladas por el Secretario del Ejército norteamericano.

Este monopolio norteamericano, monopolio de un gobierno extranjero dentro de la estructura económica panameña, afecta a un 30% del PIB; a más del 40% de las exportaciones de bienes y servicios; es decir, de entrada de divisas al país, y alrededor de un 12% del empleo panameño, todo lo cual es un grave índice de la dependencia que esta situación implica. (8).

OCTAVA TESIS:

El ingreso por cabeza dentro de la Zona del Canal es el ingreso más alto del mundo.

---

(7) Congressional Record — House. 18 de Abril de 1975.

(8) Para más especificaciones: CEPAL "La Economía de Panamá y la Zona del Canal. Septiembre, 1972 (p. 84 y siguientes).

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

En 1970, el producto generado en la Zona del Canal por las diversas instituciones (la Compañía del Canal, la Administración, los servicios, etc.) fué de $327 millones. La población era de 44.198 residentes dentro de la Zona. Si se divide el producto por la población, la cifra es de US$7430 por cabeza. Se podría argüir que no es correcta esta cifra, porque hay trabajadores panameños que trabajan en la Zona, generan el producto allí, reciben un salario, pero lo gastan en Panamá. Este argumento es aplicable a cualquier país del mundo donde los nacionales gastan parte del ingreso en el extranjero. Pero aún aceptando esto y tomando una definición sumamente estricta, y reduciendo los 78 millones de dólares que los trabajadores panameños reciben en la Zona y normalmente gastan en Panamá, se verifica todavía que el ingreso por cabeza de los residentes de la Zona sería de unos US$5.400, que todavía seguiría siendo el ingreso por cabeza más alto del mundo. Además de esto, el **ingreso real** en la Zona del Canal es más alto, debido a que la Zona del Canal tiene aproximadamente de un 40% a 45% de precios más bajos que Panamá. Para dar datos oficiales de la Zona, en 1971 según el cálculo oficial, dentro de la Zona los precios eran 33% más bajos que en Panamá. Si se considera la diferencia de inflación que ha habido entre Estados Unidos y Panamá, en los últimos años, se alcanza hoy una cifra de entre 40% y 45%. Pero este dato ya no es oficial, sino estimación nuestra.

NOVENA TESIS:

Todas las operaciones del enclave económico-militar situado en el centro del territorio, dividiendo al país en dos mitades, escapan al control e incluso al conocimiento de los planificadores panameños. Esto permite una fácil maniobrabilidad al enclave económico de la Zona para acomodarse ante las nuevas situaciones Socio-políticas y económicas.

De esto existen algunos ejemplos muy concretos, como la última propuesta de alza de pasajes por la Compañía del Canal. Por primera vez la Compañía del Canal afirma que ha tenido un décit de US$1.3 millones en 1972. Ese déficit sin embargo, se debe fundamentalmente, a un simple cambio de contabilidad, por el cual ha habido un aumento en lo que ellos llaman "additional expenses" en el año 1973 de más de cuatro millones de dólares; además de otros 4 ó 5 millones que desaparecen en unas partidas que cambian de nombre, entre los años 71 y 72. Al no haber un control en la Administración, en la contabilidad, se puede hacer una cantidad de maniobras contables que no sólo impiden el control por parte de Pamaná, sino también el conocimiento de lo que está sucediendo dentro de la Zona.

Incluso la GAO (General Accounting Office) de Estados Unidos, ha protestado de la doble contabilidad y de los costos indebidamente altos de la Compañía del Canal. (9)

DECIMA TESIS:

La estructura productiva panameña, fundamentalmente basada en el sector servicios y en la Zona de tránsito, es una economía abierta (co-

(9) El New York Times en los meses de Marzo de 1948, Febrero, Marzo, Agosto y Diciembre de 1949 y Enero, Febrero y Marzo de 1950, reprodujo la polémica donde la GAO, la Industria y el Comercio de Estados Unidos discuten sobre el aumento de peajes en la Zona del Canal.

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

mo posiblemente no haya ninguna otra en América Latina) que ha remodelado la estructura nacional, su carácter, su idiosincrasia.

El cosmopolitismo panameño, el número de inmigrantes en su población son productos de la estructura económica.

Algunos pensadores han calificado a este fenómeno, como "una psicología de puerto", sumamente abierta a las corrientes del mundo, del mercado internacional. El "gheto zoneíta", por otra parte, con sus costumbres, su idioma, su ingreso, ha influido seriamente en la personalidad panameña. En el prólogo del libro de Julio Yau ("El Canal, Calvario de un Pueblo") Jorge Turner sostiene que el Canal ha acelerado la conciencia nacional, por reacción en contra del gheto zoneíta. Esto sería un fenómeno o un aspecto positivo del Canal. Según estas tesis el Canal ha balanceado la personalidad nacional, ha balanceado lo que algunos habían llamado psicología de puerto, la psicología sumamente abierta, cosmopolita con un nacionalismo que lucha por mantener y madurar la identidad nacional frente al enclave colonial y el enorme influjo y poder norteamericano en el país. Sin embargo, más adelante, Jorge Turner señala que el trauma colectivo del Canal ha producido también un sentimiento de importancia para resolver los problemas económicos. Nos permitimos añadir que lo que Turner llama "sentimiento de impotencia", nos parece más bien como una falta de imaginación económica para buscar otras alternativas autónomas. Esta falta de imaginación nacionalista es más propia de aquellos sectores que han tenido lazos económicos más fuertes y sostenidos con el enclave.

Una anécdota histórica puede explicar mejor lo que únicamente se pretende indicar en esta tesis. El General Molina al enterarse de la independencia de Panamá en 1821 exclamó:

> "No puede negarse que Panamá es un país de comerciantes; ha sabido evitar los horrores de la guerra, especulando a buena hora su independencia."

El analizar el impacto de este tipo de economía de enclaves, de servicios y extremadamente abierta sobre el carácter y mentalidad del panameño, con sus pros y contras, requeriría el estudio de especialistas.

CONCLUSIONES:

1.—El enclave de la Zona del Canal ha provocado una grave dependencia económica con Estados Unidos, además de las dependencias política, militar, cultural, etc.

2.—Esta dependencia se ha ido internalizando en las estructuras del país a través de estos 70 años, en estructuras de producción, consumo, estilo de vida, tecnología, cultura, etc., provocando una grave **dependencia estructural.**

3.—Esta dependencia estructural es más difícil de erradicar y romper, que la dependencia externa, pues se ha convertido en parte de algo propio, pero impuesto o inducido desde el exterior.

4.—Resulta fundamental para un desarrollo económico autónomo, para el desenvolvimiento maduro de la nacionalidad panameña y el per-

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

feccionamiento de su independencia nacional, el **invertir la función histórica** del Canal, poniéndolo al servicio de la reestructuración de la economía y nacionalidad panameña· (10).

5.—Este es un proceso de descolonización o liberación que exige la unidad de todos los panameños, pero que a su vez implica una reestructuración nacional doméstica de la economía a favor de las clases que más han sufrido la opresión del sistema todavía actual.

6.—Este trabajo sólo pretende ser un **análisis de denuncia, básico** para conocer la realidad, pero insuficiente.

7.—Se necesita con urgencia un esfuerzo programático que sintetice en algunas tesis fundamentales lo que los panameños **quieren y pueden hacer** con el enclave del Canal, y **para quién, hacia dónde y cómo** se deben orientar sus beneficios.

(10) Esto implica que Panamá reciba los beneficios mayores del Canal por ser el país propietario del recurso y Estados Unidos una compensación equivalente a otras inversiones extranjeras en el país.

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"