EL COLEGIO DE MEXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA NEGOCIACION ENTRE ESTADOS UNIDOS Y PANAMA
PARA UN NUEVO TRATADO SOBRE EL
CANAL DE PANAMA

MANUEL E. ARAYA INCERA

Tesis de grado para optar por el
título de Licenciado en Relaciones
Internacionales

MEXICO, D.F.

1977

Dedico este trabajo a

Ligia, mi esposa

Gabriela y Alejandro, mis hijos

Adilia y Carlos, mis padres polí
ticos

Por el apoyo que siempre dieron
a mi esfuerzo.

INDICE GENERAL

	<u>Página</u>
INDICE GENERAL	
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
LA IMPORTANCIA DE LA ZONA DEL CANAL	5
A.- IMPORTANCIA PARA LOS ESTADOS UNIDOS	6
1.- Importancia económica	10
a.- Beneficios económicos directos	16
b.- Beneficios económicos indirectos	25
2.- Importancia política	35
3.- Importancia estratégico-militar	42
B.- IMPORTANCIA PARA PANAMA	48
1.- Importancia económica	48
a.- Beneficios económicos directos	51
b.- Beneficios económicos indirectos	52
c.- Beneficios económicos potenciales de la Zona del Canal	54
d.- Algunos efectos de la economía de la Zona del Canal en la economía de Panamá	61
2.- Importancia política	70
CAPITULO II	
LA NEGOCIACION DE TRATADOS SOBRE LA ZONA Y EL CANAL DE PANAMA	80
A.- EL TRATADO DE 1903	82
B.- EL TRATADO DE 1936	86
C.- EL TRATADO DE 1955	88

	<u>Página</u>
CAPITULO III	
LA NEGOCIACION DE UN NUEVO TRATADO	92
A.- EL INICIO DE LAS NEGOCIACIONES	95
1.- Los disturbios populares de enero de 1964	95
2.- Los tres proyectos de tratados de 1967	98
B.- LA NUEVA ESTRATEGIA DIPLOMATICA	100
1.- El rechazo de los tres proyectos de tratados	100
2.- El apoyo internacional a la causa pa nameña	106
a.- Discusión en el Consejo de Segu ridad de las Naciones Unidas	107
b.- Discusión en otros foros inter- nacionales	111
3.- El Acuerdo de Principios	113
C.- EL ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES	120
CONCLUSIONES	129
INDICE DE NOTAS BIBLIOGRAFICAS	133
BIBLIOGRAFIA GENERAL	141
INDICE DE CUADROS	145
CURRICULUM VITAE	146

INTRODUCCION

La historia de las relaciones entre los Estados Unidos y Panamá ha sido permanentemente tensa. La causa de esa tensión lo ha sido el Canal de Panamá; y en particular los intereses y expectativas de cada uno de los países respecto a aquel. En siete décadas de relaciones conflictivas entre ambos países ha correspondido a Panamá soportar la peor parte; sufrir las consecuencias de poseer un recurso natural muypreciado, su posición geográfica transístmica; pero, al carecer de recursos económicos, políticos y militares para explotar su posición geográfica privilegiada, tuvo que compartirla en condiciones muy desventajosas con los Estados Unidos, nación poseedora de los recursos de que carecía Panamá.

La historia de las relaciones entre los dos países, lejos de haber sido cordiales, como es de esperarse entre dos naciones que comparten la explotación de un recurso, ha sido conflictiva; y en este sentido Panamá ha soportado las consecuencias de enfrentarse, como nación débil, a una nación tan poderosa como lo han sido los Estados Unidos a todo lo largo del siglo XX.

El punto de partida formal del conflicto entre Panamá y los Estados Unidos lo encontramos en la Convención del Canal de 1903; esto es, en el tratado canalero suscrito entre ambos países en noviembre de aquel año y por el cual la primera República hace una serie de concesiones a la segunda sobre una porción de su territorio. Es un tratado en el que se estipulan varios términos que claramente denotan condiciones de injusticia para Panamá, así como términos muy favorables para los Estados Unidos. En el tratado de 1903 podemos advertir la subsistencia de los "trata -

dos injustos" que tanto emplearon las potencias coloniales europeas en sus relaciones con los países de Asia, durante la segunda mitad del siglo XIX.

La Convención del Canal de 1903 fue suscrita por Panamá en condiciones muy particulares; unos pocos días después de que se había obtenido la independencia de Colombia. Fue negociado en Washington por un ciudadano francés que representaba a la naciente República, y además a la compañía francesa que antes había fracasado en las obras para la construcción de una vía interoceánica. Este primer tratado prácticamente no fue negociado sino impuesto a Panamá. La nueva República pagaba así el precio de su independencia, y del respaldo que los Estados Unidos le dieron para que la obtuviera.

Durante poco más de siete décadas de relaciones entre los dos países ha sido constante el esfuerzo panameño por obtener mejores condiciones en sus relaciones con los Estados Unidos respecto al Canal. Esto ha significado la sucesión consecutiva de procesos negociadores. Algunos, muy pocos, culminaron en tratados que si bien no modificaban en lo sustancial la Convención de 1903, aportaron enmiendas que satisfacían los intereses momentáneos de los gobernantes panameños. Otros fueron declaraciones y enmiendas que se referían a puntos específicos y sin una importancia trascendental. Otros procesos negociadores terminaron en el fracaso. El esfuerzo panameño para negociar un nuevo tratado ha sido permanente, pese a que el tratado original fue concertado "a perpetuidad". En este contexto es que se circunscribe el proceso de negociación actual.

Los objetivos esgrimidos por los gobernantes y negociadores panameños en cuanto a un nuevo tratado estuvieron íntimamente vinculados a sus propios intereses particulares; esto es, a aquellos que convenían a una oligarquía de comerciantes, y en menor medida de terratenientes del interior, vinculados a las actividades económicas de la vía de tránsito interoceánica. Esta circunstancia motivaba que los reclamos del gobierno panameño estuvieran dirigidos a pedir mayores ventajas económicas de la actividad que los Estados Unidos llevaban a cabo a través del Canal y la zona aledaña; no se plantearon reclamaciones tendientes a exigir el reconocimiento de aspectos más sustanciales para el futuro de la nación, tales como el reconocimiento efectivo de la soberanía panameña sobre el territorio concedido a los Estados Unidos, o el ejercicio de las leyes de Panamá en el territorio de la Zona, o el simbólico reclamo de que la bandera panameña ondeara en los mástiles de la Zona del Canal y de los buques en tránsito. Cuando estos reclamos fueron hechos, por lo general debido a presiones populares, el gobierno panameño se satisfizo con concesiones económicas. Esta actitud en las posiciones negociadoras panameñas va a cambiar después de 1968, con lo cual el proceso de negociación actual para un nuevo tratado va a diferir en términos cualitativamente distintos de procesos anteriores.

La característica general que advertimos en la posición panameña después de 1968 es que se busca una solución definitiva a la cuestión del canal; se busca un tratado totalmente nuevo, que elimine al de 1903 y los términos de injusticia que éste contiene para Panamá. El gobierno panameño busca ahora reivindicar

Los derechos que corresponden a su nación, como soberanos del territorio que ocupa la Zona del Canal. Esta posición decidida del gobierno de Panamá ha sido llevada adelante a través de una estrategia diplomática también más decidida, y en casos hasta agresiva.

Los gobernantes y negociadores panameños han recurrido a medas de presión ante los negociadores norteamericanos a través de la movilización de la opinión pública internacional en su favor. Los resultados de esa acción han sido positivos, aunque no definitivos, en la consolidación de las posiciones panameñas sobre la mesa de negociaciones. Panamá ha sabido complementar en el actual proceso la tradicional diplomacia bilateral, en que el balance del poder de negociación norteamericano ha sido siempre mayor, con una diplomacia basada en el respaldo de gran número de países, aumentando así el poder de negociación panameño.

La negociación de un nuevo tratado para la Zona del Canal está influida por numerosos factores que condicionan el proceso; factores que se manifiestan a nivel interno en cada uno de los países involucrados. El proceso de negociación se ve afectado por elementos de orden económico, político, militar y otros; incluso psicológicos. Al tratar de definir las características que tales elementos asumen en Panamá y en los Estados Unidos nos aproximaremos a una comprensión más clara del proceso que nos interesa: la negociación de un nuevo tratado.

CAPITULO I

LA IMPORTANCIA DE LA ZONA DEL CANAL

El análisis que haremos con respecto a la importancia de la Zona del Canal estará vinculado a los puntos más relevantes que se han expuesto en los últimos años en torno a la negociación de un nuevo Tratado; bien sea por políticos implicados en el proceso de negociación o bien por estudiosos que se hayan referido al problema.

Definimos la importancia de la Zona de acuerdo a los objetivos que derivan, o intentan derivar, las partes interesadas. Un hecho singular que resalta de esta situación es el que los objetivos que persiguen cada una de las partes son distintos; no encontramos coincidencia en ninguno de ellos; por lo menos en cuanto a los objetivos fundamentales. De aquí que la importancia de la Zona del Canal sea una para los Estados Unidos y otra para Panamá. Resulta importante apuntar este hecho por cuanto va a incidir en una buena medida en el proceso de negociación del nuevo Tratado. La ausencia de objetivos comunes o al menos complementarios entorpece el logro de acuerdos que beneficien a ambas partes en conjunto; en otro sentido, ello significa la imposibilidad de dar pasos positivos hacia la firma de un nuevo Tratado que satisfaga a ambas partes.

La explicación anterior motiva el análisis que haremos respecto a la importancia de la Zona del Canal para las partes en conflicto, según las características que asumen los aspectos económicos, políticos y militares para los Estados Unidos y para Panamá. Al ponderar distintos elementos definiremos la importan -

cia real que representa la Zona del Canal, así como diversos factores que explican las características del proceso negociador.

A.- IMPORTANCIA DE LA ZONA DEL CANAL PARA LOS ESTADOS UNIDOS

Advertir en una forma clara cuál es la importancia que la Zona del Canal representa para los Estados Unidos es una tarea compleja, que en algunos casos no se logra a través del análisis objetivo de elementos, sino que se hace necesario recurrir a consideraciones influidas por la apreciación subjetiva de quien estudie el problema. Esta situación también es válida al tratar de considerar la importancia que la Zona tiene para Panamá. Podemos afirmar que el problema de ponderar la importancia de la Zona del Canal para los Estados Unidos y para Panamá conduce a la necesidad de ajustarse a un marco metodológico particular que refleja no sólo la subjetividad del estudioso, sino también la singularidad del problema en cuestión.

Para interpretar la importancia que la Zona del Canal tiene para los Estados Unidos, se deben considerar con atención las características que ella presenta en cuanto a su organización y administración. La interpretación que se haga de esas características permite obtener conclusiones diversas sobre el problema; y opuestas si es del caso. De hecho la interpretación de este problema ha suscitado amplias polémicas; el empleo de un planteamiento metodológico particular ha llevado a discusiones que si bien han estado limitadas al campo teórico, han resultado valio-

sos aportes para la comprensión de la verdadera naturaleza de la Zona del Canal y su importancia real para los Estados Unidos y para Panamá (1). Por otra parte, dado el carácter conflictivo en que se plantean los intereses de ambas naciones con respecto a la Zona, las posiciones de las partes conciben el problema de manera distinta.

Un punto fundamental que origina distintas interpretaciones es la cláusula de fundación del Canal, según la cual éste tendrá un carácter no lucrativo (on a non profit basis); es decir que las operaciones del Canal no intentan maximizar los beneficios e conómicos, sino sólo cubrir los costos. Una interpretación textual de esta cláusula conduce a afirmar que el interés económico que representa el Canal para los Estados Unidos es mínimo; lo cual nos conduciría a suponer que son entonces los móviles de ca rácter político-militar los que revisten una significación mayor en el interés norteamericano por mantener su hegemonía sobre la Zona.

Creemos que es un tanto superficial el afirmar que la verda dera causa que motiva la presencia y dominio de los Estados Unidos sobre la Zona del Canal está dada por la hegemonía de uno u otro tipo de intereses exclusivamente; mas aún si se descartan los intereses de tipo económico como ha sido propuesto en el párrafo anterior. La magnitud de intereses que afectan a los Esta dos Unidos, dado su carácter de potencia mundial de primer orden, hace que en algunos casos se confundan y complementen intereses de distinto orden. En el caso de la Zona del Canal encontramos presente esta situación. No creemos posible afirmar que un orden

de intereses priva sobre otro en este caso; si bien los intereses económicos directos tienen un carácter secundario, la economía norteamericana obtiene enormes beneficios indirectos derivados de la utilización que hace del Canal y de la Zona. También los móvi les político-militares revisten un alto grado de importancia para los Estados Unidos.

La Zona del Canal constituye la presencia de un Estado dentro de otro Estado con las implicaciones que trae consigo el cumplimiento de funciones de cualquier Estado: económicas, políticas, militares, administrativas, jurídicas, etc. El asunto de la soberanía de la Zona del Canal sigue siendo un problema en discusión; el gobierno panameño afirma que corresponde al Estado de Panamá la soberanía del territorio en cuestión; sin embargo, es un hecho que los Estados Unidos ha asumido ciertas funciones que constituyen el ejercicio real de algunos derechos soberanos que no estaban contemplados en tratado ni acuerdo alguno, y cuyo ejercicio es hoy cuestionado y repudiado; por ejemplo, la instalación de bases militares norteamericanas en la Zona, o la concesión del derecho al asilo político que el gobierno norteamericano ha otorgado a ciudadanos panameños que se han refugiado en la Zona del Canal. De donde se concluye que la presencia norteamericana en el territorio panameño constituye un caso de colonialismo; y en este sentido ha sido denunciado ante la comunidad internacional (2). Al definirse así la presencia norteamericana en la Zona del Canal resulta más fácil comprender que los intereses de esta nación por mantener su posición en Panamá comprenden motivaciones económicas, así como de tipo político-militar, sin que sea posible entonces

establecer un orden jerárquico para exponer estas motivaciones.

La Zona del Canal constituye un caso particular de enclave colonial. No se puede afirmar que el enclave de la Zona sea un caso típico por cuanto rompe con ciertos elementos que definen a un enclave colonial. Por éste entendemos aquella unidad productiva, de alto nivel de productividad, que intenta maximizar los beneficios económicos pero que tiene escasos vínculos con el resto de las actividades productivas del país (3). La Zona representa un caso de enclave cualitativamente distinto: se trata de un enclave económico, político y militar. Los elementos que hacen de la Zona un caso particular de enclave consisten en que la motivación económica de aquella no busca maximizar los beneficios; el Canal se fundamenta en la cláusula que establece su carácter no lucrativo (on a non profit basis): no se intenta obtener beneficios económicos sino sólo cubrir costos. Se trata de una corporación oficial del Gobierno norteamericano, quien monopoliza todas las actividades que se realizan dentro de la Zona; como hemos señalado se trata de la presencia de un Estado dentro del territorio de otro, en donde el Estado colonial ejerce funciones que competen a la jurisdicción del Estado que sufre la presencia colonial. Esto da a la Zona el carácter de enclave político y militar. Es claro que la Zona del Canal representa un caso particular de enclave colonial en la actualidad. En términos generales encontramos hoy enclaves cuyo objetivo se reduce a la obtención de beneficios económicos, y en los que la dirección de esta actividad está en manos privadas; aún en Panamá se puede presentar esta situación en el caso de la bananera United Fruit Co.,

con sus plantaciones en Chiriquí y Bocas del Toro. Sin embargo, esta situación no corresponde a la Zona del Canal.

Queda planteado entonces que la importancia que la Zona del Canal tiene para los Estados Unidos está determinada por intereses globales que como potencia de primer orden afectan a este país. Seguidamente nos dedicaremos a analizar tales intereses en función de tres órdenes: económico, político y militar.

1.- Importancia económica

La Zona del Canal revista una gran importancia económica para los Estados Unidos por varias razones que consideraremos aquí. Es importante, en un primer sentido, por el simple hecho de que deja un saldo positivo en su balance de gastos y ganancias; es decir, que produce ganancias netas para el gobierno norteamericano. Al referirnos a este aspecto haremos nuestro análisis siguiendo dos criterios: considerar los beneficios económicos directos que las operaciones derivadas del Canal dejan para el tesoro norteamericano; esto es, hacer un balance de la situación financiera que presentan las distintas agencias que operan en la Zona del Canal; y un segundo criterio será considerar los beneficios económicos indirectos que la economía norteamericana obtiene a través de la Zona del Canal.

Al enfocar la importancia económica de la Zona para los Estados Unidos en el sentido que lo hacemos, nos percatamos de que el móvil económico juega un papel relevante como factor que explica la presencia de esta nación en la Zona del Canal. Creemos relevante destacar este hecho por cuanto en el proceso de nego -

ciación de un nuevo tratado los aspectos económicos no son claramente destacados por parte de los representantes norteamericanos. Pensamos que esta conducta obedece al hecho de que las consideraciones económicas sobre la Zona del Canal están sujetas a la metodología que se utilice para interpretarlas: si se consideran únicamente los aspectos que evalúan los beneficios directos que reporta la Zona, es fácil determinar que existe un saldo negativo en cuanto a los ingresos que produce y los gastos necesarios para su operación, incluyendo los costos de la inversión inicial que se realizaron para la construcción de las obras. Si se consideran además los beneficios económicos indirectos que la Zona deja a los Estados Unidos, encontramos que ésta representa una fuente de ahorro muy importante para la economía norteamericana; ahorro que si se traduce en términos contables, evidencia un saldo muy favorable para la economía de esa nación.

La justificación que se da para no considerar este tipo de beneficios económicos indirectos como una forma de ingreso para el tesoro norteamericano, es el argumento que la parte norteamericana ha esgrimido con respecto a la naturaleza económica del Canal. Si se mantiene la tesis de que efectivamente las operaciones del Canal se basan en el carácter no lucrativo de éste (on a non profit basis), y que los peajes, que son la principal fuente de ingresos que el Canal tiene, están destinados a cubrir los costos de operación y amortizar la inversión, entonces quedaría claro que el beneficio económico que el Canal reporta es casi nulo en términos financieros. Aceptando esta tesis es fácil demostrar que en realidad el Canal produce pérdidas. Nos parece

claro que la explicación a este tipo de argumento se encuentra en la necesidad de presentar una posición de escaso beneficio e conómico por parte de los Estados Unidos en la mesa de negociaciones para un nuevo tratado: de esta manera, creemos, se puede justificar el deseo del gobierno norteamericano por mantener su hegemonía en la administración de la Zona.

Antes de exponer los beneficios económicos directos e indirectos que la Zona del Canal deja a los Estados Unidos nos vamos a referir a la cuestión del costo que la Zona del Canal ha significado para los Estados Unidos; es decir, la inversión total que esta nación ha realizado en la Zona. Creemos importante referirnos a esta cuestión por cuanto los datos de inversión que presentaremos nos serán útiles como marco de referencia para el análisis que posteriormente haremos sobre los beneficios económicos del Canal. Además, por cuanto la cuestión del costo que ha significado la adquisición, construcción y operación del Canal se mantiene como un argumento para justificar la presencia de los Estados Unidos en la Zona; claro está que será por tanto un argumento más de los que se han expuesto en el proceso de negociación de un nuevo tratado.

Los datos sobre la inversión total que los Estados Unidos han hecho en la Zona del Canal se muestran en el Cuadro N° 1. Dicho cuadro es reproducido del Congressional Record House del 18 de abril de 1972 (4).

Cuadro N° 1.- Inversión total de Estados Unidos en la adquisición de la Zona del Canal de Panamá, construcción, mantenimiento, operación, saneamiento, protección y defensa del Canal de Panamá, 1904 - 1971
(Millones de dólares)

Inversión global civil	2.247.1	
Recobrado por el Tesoro de Estados Unidos		1.504.9
No recobrado (a)		706.2
Inversión en defensa de la ZCP	4.794.6	
Ejército		3.335.3
Marina		946.3
Aire		512.9
Inversión total ajustada	5.695.7	
Inversión global	7.041.7	

(a) Estas cifras no incluyen los peajes recibidos después del 30 de junio de 1951 (nota de la fuente).

En el cuadro anterior podemos distinguir los montos de inversión entre las obras civiles y las militares; destaca la mayor cuantía que tiene la inversión militar o, como se indica en el cuadro, los gastos para la defensa de la Zona del Canal. A este último aspecto nos referiremos con más detalle cuando consideremos la importancia que la Zona tiene para los Estados Unidos en el aspecto militar. Nos interesa de momento hacer algunos comentarios en torno a la inversión global que ha requerido la Zona.

Considerar el monto global de los gastos que los Estados Unidos ha hecho para la adquisición, construcción y mantenimiento

del Canal y la zona aledaña, es un punto importante cuando se es tudia al actual proceso de negociación de un nuevo tratado. En las Audiencias celebradas por el Subcomité de Asuntos Interamerica nos de la Casa de Representantes del Congreso de los Estados Unidos en setiembre de 1971, el representante Daniel J. Flood so metió una amplia exposición para justificar la permanencia indefi nida de los Estados Unidos en la Zona del Canal. Entre los ar gumentos que empleó el representante Flood hizo referencia al monto invertido por los Estados Unidos en la Zona del Canal; mon to que se acerca al que presentamos en el Cuadro N° 1. Sostuvo el representante que el saldo entre lo invertido y lo recobrado deja una diferencia no recobrada sumamente alta: más de cinco mil millones de dólares (5); concluye en que cualquier concesión que los Estados Unidos hagan respecto a su control de la Zona del Canal, y que amenace la posibilidad de recobrar el monto de lo invertido por el gobierno norteamericano, constituiría una traición a los contribuyentes que fueron quienes aportaron el di nero.

Con el argumento anterior se busca justificar la presencia de los Estados Unidos en la Zona del Canal. Es claro que dado el monto que se considera como inversión no recobrada, el tiempo que deberá continuar la administración norteamericana en la Zona será prácticamente indefinido, para poder resarcirse de los ga - tos realizados. Encontramos estudios que reflejan la posición panameña con respecto a este problema de la inversión, y en los que se demuestra que el tesoro norteamericano ha recobrado ya la totalidad de lo invertido. En el análisis que haremos de los be

neficios económicos directos e indirectos que la Zona del Canal deja a los Estados Unidos, nos vamos a referir con más detalle a los argumentos que demuestran que el total de la inversión norteamericana ya ha sido recobrada a través del Canal.

Más que un argumento para justificar la continuación del control norteamericano sobre la Zona del Canal nos parece que la cuestión de la inversión no recobrada es un pretexto para mantener dicho control. Por una parte, el criterio que se sigue para determinar el monto de lo no recuperado ha estado sujeto a numerosas críticas de carácter técnico: como hemos dicho antes, analistas panameños han querido demostrar que el tesoro norteamericano ha recuperado la totalidad de la inversión y que el monto que aparece como no recuperado se debe a mecanismos contables particulares que se siguen en la administración de la Zona del Canal. Por otra parte, la cuestión del saldo no recobrado en la inversión global no se justifica si se analiza dentro del carácter peculiar que tiene el Canal como una empresa no lucrativa, y en especial bajo la política de peajes reducidos que se aplica para el tráfico de embarcaciones. Funcionando el Canal en este sentido será difícil, si no imposible, que se llegue a recuperar el monto de lo invertido en las obras civiles y aún en las militares.

La cuestión de la inversión no recobrada aparece más claramente como un pretexto para justificar la continuación del control norteamericano en la Zona del Canal, si tenemos presente que la importancia que la Zona del Canal tiene para los Estados Unidos está determinada por intereses globales en donde los as-

pectos económicos juegan un papel tan relevante como lo juegan los aspectos políticos y militares.

a.- Beneficios económicos directos

Conocer los beneficios económicos directos que los Estados Unidos han obtenido de la Zona del Canal resulta una labor limitada por el tipo de fuentes a partir del cual se puede conocer esta situación. Esta es la impresión que nos queda después de consultar diversos estudios que se han abocado al problema (6). La limitación común que se señala es la del origen de los datos: para determinar los beneficios económicos directos que los Estados Unidos han obtenido de la utilización de la Zona del Canal, se debe recurrir a la única fuente disponible: el Annual Report of the Governor, en el cual se señala el estado financiero de la Compañía del Canal. Valga advertir que esta circunstancia es importante en la medida en que un análisis financiero que se haga sobre la Compañía del Canal, está sujeto a las normas de contabilidad que se siguen para este caso; las cuales, claro está, han sido establecidas por los administradores del Canal. Los criterios que se siguen en la contabilidad de la Zona del Canal parecen susceptibles a numerosas críticas por cuanto permiten ofrecer una realidad financiera que no es comúnmente aceptada; especialmente por analistas identificados con la posición panameña. Esta circunstancia será nuestro punto de partida cuando expongamos los beneficios económicos indirectos que obtiene los Estados Unidos de la Zona del Canal.

Basándonos en el estudio que realizaron algunos estudiantes

de economía de la Universidad de Panamá tenemos el siguiente estado financiero del Canal hasta el año 1971:

Cuadro N° 2.- Estado financiero del Canal de Panamá. 1903 - 1971

Estado de pérdidas y ganancias (cifras en millones de dólares) (7)

Ganancias

Peajes	\$ 1.756.04	
Ahorro directo	66.29	
<u>Total</u>		1.822.33

Costos

Pago inicial	10.00	
Anualidad	43.04	
Costos operativos	1.430.74	
Depreciación operativa	133.27	
Inversión operativa	523.27	
Interés (estimado)	15.83	
<u>Total</u>		2.156.60
Pérdida Neta Directa		334.27

Ganancias: Los peajes incluyen el pago por el tránsito de barcos a través del Canal, en base al tonelaje; y también los "créditos" (peajes por pagar) concedidos a barcos del Gobierno de los Estados Unidos. Los créditos se registran desde 1952, año en que los barcos del Gobierno empezaron a pagar peajes según disposición presidencial. El ahorro directo incluye el ahorro por peajes no pagados de barcos del Gobierno, de 1914 a 1951.

Costos: La anualidad incluye el pago anual por la concesión canalera a partir del año 1912. Los costos operativos incluyen los costos de los distintos departamentos de la Compañía del Canal relacionados con la operación y mantenimiento. La depreciación operativa incluye la deprecia -

ción de obras y equipo utilizado para la operación y mantenimiento del Canal. La inversión operativa incluye la inversión canalera inicial más las inversiones adicionales posteriores relacionadas con el funcionamiento y mantenimiento de la obra. El interés fue estimado en base al 2%, la tasa fijada por el gobierno norteamericano a los bonos emitidos para la construcción del Canal.

El cuadro que presentamos se refiere al estado financiero de las actividades civiles de la Compañía del Canal; se deja fuera el estado de las actividades realizadas por el Gobierno de la Zona en cuanto a servicios públicos, y las actividades e inversión militares. Por tanto, el cuadro expuesto es parcial respecto al balance financiero general de la Zona del Canal. Lo anterior significa que los ingresos que genera la Zona del Canal son mucho mayores que las cifras que exponemos. No contamos con un dato que se ajustara a los términos con que fue hecho el cálculo de la cifra que aparece en el cuadro N° 2, pero con información complementaria nos podemos formar una idea de la diferencia que pueden representar los ingresos directos provenientes de actividades que realizan otras dependencias dentro de la Zona del Canal.

Un aspecto muy importante para aclarar el verdadero volumen de ingresos que genera sólo la Compañía del Canal, sin considerar todavía otras agencias del Gobierno norteamericano dentro de la Zona, es establecer la ponderación que representan los peajes como fuente de ingreso.

Cuadro N° 3.- Ingresos brutos de la Compañía del Canal
(Intervalos de cinco años, 1955 - 1970)
En millones de dólares.

Año	Total	OPERACIONES DE TRANSITO			Servicios (b)		
		Total	Peajes	Otros servicios (a)		%	
			%				
1955	83.9	38.4	35.1	41.8	3.3	45.5	54.3
1960	93.6	56.0	51.8	55.3	4.2	37.6	40.2
1965	121.2	73.9	67.2	55.4	6.7	47.3	39.1
1970	175.1	114.3	100.9	57.6	13.7	60.8	34.8

Fuente: CEPAL, 1972, p. 41

(a) Servicios de pilotaje, remolque y otros relacionados

(b) Servicios de carga y descarga en muelles; comisariatos, renta por viviendas a empleados, transportes terrestres y fluviales, servicios públicos, almacenaje, hoteles, planta de impresión, servicios administrativos y reparación de embarcaciones.

El cuadro N° 3 muestra, entre otras cosas, el valor absoluto y relativo que tienen los peajes dentro de los ingresos de la Compañía del Canal. Es claro que representan la principal fuente de ingresos para la Compañía; sin embargo, otras actividades que ésta brinda tienen también una ponderación significativa como fuente de ingresos. En relación con el problema que venimos planteando a partir de los datos de ganancias que mostramos en el Cuadro N° 2, el Cuadro N° 3 nos da una idea que complementa a aquel: los peajes no son la única fuente de ingresos para

la Compañía del Canal, sino que otras actividades generan ingre sos en cantidades significativas. Esto significa que la cifra que aparece en el Cuadro N° 2 como ganancias debe ser mayor en realidad por cuanto los peajes no han sido la única fuente de ingresos para la Compañía del Canal.

Considerar que los ingresos de la Compañía del Canal pro - vienen de los peajes y de otros servicios que presta esta entid - dad, o bien que los ingresos sólo deben ser contabilizados a partir de los peajes, es un problema que nos sitúa ante la reali - dad política que circunscribe al problema del Canal. Entra en juego aquí la posición personal de quien interprete los datos para buscar una metodología que considere satisfactoria a los intereses de su posición. Analistas que representan los intere - ses panameños, como es el caso del estudio del que extrajimos el Cuadro N° 2, rechazan la posibilidad de incluir como ganan - cias de la Compañía los ingresos provenientes de servicios no relacionados directamente con la operación y mantenimiento del Canal; sino que dichos ingresos se deben contabilizar dentro de las actividades realizadas por otras agencias norteamericanas dentro de la Zona. El punto político que provoca la diferencia se plantea al considerar que el gobierno norteamericano lleva a cabo actividades productivas que nunca fueron acordadas con el gobierno panameño, las cuales bien podrían ser cumplidas por ins - tituciones o empresas de Panamá. Es claro que esta discusión es uno de los efectos del problema fundamental del ejercicio de la soberanía sobre la Zona del Canal.

De momento nos interesa percibir una idea sobre la magnitud real de los ingresos que obtienen los Estados Unidos a través de la Compañía del Canal. Los ingresos que presentamos en el Cuadro N° 3 se refieren a ingresos brutos; de ellos se deben deducir los costos necesarios para producirlos. Aún cuando no contamos con cifras al respecto, creemos que los costos no serán demasiado altos por cuanto muchos de los costos son absorbidos por inversiones que han quedado contabilizadas, bien dentro de los costos operativos o bien dentro de la inversión inicial del Canal. Suponemos que está es la situación debido al carácter de las actividades incluidas dentro de los ingresos brutos por servicios prestados: rentas sobre viviendas, fletes de ferrocarril u otro tipo de transporte, servicios de energía, de comunicaciones, de agua, etc.; suponemos que se realizan como actividades complementarias de la Compañía del Canal que no han requerido de una inversión inicial fuerte sino que la inversión inicial ha sido absorbida por las obras que el Canal requiere.

Concluimos sobre este punto reafirmando nuestra consideración de que la Compañía del Canal obtiene ganancias por servicios que ésta presta, y que sumadas a lo percibido por concepto de peajes hace que las ganancias de la Compañía sean más altas que las que exponemos en el Cuadro N° 2.

La consideración de los costos complica más todavía la posibilidad de hallar criterios comunes para incluir aquellos dentro de los gastos de la Compañía del Canal. En este sentido, se cuestiona con más rigidez la política contable seguida por el Gobier-

no norteamericano para la Zona del Canal. Por ejemplo, no es aceptable que se incluya como gastos de administración del Canal las erogaciones por viajes a los Estados Unidos que realizan anualmente los empleados norteamericanos; en la misma forma en que se incluye como gasto administrativo, las partidas extraordinarias que se giraron en el año 1964, como gastos de "defensa", ante los disturbios de estudiantes y ciudadanos panameños en protesta contra la hegemonía norteamericana en la Zona del Canal (8).

Otro punto muy importante con respecto a la contabilidad de los costos se deriva de la estructura administrativa de la Zona del Canal. El hecho de que los ingresos de la Compañía del Canal sean los que financien los gastos no sólo de administración del Canal, sino además del Gobierno de la Zona, hace que el sistema de contabilidad que se sigue para la Zona del Canal tienda a presentar situaciones deficitarias o de muy escasos beneficios económicos para el gobierno norteamericano, situación que es congruente con la naturaleza del Canal como empresa de utilidad pública con carácter no lucrativo, pero que oculta beneficios indirectos que recibe la economía norteamericana en este caso. Sin entrar todavía en el estudio de los beneficios económicos indirectos que los Estados Unidos obtienen del Canal, podemos tomar un ejemplo que muestra una ventaja económica de la Zona del Canal, según la cual los gastos necesarios para la administración son financiados con los ingresos que obtiene la Compañía del Canal, resulta que el tesoro norteamericano no realiza erogación alguna para la administración civil de la Zona, pero en cambio percibe

los impuestos sobre la renta que deben pagar los ciudadanos norteamericanos que trabajan en ella. El monto de este impuesto asciende a la suma de 10 millones de dólares anuales según estimación hecha por la CEPAL (9). Otra manera para tener una idea sobre la magnitud de los ingresos que genera la Zona del Canal para los Estados Unidos es tomando en cuenta a otras agencias norteamericanas de la Zona.

Cuadro N° 4.- Zona del Canal: Ingreso generado en los años que se exponen (Millones de dólares).

Año	Total	Agencias Oficiales						Sector	
		Cía. del Canal	%	Gobierno de la Zona	%	Otras agencias oficiales de E. U.	%	Privado	%
1955	139.3	61.9	44.4	10.7	7.7	56.5	40.5	10.2	7.4
1960	156.8	76	48.5	13.8	8.8	52.6	33.5	14.4	9.2
1965	223	102.9	46.0	21.8	9.9	85.6	38.4	12.7	5.7
1970	323.2	144.4	44.7	33.1	10.2	129	39.9	16.7	5.2

Fuente: CEPAL, 1972, Op.cit., p. 38

Los ingresos que produce la Compañía del Canal han representado un porcentaje ligeramente inferior al 50% en los distintos años que hemos considerado en el Cuadro N° 4. Esto significa que otras entidades del gobierno norteamericano, asentadas en la Zona, generan un importante porcentaje de los ingresos brutos que produce la Zona del Canal. Sobre los datos expuestos en es-

te cuadro es conveniente advertir su carácter parcial. En el Cuadro N° 4 mostramos como ingresos los provenientes de "otras agencias oficiales de E.U."; las más importantes de estas son las de carácter militar. Si consideramos los ingresos provenientes de entidades militares deberíamos considerar entonces como costos de funcionamiento y mantenimiento de la seguridad del Canal los gastos de carácter militar, incluida la inversión que en este sentido se realice. Hemos tratado de mostrar los beneficios directos que la Zona del Canal produce para los Estados Unidos, referidos estos beneficios al balance de gastos e ingresos que genera la Zona del Canal en el funcionamiento de las operaciones vinculadas directamente con el Canal. Como lo hemos advertido más arriba, los criterios de contabilidad que se siguen para la Zona del Canal están sujetos a las consideraciones políticas en que se mueve el problema.

Pese a las dificultades que se presentan para obtener una idea clara de la magnitud de los ingresos, o más aún de las ganancias directas que producen la Compañía del Canal en particular o la Zona en general, podemos concluir en que el Canal ha sido capaz de recuperar la totalidad de la inversión civil que los Estados Unidos realizaron, y que funciona dejando un saldo positivo para la economía norteamericana, o al menos no produce pérdidas. Este análisis nos lleva a la conveniencia de estudiar los beneficios económicos indirectos que la Zona del Canal produce para los Estados Unidos.

b.- Beneficios económicos indirectos

Como lo hemos planteado anteriormente, de los ingresos que genera la Zona del Canal, los provenientes de la Compañía representan una fracción que se acerca a la mitad de la totalidad de ingresos producidos en la Zona; el resto corresponde a las actividades militares, a otras agencias civiles que prestan servicios, y a agencias norteamericanas privadas -estas últimas con una participación muy reducida-. Los datos en este sentido nos han mostrado que la magnitud de los ingresos que el gobierno norteamericano obtiene de la Zona del Canal compensan los gastos que se realizaron en la adquisición, construcción y operación del Canal hasta la actualidad; por lo menos en cuanto a las obras puramente civiles. A esta conclusión llegamos después de un breve análisis contable de la economía de la Zona del Canal.

Si bien los ingresos y beneficios directos que reciben los Estados Unidos de la Zona del Canal son suficientes para compensar los gastos que el Canal demanda, y a pesar de que resultan elevados en términos cuantitativos, aún cuando para la economía norteamericana tienen un peso económico marginal (10), son en todo caso muy bajos si se comparan con los beneficios económicos indirectos. Los beneficios económicos indirectos que la Zona del Canal reporta a los Estados Unidos pueden representar una cifra muchas veces superior a los ingresos directos generados por la Zona; más aún, podemos afirmar que la verdadera importancia económica que el Canal de Panamá y la Zona del Canal tienen para

los Estados Unidos, está precisamente en los beneficios económicos indirectos que esta nación obtiene por la explotación de la Zona.

Al considerar algunos aspectos de los beneficios económicos indirectos que produce la Zona del Canal para los Estados Unidos nos basaremos en estimaciones hechas por especialistas; esto nos sitúa una vez más en el terreno político en que se mueven las principales consideraciones alrededor del Canal.

Los beneficios económicos indirectos para los Estados Unidos provienen de la venta de bienes y servicios de la Zona del Canal a Panamá. En este renglón los ingresos son bajos: 15.5 millones de dólares en 1970 (11). Otra fuente de ingreso indirecto son los salarios ganados por los empleados norteamericanos; en el año 1970 los ingresos en dicho renglón fueron de 58 millones de dólares (12); al margen de la importancia que estos datos muestran como un valor económico más que la Zona del Canal representa para los Estados Unidos, es conveniente hacer resaltar la cuestión del empleo de ciudadanos norteamericanos, por ser éste un punto más en las divergencias que separan los intereses norteamericanos y panameños en la negociación de un nuevo tratado.

El ingreso obtenido por los ciudadanos norteamericanos en 1970 fue de 58 millones de dólares, el cual representa aproximadamente un 42% del ingreso total recibido por los trabajadores de la Zona del Canal. El 58% restante corresponde a trabajadores panameños. Sin embargo, el número de trabajadores norteamericanos es sólo un 25% del total de trabajadores que laboran en la Zona (13). Esta diferencia salarial se debe a dos hechos: una discriminación de salarios; esto es, la existencia de dos ti-

pos de tarifas salariales; la tarifa de los Estados Unidos - US rate - que disfrutaban los empleados norteamericanos en la Zona, y la tarifa local - Local rate - bajo la cual están acogidos la mayor parte de los trabajadores panameños en la Zona. El otro hecho que motiva la discriminación de salarios se refiere a la discriminación existente en la promoción a cargos más altos dentro de la administración de las operaciones del Canal; es claro que los cargos de alto nivel técnico dentro del Canal están reservados a trabajadores estadounidenses.

En el problema del empleo no encontramos tan relevante la cuestión de beneficio económico -sin que ello quiera decir que no lo tiene- sino más bien el problema de carácter político. El hecho de que la administración de las operaciones del Canal estén monopolizadas en su más alto nivel por ciudadanos norteamericanos, y que en ellas no se incluyan a ciudadanos panameños, podría significar un obstáculo serio ante un eventual traspaso del Canal a la nación panameña; el Canal como empresa panameña podría verse amenazado de fracasar ante la falta de personal de alto nivel directivo y técnico. Podemos pensar además que la política de discriminación hacia la promoción de puestos de alto rango pudo ser una estrategia mantenida por la administración norteamericana con el propósito de hacer desistir al gobierno panameño ante cualquier intento por querer controlar éste las operaciones del Canal. Es decir que la política de empleo mantenida por los Estados Unidos en la Zona del Canal ha tendido a asegurar la conservación de la hegemonía de esa nación sobre la Zona.

Otro punto que revela la existencia de beneficios económicos indirectos para los Estados Unidos provenientes de la Zona del Canal es el ahorro comercial.

El fundamento para encontrar que los Estados Unidos obtienen un ahorro comercial a través del Canal de Panamá, y por tanto un beneficio económico indirecto, lo encontramos en la naturaleza "no lucrativa" que tiene el Canal. Sobre esta base es que el Canal ha operado con una política peajes bajos desde su apertura en 1914 (14); el propósito de esta política ha sido la de constituir la vía en un medio de ayuda al tráfico mundial; de aquí que el cobro de los peajes se aplique a la recuperación de la inversión hecha en el Canal y a cubrir los gastos de operación y mantenimiento. Sin embargo, en la política de peajes reducidos se encuentra el móvil que permite a los Estados Unidos lograr un importante beneficio económico.

El hecho de que los Estados Unidos sean los principales usuarios del Canal, dado que alrededor de un 70% del tráfico que cruza esta vía tiene su origen o destino en puertos de los Estados Unidos, hace que esa nación sea la máxima beneficiada con la política de peajes reducidos. Las ventajas que obtendrá la economía norteamericana de esta situación estarán traducidas en ganancias pecuniarias y de expansión del comercio que favorece a los productores, consumidores, importadores y exportadores norteamericanos, así como a la marina mercante de ese país. En este sentido, el Canal se constituye en una pieza fundamental en la economía norteamericana. CEPAL estima en 620 millones de dólares el monto del ahorro que el Canal produjo a los Estados Unidos en el año

1970 (15); esta estimación la realizan como un cálculo de lo que hubieran tenido que pagar las embarcaciones norteamericanas de utilizar otras rutas alternativas al Canal o bien si los peajes por tránsito a través del Canal de Panamá estuvieran a un nivel acorde con la competencia internacional para este tipo de vías. A partir de este ahorro comercial podemos suponer que existe un beneficio económico significativo para los Estados Unidos, aunque imposible de cuantificar, en las ventajas que este ahorro comercial reporta a los comerciantes, productores y consumidores norteamericanos. En la medida en que el Canal constituye un mecanismo que facilita el comercio internacional, será una pieza angular para las relaciones económico-comerciales de los Estados Unidos, propietario y principal usuario de la vía, con el resto del mundo.

Este ahorro comercial es un subsidio importante para la economía norteamericana, en especial para el sector privado. Pero también el sector público obtiene sus beneficios: hasta 1951 los barcos mercantes del gobierno de los Estados Unidos no pagaron peajes en el Canal; desde entonces en vez de peajes conceden a la Compañía del Canal un crédito. Es claro que esta ha sido una fuente de ahorro para el gobierno, y una causa de beneficio indirecto a la economía de los Estados Unidos.

Hemos referido nuestro análisis hasta aquí a las ganancias que indirectamente obtienen los Estados Unidos con la utiliza - ción que hacen del Canal; ganancias que en unos casos son ingresos netos para agencias o ciudadanos de los Estados Unidos en la Zona, en otros son ganancias en forma de ahorro que beneficia a

otros sectores económicos y también al gobierno de ese país. Queda aún una fuente de beneficios indirectos más para los Estados Unidos a través de la Zona del Canal: el ahorro en gastos militares.

Este punto confunde cuál es la verdadera importancia que tiene el Canal: si su función principal es de carácter económico, a través de los beneficios que reporta a la economía norteamericana en forma directa e indirecta, o bien si la función es estratégico-militar tiene una mayor relevancia para asegurar la hegemonía de los Estados Unidos sobre esta área del mundo. Como lo señalamos anteriormente, creemos que la importancia del Canal para los Estados Unidos mezcla ambos tipos de prioridades; así, con el afán de no confundir dicho problema vamos a plantear aquí los aspectos económicos del ahorro militar que la Zona del Canal permite a los Estados Unidos; dejaremos para más adelante la relevancia de los aspectos estratégicos militares.

El argumento que nos lleva a suponer que los Estados Unidos están logrando un ahorro en sus gastos militares se basa en el hecho de que en la Zona del Canal la mayor parte del territorio está ocupada con fines militares; es decir, por bases militares. Las 97.545 hectáreas de tierra que forman la Zona del Canal (excluidas las áreas de agua), se aprovechan en la siguiente forma:

	Hectáreas	%
Ocupadas militarmente	66.209	68.0
No utilizadas	24.695	25.0
Población e instalaciones del Canal	3.508	3.6
Usos misceláneos	3.133	3.2

La utilización que se ha hecho de la Zona con propósitos militares, ha sido un acto unilateral del gobierno norteamericano que no fue estipulado en el tratado de 1903, ni tampoco ha sido otorgado por el gobierno panameño en ningún tratado posterior. Los Estados Unidos tienen el derecho, según el Tratado de 1903, de crear instalaciones con el propósito de defensa del Canal. Creemos que la utilización tan amplia que se hace de la Zona con fines militares supera lo estipulado en el Tratado, y hace de las bases militares de la Zona centros con fines distintos a la protección del Canal. Pero aparte de todo esto, lo interesante es que Panamá no recibe un sólo centavo como pago por el arrendamiento de una porción de su territorio a una potencia extranjera con fines militares. Esto significa una fuente de ahorro para el gobierno de los Estados Unidos.

El monto a que asciende ese ahorro es muy variado: CEPAL considera que en una alternativa máxima los Estados Unidos deberían de pagar al gobierno de Panamá, por concepto de arrendamiento de las bases militares, la suma de 30 millones de dólares anuales; la misma estimación de CEPAL ofrece una alternativa media de 20 millones y una mínima de 10 millones (16). Este cálculo parece muy bajo si se toman en cuenta otras opiniones. Xabier Gorostiaga estima que si los Estados Unidos tuvieran que pagar a Panamá una renta por la utilización de 66.209 has. para fines militares, similar a la que Inglaterra paga por el arrendamiento de una base militar en la isla de Malta, el monto de aquella renta se acercaría a los 600 millones de dólares anuales; o bien, considera el mismo autor, la suma no bajaría de 50 millones de dóla

res anuales si los Estados Unidos pagaran a Panamá una renta e -
quivalente a la que pagan a los gobiernos de Filipinas (20 millon
nes de dólares) y de España (15 millones) por la utilización de
porciones de territorio para bases militares mucho más pequeñas
que la extensión que tales bases ocupan en la Zona del Canal (17).

Además del ahorro que significa la utilización sin pago de
una amplia porción de territorio para fines militares, la Zona
del Canal representa también una fuente importante de ahorro co-
mo enclave militar; lo cual ha sido una de las funciones más im-
portantes que los Estados Unidos le han dado hasta el presente.
El monto que esa nación ha economizado en este sentido es imposible
de determinar; expertos del Departamento de Defensa de los
Estados Unidos calculan que el ahorro en gastos militares es de
250 millones de dólares anuales (18). Lo que sí podemos obser-
var es que la utilización del Canal ha significado para los Estado
s Unidos el ahorro de dinero en actividades tan costosas como
son una flota de guerra en uno de los océanos; los conflictos bél
licos en que se ha visto envuelta la nación norteamericana en
los últimos 35 años; el control político-militar del hemisferio
a través del Comando Sur. Actividades estas que si bien es impos
sible determinar en términos cuantitativos a cuánto asciende el
ahorro que los Estados Unidos logró haciéndoles frente con la u-
tilización del Canal y de la Zona, sí pueden darnos una idea de
la magnitud de la importancia que el enclave canalero ha tenido
para esa nación en el sentido que venimos comentando. Durante
la II Guerra Mundial pasaron por el Canal 20.276 barcos que
transportaron 24 millones de toneladas de abastecimientos milital

res; durante la Guerra de Corea el número de tránsitos con abastecimientos militares fue de 3.831 barcos cargando 12 millones de toneladas de material bélico (19).

Es sobre esta base que creemos que el Canal y la Zona representan una importante fuente de ahorro en los gastos militares de los Estados Unidos. Ahorro que en consecuencia debe ser considerado como un beneficio económico indirecto más para este país.

Son los beneficios económicos indirectos los que representan una importancia significativa para la economía de los Estados Unidos. Si bien las cifras que hemos expuesto para cada uno de los renglones que motivan el ahorro indirecto no guardan semejanzas entre sí, es posible formarnos una idea de la magnitud de las ganancias indirectas que la Zona del Canal deja a los Estados Unidos. Los datos que mostramos se refieren todos al año 1970. Sumándolos obtenemos un monto para este tipo de beneficios que asciende a 713.5 millones de dólares; cifra que es varias veces superior a los ingresos brutos de la Compañía del Canal en ese mismo año (confrontar con Cuadro N° 3).

Cuadro N° 5.- Zona del Canal. Beneficios económicos indirectos para los Estados Unidos. 1970 (millones de dólares)

Exportaciones	15.5
Empleo norteamericano	58.0
Ahorro de comercio (a)	620.0
Ahorro militar (b)	20.0
Total	713.5

- (a) Hemos tomado la cifra que da la estimación hecha por la CEPAL (Ver nota 15).
- (b) Transcribimos la cifra que estimó la CEPAL para la alternativa intermedia por concepto de arrendamiento de bases militares (Ver nota 16).

Debe considerarse que el monto expuesto se refiere a un sólo año, siendo imposible estimar un valor agregado por el mismo concepto a partir de la apertura del Canal en 1914. Es evidente que la cifra sumaría varios miles de millones de dólares.

Hemos dejado expuesta la importancia económica que la Zona del Canal tiene para los Estados Unidos. Dicha importancia puede ser resumida en la afirmación de que las actividades que ese país lleva a cabo en la Zona producen un saldo positivo para la economía norteamericana; bien sea siguiendo criterios contables, o bien siguiendo criterios de interpretación económica sobre los beneficios indirectos que reporta el Canal. Son estos últimos los que representan la mayor significación para la economía de los Estados Unidos; aún cuando es muy difícil determinar el monto a que ascienden, así como aunar criterios para afirmar que en efecto, los Estados Unidos se benefician del Canal en el sentido indirecto en que hemos expuesto. Como lo hemos dicho anteriormente, los beneficios económicos directos que el Canal deja a los Estados Unidos no representan una alta importancia en cuanto al saldo que arrojan; más aún, no es difícil determinar que en ese sentido el Canal deja un saldo negativo que puede aumentar en sus proporciones si se incluyen las cifras de inversión en obras civi

les y militares realizadas en la Zona. Causa de este hecho es la peculiar naturaleza que tiene la administración del Canal como obra de utilidad pública.

2.- Importancia política

El Canal de Panamá es importante para los Estados Unidos de acuerdo a consideraciones de tipo político. La relevancia de este tipo de consideraciones puede variar según el momento histórico en que se pretenda analizar el problema; a pesar de ello, el asunto del Canal mantiene importancia política para los Estados Unidos, por tratarse de un problema que afecta su política interna y externa. Este hecho es manifiesto a partir del momento en que se firmó el tratado por el cual Panamá concedió a los Estados Unidos el derecho para la construcción y operación del Canal, en 1903. Desde entonces la cuestión canalera ha mantenido un papel importante dentro de los asuntos políticos internos y externos de los Estados Unidos.

Nos interesa plantear cuál es la importancia política del problema en el presente; en qué forma los acontecimientos políticos presentes en los Estados Unidos o bien aquellos acontecimientos internacionales que afectan a esta nación, pueden influir sobre la situación del Canal y en particular sobre el proceso de negociación de un nuevo tratado.

El entendimiento entre las partes para la aceptación de un acuerdo que satisfaga las aspiraciones de las dos naciones interesadas, está sujeto a las motivaciones políticas que pueda ofrecer la coyuntura actual.

En el caso de los Estados Unidos el proceso de negociación del nuevo tratado y la ratificación eventual del documento que se concluya debe vencer obstáculos serios, en especial a nivel interno en este país. Situación esta que se suma a los hechos que caracterizan el actual proceso negociador. Por otra parte, un nuevo tratado afectaría de una manera imprescindible la política exterior de los Estados Unidos; lo cual incide de momento en la política norteamericana sobre la mesa de negociaciones. También en el plano internacional la posición de los Estados Unidos es afectada por elementos presentes en la coyuntura internacional actual, lo cual se va a reflejar en el proceso de negociación.

Esta motivación justifica el planteamiento sobre la importancia que tiene el Canal para los Estados Unidos en términos políticos, el cual lo haremos en los dos niveles propuestos: el de la política interna y el de la política externa en ese país.

Existen en Estados Unidos algunas organizaciones de ciudadanos que tienen el objetivo específico de impedir cualquier concesión que el gobierno pudiera llegar a hacer con respecto al Canal. El American Emergency Committee on the Panama Canal incluye alrededor de una centena de patrocinadores entre los cuales se suman profesores, pastores, militares, comentaristas, escritores, entre otros; todos ellos catalogados como ciudadanos prominentes "políticamente de centro y de derecha" (20). Otro grupo The Committee for Continued U.S. Control of the Panama Canal está formado por un reducido número de ciudadanos: abogados, profesores, editores, ingenieros. A estos dos comités se suman otras organi-

zaciones que, como The American Legion , ejercen presión para hacer que el gobierno norteamericano mantenga inalterados sus privilegios sobre la Zona y el Canal de Panamá.

Podemos pensar que estos grupos están motivados por diversos intereses, económicos, militares, etc.; externamente manifiestan una motivación destacable: el interés cívico. El Canal de Panamá ha llegado a convertirse en un símbolo de prestigio para el pueblo norteamericano; la construcción de la obra fue un éxito estadounidense en donde otros habían fracasado; la operación y presencia actual de este país en el Canal es un símbolo de prestigio y de poder de los Estados Unidos ante el mundo, y sirve como motivo de orgullo para aquellos ciudadanos a quienes afectan los asuntos cívicos de una manera emotiva. Este argumento, aún cuando parezca superficial, no deja de ser importante. El orgullo nacional expresado en el nacionalismo, ha motivado hechos históricos trascendentales en la historia mundial. En el caso de la importancia política del Canal de Panamá para los Estados Unidos creemos hallarnos ante una circunstancia de este tipo.

El prestigio internacional de los Estados Unidos se ha visto seriamente afectado en los últimos años. Acontecimientos internacionales tales como la devaluación del dólar, la derrota en Indochina; o bien acontecimientos internos como el escándalo de Watergate y la renuncia de Nixon, han afectado el prestigio de esa nación ante el mundo; ello ha incidido en aquellos ciudadanos que se preocupan de la imagen que el resto del mundo puedan tener sobre su nación, y ha influido también en la cuestión del Ca

nal. Este se mantiene hoy como un símbolo de prestigio al cual no deben renunciar los Estados Unidos; cualquier concesión que el gobierno norteamericano hiciera a Panamá podría ser vista como el fin de los pocos baluartes de poder que le quedan en el mundo a los Estados Unidos. Es sobre este razonamiento que nos explicamos el reciente surgimiento de numerosas voces de protesta dentro de los Estados Unidos contra lo que se considera la claudicación del Gobierno ante Panamá con respecto a la cuestión del Canal; además, nos explica el porqué el Canal de Panamá surgió como tema central en el proceso electoral último de los Estados Unidos.

El asunto ascendió al primer plano en la discusión pública cuando el pre-candidato republicano Ronald Reagan acusó a su oponente en la postulación, el presidente Gerald Ford, y al Secretario de Estado Henry Kissinger, de pretender conceder a los panameños la soberanía sobre el Canal; a juicio de Reagan las negociaciones con Panamá constituían una prueba de que Ford se aprestaba a "abandonarlo todo" (21). La opinión de Reagan respecto al Canal reflejaba una posición a ultranza con respecto al problema: en su juicio acceder al reconocimiento de derechos que Panamá reclama sobre el Canal sería equivalente a ceder en cualquier momento otros territorios norteamericanos adquiridos por compra: Alaska o Louisiana. La discusión del problema se concentró en los precandidatos del partido Republicano, pero después incluyó a los precandidatos demócratas (Frank Church, Jimmy Carter) y se continuó como uno de los temas principales de política exterior en la campaña presidencial, una vez definidos los

candidatos que representarían a cada partido. La discusión sobre el Canal en el inicio del proceso electoral fue un arma política que contribuyó al éxito del precandidato Reagan en las elecciones primarias de Texas; pero la consecuencia fundamental que produjo fue que el problema adquirió la dimensión de un asunto conocido y discutido a nivel nacional en los Estados Unidos; no en balde el precandidato Reagan fue propuesto para recibir una condecoración del gobierno panameño por "servicios indirectos y grandes favores involuntarios" rendidos a Panamá (22).

Es de suponer que dado el alcance a nivel nacional que ha llegado a adquirir la cuestión del Canal se haga más complejo distinguir la repercusión política que provoca el asunto en la vida norteamericana. A los grupos que ejercen presión de carácter cívico sobre el gobierno se deben sumar grupos con intereses económicos y militares. En la medida en que el modo de operación del Canal ha permitido subsidiar a productores, comerciantes y transportistas norteamericanos, según argumentamos antes, es de suponer que estos grupos ejerzan presión sobre el gobierno para defender sus intereses. Por otra parte, también se escucha en los Estados Unidos la voz de la causa panameña y el retiro norteamericano de la Zona para dejar a Panamá el usufructo de su principal recurso natural: citamos como ejemplo la posición de la Conferencia Nacional de Obispos Católicos de los Estados Unidos (25).

Las presiones internas que recibe el ejecutivo norteamericano para no conceder reconocimiento alguno a las pretensiones panameñas significan quizá el principal obstáculo para el progreso de las negociaciones. A la acción de grupos de presión se suman las

resoluciones de las dos cámaras del Congreso. En la Cámara de Representantes se encuentra un vocero de la hegemonía norteamericana sobre el Canal, el congresista Daniel J. Flood quien desde 1954 ha dirigido la oposición al cambio. La posición de la Cámara de Representantes se manifiesta además en el número de 42 Resoluciones presentadas por 88 congresistas en el año 1971, todas dispuestas a mantener la situación actual (24). En el Senado la posición es similar; en el mes de julio de 1975 el senador Harry Byrd sometió a la Cámara una enmienda para cancelar fondos presupuestarios del equipo negociador de nuevo tratado; aunque la enmienda fue rechazada, ello nos muestra un caso, entre otros, de la actitud que mantiene un sector en esta Cámara con respecto al asunto del Canal.

La cuestión del Canal ha llegado a adquirir un papel relevante entre los asuntos de política exterior de los Estados Unidos; de ahí la importancia que juega en ese sentido. La consecuencia fundamental que encontramos se refiere a la posición internacional que se ha llegado a asignar a los Estados Unidos en la comunidad internacional como una potencia colonialista; en este sentido la importancia política del Canal para los Estados Unidos en el plano internacional se refiere al costo que representa el soportar una crítica que ha sido denunciada en numerosas instancias de la comunidad internacional: Organización de Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, conferencias de países no alineados, etc. etc.

Por otra parte, el asunto ha llegado a repercutir en las relaciones de los Estados Unidos con la América Latina. En los úl

timos años se ha visto la actitud de aquel país con respecto a la solución del asunto del Canal como un reflejo de la intención de sus relaciones hacia los países latinoamericanos. Este hecho se puede comprobar en los acuerdos de las reuniones interamericanas de los últimos años, en que se urge a los Estados Unidos una pronta solución al problema del Canal; las últimas reuniones de cancilleres en Bogotá, Tlatelolco y Washington han proclamado la cuestión del Canal como de interés común para toda América Latina. La importancia del asunto para el futuro de las relaciones interamericanas ha sido reconocido también por políticos y gobernantes norteamericanos (25).

Las relaciones entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos han venido evolucionando en los últimos años hacia el establecimiento de mecanismos de respeto mutuos entre las dos áreas; a la tradicional hegemonía norteamericana responden hoy los países latinoamericanos con instituciones que contrarrestan la acción dominante de los Estados Unidos. Con la declaración o Consenso de Viña del Mar, a fines de la década pasada, y hasta la constitución del Sistema Económico Latinoamericano en el presente, se ha venido mostrando la decisión de presentar una voluntad que se oponga a la hegemonía norteamericana, así como obligar a este país a redefinir sus relaciones con los países de América Latina sobre la base de la negociación y el entendimiento mutuos. Es con esta realidad con la que choca la situación actual del Canal de Panamá; éste se mantiene como una muestra del poder norteamericano, pero de un poder impuesto por la fuerza. El Canal sigue siendo el símbolo de la política del "gran garrote"; de ahí

que la crítica a la presencia de los Estados Unidos en aquél, se exprese como resultado de un resentimiento latente por parte de la mayoría de los países latinoamericanos contra una práctica internacional hoy repudiada.

La importancia política que tiene el asunto del Canal afecta al proceso de negociación y a la eventual firma de un nuevo Tratado. En lo que respecta a los Estados Unidos, la importancia se refleja en el modo como el problema se presenta para el Gobierno y en particular para el Ejecutivo de este país; la situación lo coloca ante una encrucijada: el costo que significa la pérdida del prestigio internacional de los Estados Unidos por causa de la situación existente respecto al Canal no logra ser superado, sino que es mantenido, debido a las presiones internas para que la situación no se modifique.

3.- Importancia estratégico-militar

Existen distintos indicadores que nos sirven para evaluar la importancia que la Zona del Canal tiene para los Estados Unidos en términos militares. Nos servimos con este propósito de argumentos de carácter económico. El primero se refiere a las cifras de inversión para la adquisición, construcción, mantenimiento, operación, saneamiento, protección y defensa del Canal, las cuales se muestran en el cuadro N° 1; el monto de los gastos de carácter militar son más del doble de los gastos hechos en obras civiles. Ello refleja la importancia que aquel tipo de actividad ha tenido en la Zona; lo interesante de este hecho es que el Canal fue construido para servir al tráfico marítimo mun-

dial y, sin embargo los gastos realizados con ese propósito han sido mucho más bajos que los hechos en actividades de otra naturaleza. El Tratado de 1903 establecía que los Estados Unidos podrían construir fortificaciones con el propósito de defender las instalaciones del Canal (26); resulta contradictorio que los gastos efectuados con este propósito hayan superado a los que ha demandado el Canal mismo. Esta situación evidencia que la Zona del Canal guarda una importancia militar para los Estados Unidos.

El argumento-anterior puede ser ampliado con la información que aportamos cuando nos referíamos a la utilización que hacen los Estados Unidos de la tierra de la Zona (ver página 30), señalábamos que un 68% es tierra utilizada por bases militares. Existen 14 bases en la Zona: 8 son del ejército, 4 de la marina y 2 de la fuerza aérea (27). El empleo de personal es otro argumento que vendría a confirmar lo expuesto antes. En 1970 el número de militares en la Zona era de 12.000, y el de civiles 5.200 (28).

La gran cantidad de recursos que se dedican a propósitos militares en la Zona hace suponer que el objetivo de defensa del Canal es más importante que la operación misma de la vía; sin embargo, resulta difícil llegar al convencimiento de que el Canal requiera gastos mayores en su protección y defensa que en su operación civil. Es de suponer que la razón por la cual se destinan mayores recursos a las operaciones militares en la Zona no se vinculen exclusivamente a la protección del Canal sino que se refieran a intereses más amplios de los Estados Unidos en otras

regiones del mundo. En este sentido la verdadera importancia co
rrespondería a la Zona como un gran complejo militar más que al
Canal mismo.

El valor militar de la Zona como punto estratégico para la
protección y defensa del territorio continental de los Estados U
nidos y del Canal mismo se ha visto reducido en la actualidad,
al menos en cuanto a que cumpla un papel directo en ese sentido.
El desarrollo de armamentos nucleares de gran alcance dejan a
la Zona como un área muy vulnerable para ser atacada, y el terri
torio de los Estados Unidos no se libraría de un ataque nuclear.
Es un hecho que los planteamientos estratégicos señalados por
Alfred T. Mahan en 1897 respecto al área del Caribe no tienen la
validez que tuvieron sino hasta el desarrollo de armamentos nu -
cleares. Hoy el Canal resulta indefendible, salvo que sea ataca
do por ejércitos y con medios convencionales. Este punto es im-
portante en el proceso de negociación por cuanto los Estados Uni
dos insisten en que la protección y defensa del Canal es vital
para su seguridad nacional; sin embargo, el único derecho mili-
tar que Panamá concedió a los Estados Unidos en el tratado de
1903 se refiere a la protección y defensa del Canal. La protec-
ción que los Estados Unidos podrían dar ante un ataque nuclear
al Canal sería mínima, quizás la misma que podría dar Panamá.
El argumento de la defensa del Canal ha perdido sustento hoy, al
menos en lo que respecta al reclamo norteamericano en ese senti-
do; sin embargo, es quizás el principal elemento esgrimido por es
te país para no renunciar al Canal ni a la Zona.

Los Estados Unidos han derivado un valor estratégico del Ca

nal no contemplado en los tratados; por tanto un valor ilegal. No por ello dejamos de considerarlo por cuanto nos permitirá aproximarnos a razones más profundas que explican el interés de este país en la Zona.

Como antes hemos dicho el valor estratégico del Canal no descansa en la relación directa que éste pueda tener para la defensa del territorio norteamericano, sino más bien la forma indirecta en que sirve a objetivos de defensa. La utilización de las ventajas que ofrece el Canal son de una primera importancia para la protección de los intereses globales de los Estados Unidos que aseguran a esta nación su hegemonía económica, política y militar en distintas áreas del mundo y en América Latina en particular. Es en este sentido en el cual el Canal constituye un punto estratégico para la defensa de los Estados Unidos; a igual conclusión llegó la Comisión nombrada por el presidente Johnson para estudiar la importancia del Canal y las posibilidades de construir uno nuevo o ampliar el existente (29).

El Canal ha cumplido eficientes funciones en el apoyo logístico de operaciones militares llevadas a cabo por los Estados Unidos en diversas áreas del mundo. Según datos de la Atlantic Pacific Interoceanic Canal Study Commission,

durante la Segunda Guerra Mundial (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 del ejército norteamericano en la guerra de Corea, estimándose en 22% del tonelaje total enviado a ese país desde la costa oriental de Estados Unidos, la carga transportada a través del Canal de Panamá. Entre 1964 y 1968 se incrementó en 640% la carga seca y en 430% los envíos de combustible y lubricantes a través del Canal en apoyo a las operaciones militares en el sureste 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 (30).

En otra parte del informe que se cita de la Atlantic Pacific Inter-oceanic Canal Study Commission se argumenta sobre la importancia estratégica del Canal ante un posible cierre del mismo en época de guerra, lo cual implicaría "dividir a las flotas mercantes y armadas de los Estados Unidos, negando a una y otra costa de los Estados Unidos los servicios de una buena parte de sus potencias navieras" (31). De esta manera, podemos concluir en que el Canal de Panamá significa para los Estados Unidos ventajas considerables en cuanto se refiere a mejorar la capacidad de manobra de sus flotas navales y a facilitar el traslado de tropas y suministros con fluidez a áreas de conflicto. Conclusión esta que es complementada con el argumento expuesto antes, en esta tesis, de que el Canal significa para los Estados Unidos una fuente de ahorro en los gastos militares.

— El complejo militar en que se ha convertido la Zona del Canal ha sido un punto determinante para asegurar la hegemonía política y militar de los Estados Unidos sobre América Latina. En la Zona se encuentra establecido el cuartel general del Comando Sur; entre las funciones principales que éste desempeña están:

a. defensa del canal interoceánico de sus instalaciones, y del tránsito de las naves; b. atención a situaciones de crisis que puedan presentarse en América Latina y requerir operaciones militares del gobierno norteamericano; c. supervisión de la asistencia militar prestada a los países bajo su atención, incluyendo el envío de asesores militares y la organización de grupos especializados en entrenamiento que soliciten los gobiernos; y d. organización y dirección de las escuelas militares de la Zona del Canal (Cartographic School of the Inter-

American Geodetic Survey, Inter-American Air Force Academy, U.S. Army School of the Americas') (32).

Además de las escuelas citadas se debe agregar The U.S. Army Jungle Warfare School (33). A través de las operaciones que lleva a cabo el Comando Sur el gobierno norteamericano ha mantenido un control permanente sobre las naciones latinoamericanas; esta situación se mostró más evidente después del inicio de la Revolución Cubana. A partir de entonces el complejo militar de la Zona del Canal se convirtió en el centro principal de adiestramiento para militares norteamericanos y latinoamericanos en tácticas contrainsurgentes; además de ser el centro de operaciones para muchas de las actividades anti-guerrilleras ejecutadas en diversos países latinoamericanos. Fort Gulik, en la Zona del Canal, se convirtió en la base de la Octava Fuerza Especial (Boinas Verdes) en América Latina (34); sus actividades comprendían el entrenamiento y asistencia a militares latinoamericanos, así como el adiestramiento a oficiales que cumplirían funciones especiales en la guerra de Indochina.

La presencia del cuartel general del Comando Sur en Panamá es de por sí un elemento coercitivo que asegura el dominio militar de los Estados Unidos sobre el hemisferio occidental. En este sentido la Zona del Canal adquiere una importancia particular y relevante para los intereses norteamericanos.

A modo de conclusión podemos señalar que la Zona del Canal tiene una gran importancia para los Estados Unidos en términos militares. Esta importancia está motivada por las funciones que cumple dentro de los intereses globales que conciernen a los Es-

tados Unidos como potencia mundial, aún cuando tales funciones las promueve el gobierno norteamericano como un acto unilateral no concedido por los tratados en los que se asientan las actividades militares a realizar en la Zona del Canal.

B.- IMPORTANCIA PARA PANAMA

1.- Importancia económica

El interés económico que tiene la Zona del Canal para Panamá difiere completamente del que tiene para los Estados Unidos. Podemos decir que la diferencia es no sólo en términos cuantitativos, sino además, y muy especialmente, en términos cualitativos. La distinta motivación que mueve a las partes en el aspecto económico ha provocado la dificultad para hallar puntos en que coincidan los intereses mutuos y que puedan conducir hacia la definición de una agenda en que los puntos de carácter económico puedan ser negociables. Cuando nos referíamos al interés económico que la Zona del Canal tiene para los Estados Unidos, señalábamos que la divergencia se manifiesta desde el momento en que no existen criterios comunes para definir cuál es la situación financiera real que presenta la Zona y las actividades que los Estados Unidos llevan a cabo en ella; y se complican los criterios hasta la confusión cuando se intenta interpretar el impacto real que tiene la Zona para la economía norteamericana.

La naturaleza metodológica de este problema la volvemos a

encontrar cuando analizamos la importancia económica que tiene la Zona del Canal para Panamá. Tratamos de repetir el esquema de exposición que empleamos cuando veíamos este problema incidiendo en la economía norteamericana, sólo que para el caso de Panamá hacemos algunas modificaciones imprescindibles, dado que el problema difiere radicalmente.

Decimos que hay una diferencia en términos cuantitativos por cuanto el monto de los beneficios económicos que la Zona del Canal deja a Panamá está muy por debajo del que deja a los Estados Unidos. Se plantea también una diferencia en términos cualitativos por cuanto el impacto que la Zona del Canal provoca en ambos países difiere en forma notable: en la economía de los Estados Unidos, pese a lo elevado de los ingresos y beneficios que ese país recibe de la operación de la Zona, el impacto tiene un peso apenas marginal; el ingreso agregado en la Zona del Canal representa alrededor de tres diez milésimos del producto nacional bruto de los Estados Unidos (35), relación que puede aumentar si se agregan los beneficios económicos indirectos que la Zona deja a la economía norteamericana. En cambio, el ingreso agregado de la Zona representa para Panamá un tercio de su producto nacional bruto (36), lo cual hace que la economía de esta nación dependa más hondamente de las actividades de la Zona. Esta diferencia cualitativa en el interés económico de la Zona del Canal, significa para Panamá el tener en la Zona la causa fundamental que hace de aquella una nación cuyo desarrollo económico ha sido deformado por la presencia en su territorio de un enclave económico

de grandes proporciones, y que ha provocado en consecuencia el alto grado de dependencia que vincula a Panamá con la Zona del Canal y por ende con los Estados Unidos.

Prácticamente desde el inicio de la presencia hegemónica de los Estados Unidos en la Zona del Canal la dependencia de Panamá hacia dicho país trascendió la esfera puramente económica para extenderse a otros niveles, lo cual bien puede ser calificado como dependencia estructural. A diferencia de otras naciones latinoamericanas ligadas a la hegemonía norteamericana, Panamá nació a la vida como Estado soberano con una estructura dependiente de los Estados Unidos. Sobre esta base es que encontramos una diferencia cualitativa en el interés económico -y más allá de éste- de Panamá respecto a la Zona del Canal.

El análisis que haremos sobre el asunto en cuestión tendrá dos sentidos: el primero, plantear los beneficios económicos reales que la Zona deja a Panamá; repetiremos aquí el esquema de beneficios directos e indirectos que antes empleados. El segundo sentido será considerar la importancia económica que la Zona tendría para Panamá de realizarse cambios significativos en el status actual de este país con respecto a aquélla. Esto supone una modificación en la forma de explotación actual de la Zona, y un aprovechamiento óptimo de los recursos que ofrece; por otra parte, supone la consideración de los aspectos negativos que la Zona provoca dentro de la economía panameña. Aspectos que son de gran utilidad para profundizar en la verdadera importancia económica que la Zona del Canal tiene para Panamá.

a.- Beneficios económicos directos

Entendemos por estos a los ingresos que Panamá ha percibido como pago por la concesión hecha a los Estados Unidos de una porción de su territorio para constitución de la Zona del Canal. Estos beneficios han sido los 10 millones pagados en 1904 por el uso a perpetuidad del territorio de la Zona y de las aguas necesarias para manejar el Canal. Además la suma agregada de la anualidad que Estados Unidos pagaba a Panamá por la concesión canalera y que totaliza 45 millones de dólares hasta el año 1970. El pago de esta anualidad ha sufrido algunos cambios: en 1912 Panamá empezó a percibir 250.000 dólares anuales; en 1936 fue aumentada a 430.000; en 1955 se concedió un aumento a 1.930.000 dólares; finalmente en 1972 el Consejo de Representantes de Panamá rechazó continuar recibiendo este pago como un símbolo de denuncia de la situación presente de la Zona del Canal.

Cuadro N° 6.- Panamá. Beneficios económicos directos provenientes de la Zona del Canal (millones de dólares) (37)

Pago inicial - 1904	10
Anualidad - 1912 - 1970	<u>45</u>
TOTAL	55

b.- Beneficios económicos indirectos

En un sentido estricto se trata de los ingre sos indirectos recibidos por Panamá; es decir, no se toman en cuenta los costos para considerar los beneficios. Los ingresos indirectos son aquellos que no se perciben directamente por el u so del Canal; para Panamá provienen de la venta de bienes y ser- vicios a la Zona del Canal. Se considera únicamente el año 1970.

Cuadro N° 7.- Panamá. Beneficios indirectos por venta de bienes y servicios a la Zona del Canal. 1970 (millones de dólares) (38)

Exportaciones - Importaciones	69.8
Empleo	<u>78.7</u>
TOTAL	148.5

El saldo entre las ventas y las compras de bienes que se realizaron entre Panamá y la Zona fue favorable al primer país; el monto ascendió a 69.8 millones de dólares. Los ingresos percibidos por los trabajadores panameños que laboraron en la Zona fueron de 78.7 millones. Todo lo cual da un ingreso indirecto para Panamá de 148.5 millones de dólares en el año 1970.

El punto que más llama la atención en este asunto es el notable contraste que presenta el beneficio económico que la Zona deja a Panamá y el que deja a los Estados Unidos. La diferencia

es bastante desproporcionada en favor de los últimos. Si establecemos una comparación entre los 713.5 millones de dólares que obtuvo los Estados Unidos como beneficios indirectos en 1970 -datos por lo demás parciales y conservadores como advertimos en su oportunidad- y los 148.5 millones que correspondieron a Panamá, salta a la vista la desproporción de los beneficios. Si se comparan los beneficios directos tenemos que para los Estados Unidos existe un déficit de acuerdo a los análisis financieros norteamericanos; pero, como expusimos, dicho déficit es artificial pues aparece como tal debido a los criterios particulares que los norteamericanos siguen para la contabilidad de la Zona; se suma a este déficit la administración particular de la Zona como empresa de utilidad pública cuyas operaciones están destinadas únicamente a recobrar los costos de inversión y operación.

De lo anterior podemos partir para la discusión de nuestro siguiente punto. La naturaleza no lucrativa que tiene el Canal para los Estados Unidos y el control hegemónico que estos ejercen, hace que los recursos que la Zona del Canal ofrece sean aprovechados sólo parcialmente; y lo que es más importante, que no se explotan todas las potencialidades que aquélla ofrece. La subutilización de la Zona del Canal es un lujo que pueden darse los Estados Unidos como nación rica, pero no así Panamá que siendo nación pobre no puede explotar al máximo todas las potencialidades de su principal recurso natural: su posición geográfica. Para comprender en forma más amplia la importancia económica que tiene la Zona del Canal para Panamá se hace indispensable conocer cuáles podrían ser los beneficios potenciales que esta nación de

rivaría de un posible cambio en la situación, cambio que suponga la explotación por los panameños de la Zona del Canal.

c.- Beneficios económicos potenciales de la Zona del Canal

Considerar los beneficios económicos potenciales que la Zona del Canal tiene para Panamá implica asumir que previamente se ejecutarán medidas tendientes a transformar las actuales relaciones administrativas y económicas bajo las cuales opera la Zona; además que bajo un nuevo ordenamiento en este sentido se estarán aprovechando en forma óptima todas las capacidades generadoras de riqueza que guarda la Zona.

Finalmente, para no alejarnos del objetivo particular que nos motiva -la importancia económica de la Zona del Canal para Panamá-, asumimos que este país podrá disfrutar en forma amplia de los beneficios potenciales que se deriven de la nueva situación.

La CEPAL en su estudio sobre la economía de Panamá y la Zona del Canal (CEPAL, 1972, Op. cit.), hace una evaluación de las repercusiones económicas que traería para Panamá un posible cambio en el status del Canal y la Zona. De las estimaciones hechas por este organismo obtuvimos el siguiente cuadro:

Cuadro N° 8.- Posibles beneficios potenciales directos de la racionalización de la Zona del Canal de Panamá (millones de dólares)

	1970	ALTERNATIVAS		
		Máxima	Intermedia	Mínima
Sueldos y salarios	78.8	148.1	81.8	53.0
Venta de bienes y servicios	145.6	294.9	248.5	228.0
Anualidad	1.9	107.2	53.6	17.5
Bases militares	-	30	20	10
Ingresos fiscales	15.1	36.4	28.4	22.6
TOTAL	241.4	616.6	432.3	331.1

Fuente: CEPAL, 1972, Op. cit., Elaborado a partir de diversas informaciones: pp. 109, 112, 115, 117

Las estimaciones hechas por CEPAL parten de la supuesta repercusión que tendría la modificación de distintos aspectos de la administración de la Zona: el empleo y los salarios, las actividades secundarias y subsidiarias, los peajes, las bases militares y la jurisdicción fiscal.

Empleo y salarios:

En este punto el supuesto en que se basan las estimaciones del Cuadro N° 8 es que el mercado de trabajo en la Zona quedaría repartido de la siguiente manera: la ocupación de ciudadanos pa-nameños en las actividades que mantendría la Compañía del Canal se elevaría al 85% y al 67% en el empleo civil de las bases mili-

tares (39); este supuesto se mantiene en las tres alternativas. Además, se supone para la alternativa máxima que quedarían bajo la jurisdicción panameña todas las actividades de la Zona, excepción hecha de los establecimientos militares y de las operaciones directas de tráfico realizadas por la empresa del Canal; en la alternativa intermedia se excluye del control panameño las actividades consideradas como "operaciones auxiliares básicas"; y en la alternativa menor se excluye, además de las citadas, la de "servicios subsidiarios" de la Compañía del Canal.

El empleo no sufrirá resultados espectaculares por esta sustitución de empleados panameños por norteamericanos; la proporción de ocupación que supone CEPAL se acerca demasiado a la existente; además, el aumento de panameños en puestos más altos conllevaría una reducción de empleados domésticos al reducirse el número de familias norteamericanas en la Zona. En los salarios sería donde se percibiera un cambio más significativo aunque no desmesurado, por cuanto es de suponer que los panameños no ganarían de acuerdo con la escala de salarios de los Estados Unidos. Dada la distribución actual de los empleados panameños dentro de la Zona del Canal, los nuevos empleos que podría proporcionar un cambio en la situación expuesta serían en cuanto a trabajadores calificados y técnicos.

Venta de bienes y servicios:

La CEPAL supone para la alternativa máxima que el mercado de bienes y servicios de consumo, incluyendo las compras del personal militar y sus dependientes, sería abastecido por la produc

ción y comercio panameños. Para la alternativa intermedia se exceptúan los abastecimientos al personal militar que serían suplidos por las dependencias norteamericanas; y para la alternativa mínima el acceso de productores y comerciantes panameños al mercado de bienes y servicios de la Zona se limita a los suministros que se produzcan en el país.

Si se considera el mercado de la Zona del Canal en su conjunto, incluyendo las ventas a panameños y norteamericanos, éstas lograrían un buen aumento, que se traduciría en ingreso de divisas para Panamá. En el estudio de CEPAL se señala que la venta de bienes y servicios al mercado global de la Zona sería de 249.9 millones de dólares para la alternativa máxima; 248.5 para la media y 228.0 para la mínima; todo ello en contraste con los 145.6 millones que representaron dichas ventas en 1970.

Anualidad:

Es criterio no sólo de la CEPAL sino también de otros estudios y aún de instituciones norteamericanas que los peajes que cobra la Compañía del Canal por el tránsito de barcos no responden a los valores que puede señalar el mercado en la actualidad, sino que están en un nivel muy bajo. CEPAL estima que las tarifas de peajes existentes en 1970 admitían un incremento promedio de 390% (40); la tarifa que estima CEPAL es un promedio de los aumentos que sufrirían las tarifas de distintas mercancías que atraviesan el Canal; tanto CEPAL como otros estudios consideran que los peajes por el uso del Canal debieran ser discriminatorios de acuerdo al tipo de mercancía que transite, y no peajes

por tonelada bruta como la existente en la actualidad.

La racionalización económica de la Zona del Canal de Panamá debe significar no sólo el aprovechamiento máximo de las potencia lidades que ella ofrece, sino además la participación de Panamá en los beneficios de la explotación. Sobre esta base es que se considera que el tesoro panameño obtendría buenos beneficios, de lograrse una utilización apropiada y justa de las capacidades que ofrece el Canal. Así, el ingreso de 1.9 millones de dólares que Panamá percibió como pago anual por la concesión canalera sería mucho más alto si este país participara en los beneficios de una posible modificación en las tarifas por peajes.

De hacerse efectivo el aumento propuesto por CEPAL, así como la participación panameña en los beneficios que produzcan los pea jes, Panamá recibiría únicamente el 50 por ciento de la diferencia entre el ingreso potencial y los ingresos que efectivamente se obtienen con la tarifa actual; esto en la alternativa máxima. En la alternativa intermedia, la participación panameña en los ingresos del tráfico interoceánico se limitaría al 25% de la diferencia antes señalada. En la alternativa mínima la CEPAL adop tó el criterio de una propuesta presentada por los Estados Unidos en diciembre de 1971, la cual consistía en conceder a Panamá una utilidad de 10 centavos de dólar por tonelada neta, más un incre mento anual de un centavo por tonelada hasta llegar a los 15 cen tavos. A partir de estos supuestos se obtuvieron las cifras que se muestran en el cuadro N° 8 en el renglón de anualidad.

Bases militares:

En este renglón se mantienen los supuestos que al respecto se ñalamos en páginas anteriores cuando nos referíamos al ahorro en gastos militares que obtienen los Estados Unidos de la utiliza - ción que con este fin hacen de una buena parte de la Zona.

Jurisdicción fiscal:

El cobro de impuestos directos e indirectos sería otro ren - glón que significaría entradas de dinero para el gobierno paname - ño. En la actualidad, la recaudación fiscal de Panamá en la Zona es muy limitada; en 1970 fue de 15.1 millones de dólares, de los cuales más del 80% correspondió a impuestos indirectos. De lo - grarse un cambio en el status de la Zona en el sentido que veni - mos proponiendo, la jurisdicción fiscal de Panamá se extendería a la Zona con el consiguiente beneficio económico que este cambio produciría.

Según la alternativa máxima de la CEPAL, la jurisdicción fis - cal de Panamá se aplicaría al cobro de impuestos directos, gravá - menes de importación, otros impuestos indirectos, aportes al segu - ro social y al de otros derechos y tasas sobre todas las institu - ciones, empresas y residentes en la Zona; sólo quedarían exentas las operaciones de la Compañía del Canal y las embarcaciones en tránsito. En la alternativa intermedia se excluiría del pago de impuestos, al personal militar y las cuotas al seguro social de los ciudadanos norteamericanos. En la alternativa mínima se con sideran las exenciones anteriores y se agrega la exclusión del pa go de impuestos directos al personal de nacionalidad norteamerica

na.

Con base a las estimaciones expuestas podemos concluir que la República de Panamá está perdiendo la oportunidad de obtener mayores ingresos de su principal recurso natural, dada la situación jurídica y administrativa existente respecto a la utilización de dicho recurso. Ingresos que podrían representar un factor fundamental para un proceso de desarrollo económico nacional.

Debemos advertir, sin embargo, que un cambio en la explotación del Canal, que permita percibir mayores ingresos para Panamá sería un hecho que traería consecuencias importantes para la estabilidad económica del país, que podría incluso incidir en forma negativa, de no realizarse, previamente, una adecuada planeación del proceso. No hemos contado con información que nos asegure que el gobierno panameño se está preparando para enfrentar el impacto que representaría en la economía nacional, una modificación derivada de la administración del Canal y de la Zona; sin embargo, parece obvio suponer que al menos se prevén las repercusiones que podrían traer la nueva situación, y que se ha diseñado una estrategia para hacer frente al cambio.

La posibilidad de que la estabilidad económica de Panamá se vea afectada por un cambio en la racionalización económica de la Zona, que permita un mayor ingreso a esa nación, nos refleja la situación de dependencia de la economía panameña, con respecto a las actividades económicas que se llevan a cabo con la Zona del Canal. Ya advertíamos esta situación cuando vimos que el ingreso agregado de la Zona representa un tercio del producto nacio-

nal bruto de Panamá. Esto, sin embargo, es sólo un aspecto de la dependencia panameña con respecto a la Zona; podemos obtener una visión más completa de la naturaleza y grado de vinculación de la economía de Panamá con respecto a la Zona del Canal al considerar algunas características de la forma en que repercute la economía de la Zona en la estructura económica panameña.

d.- Algunos efectos de la economía de la Zona del Canal en la economía de Panamá

La presencia de un enclave económico de grandes proporciones en el territorio de una nación de muy limitados recursos económicos, como la situación de Panamá es en la actualidad, ha ocasionado serias distorsiones en la estructura económica de esta nación, con las consecuentes alteraciones que este hecho ha provocado en otros sectores de la estructura social, política y cultural de la nación panameña. Señalaremos algunas de las consecuencias que ha traído para Panamá la presencia de la Zona del Canal en su territorio.

Distorsiones en salarios y empleo. Los altos salarios de la Zona del Canal han inducido un nivel de salarios en la Zona metropolitana de Panamá artificialmente altos; las consecuencias de este hecho son numerosas: se ahonda la dicotomía entre las zonas agrarias y la zona metropolitana vinculada a la vía de tránsito. Los altos salarios contribuyen al desempleo urbano -mientras los salarios aumentaron en un 72% entre 1960 y 1974, el empleo sólo lo hizo en un 12% (41)- y a la inmigración de cam

pesinos hacia las ciudades. Las altas remuneraciones que se pueden encontrar en las ciudades vinculadas al Canal y en la Zona misma, han influido en el desinterés hacia la producción agrícola, especialmente de alimentos básicos, lo cual agrava las diferencias entre las áreas rurales y las metropolitanas.

Otros elementos en los cuales ha incidido la situación creada por el alto nivel de salarios existentes en la Zona y en las áreas metropolitanas de Panamá, y que se manifiestan en forma negativa para la estructura económica de esta nación, han sido: la formación de pautas de consumo extranjerizantes y si se quiere artificiales al contrastar con la realidad de la nación panameña como país pobre; en relación con este hecho se da la débil capacidad productiva de la economía panameña en sus sectores agropecuarios e industrial; todo lo cual contribuye a hacer de Panamá un país con un alto coeficiente de importación -44% del PIB-. El alto nivel salarial ha inducido un aumento en los costos de producción, lo cual ha imposibilitado la incorporación de Panamá al proceso de integración económica centroamericana (42).

El empleo ha oscilado drásticamente según las necesidades comerciales o militares de Estados Unidos en la Zona. El número de empleados y obreros de tiempo completo de la Compañía del Canal y del Gobierno de la Zona pasó de 31.032 en 1945 -el 21.5% era de nacionalidad norteamericana- a 15.054 en 1970 -25.5% de norteamericanos- (43); o sea que disminuyó aproximadamente un 50%. El porcentaje de variación para los empleados no-norteamericanos entre los años límites que anotamos fue de 54%; para los empleados de nacionalidad norteamericana fue de 42%. Las consecuencias

que acarrea este cambio en el empleo han tenido efectos en dos sentidos para Panamá: positivos en períodos en que aumenta la ocupación, y negativos en aquellos en que se reduce la demanda de trabajadores; sin embargo, los efectos positivos que pudieran crear momentos de elevada ocupación pueden ser contrarrestados a largo plazo por los períodos depresivos. Las políticas de empleo seguidas por el gobierno de la Zona y la Compañía del Canal obedecen a consideraciones extra-económicas en algunos casos, la Segunda Guerra Mundial por ejemplo, y en especial a causas ajenas al proceso económico panameño, pero que van a incidir con fuerza en él. Todo lo cual va a ahondar el grado de vinculación de Panamá con respecto a la Zona del Canal.

Derivada de las condiciones iniciales que se pactaron entre Estados Unidos y Panamá respecto a la concesión canalera a principios de siglo, se da un elemento más que ejemplifica las alteraciones que esta última nación sufre en su sistema económico como resultado de su vinculación a la Zona del Canal: la distorsión del sistema monetario. En la Convención de Washington de 1904, Panamá se comprometió a mantener la paridad del balboa con el dólar y a permitir la libre circulación del dólar en la República como moneda de curso legal. Este sistema, junto con ciertas ventajas financieras, ha significado la pérdida de autonomía en política monetaria para Panamá; con la consiguiente imposibilidad por parte del Ejecutivo panameño de establecer medidas tendientes a regular la actividad económica, el empleo, la inflación, etc., en momentos críticos. O sea, que la falta de autonomía monetaria ha sido un factor importante en la determinación del tipo de de-

pendencia que vincula a Panamá con los Estados Unidos. Es digno de observarse que el carácter de la dependencia que une a Panamá con los Estados Unidos en el plano monetario, difiere completamente de cualquier otro país latinoamericano, haciendo del caso panameño una situación más crítica. La posibilidad de decidir sobre problemas tan fundamentales como pueden ser el control de cambios, la paridad de la moneda, el conocimiento de la circulación monetaria, y otros, no es posible para el gobierno panameño, dada la situación existente-estos asuntos "se deciden en definitiva en el Departamento del Tesoro en Washington" (44).

Un último aspecto que consideramos, fundamental entre las consecuencias que ha traído para Panamá la presencia de la Zona del Canal, ha sido la debilidad económica del sector público panameño contra un sector privado más fuerte y dinámico. Las consecuencias políticas y sociales que este hecho ha traído consigo son tan importantes como las económicas que aquí consideraremos. Debemos advertir, sin embargo, que no establecemos un orden de causalidad en el cual coloquemos la presencia de la Zona del Canal como la causa fundamental de la debilidad económica del sector público panameño; en este caso, como en los anteriores, afirmamos que la situación creada por el Canal es un factor determinante en las alteraciones que sufre la estructura económica de Panamá, pero no es el único. Dentro de los alcances de nuestro estudio no estamos en disposición de afirmar que la presencia de la Zona del Canal es la causa principal que ocasiona las alteraciones de la estructura económica panameña.

Históricamente, el sector público de Panamá ha sido débil;el

control de la economía ha girado en torno al sector privado. Este hecho se manifiesta no sólo en aspectos de carácter político-institucional, tal cual se refleja en la Constitución Política de 1946 en la que el artículo 225 supone una decisión explícita de limitar el papel del sector público en la economía, sino además en la estructura económica a nivel nacional. En el año 1965 la participación del sector público en el producto interno bruto fue de 14%; desde 1968 esta participación creció, alcanzando en 1971 un 18% del PIB (45).

La participación estatal en la inversión total refleja también el limitado papel de dicho sector en la economía nacional. En el año 1970 la inversión total en Panamá representaba el 27% del PIB, y el sector privado controlaba un 76% de dicha inversión (46). La creciente participación estatal en el proceso económico no deja de guardar un carácter aparente por cuanto el aumento del sector público dentro del PIB de la nación se ha producido por la apertura de nuevos puestos, esto es el engrosamiento numérico de la burocracia oficial (47), lo cual no deja de revelar la escasa participación estatal dentro del proceso productivo nacional.

Podemos pensar que la presencia de la Zona del Canal ha contribuido a alentar esta manifiesta debilidad económica del sector público panameño por dos hechos:

a) el sector privado panameño se ha visto como el gran favorecido con la presencia de la Zona del Canal por la posibilidad de intercambios comerciales que ésta ofrece (apertura de los mercados zoneítas, suministro a los barcos, participación creciente de los gastos de residentes civiles y militares de la

Zona en el mercado panameño, etc.). Esta situación es más manifiesta después de la firma del tratado Remón-Eisenhower de 1955;

b) la inversión inicial en el Canal abrió las puertas al ca
pital extranjero, principalmente norteamericano, en Pana
má. La existencia de normas legales que facilitan la afluencia de capital extranjero para invertir en Panamá ha hecho que un im
portante porcentaje de empresas privadas esté en manos de capita
listas norteamericanos (48); nos referimos a la existencia de Panamá como un centro financiero internacional en donde se manejan capitales extranjeros no sólo a través de Centro Internacional, sino además a través del Sistema Bancario Nacional; también la Zona Libre de Colón y el sistema de registrar barcos mercantes bajo la bandera panameña han sido otros medios importantes de penetración del capital extranjero en Panamá.

La existencia de un sector público débil ha traído importantes consecuencias para la estructura económica, política y social de Panamá. Podemos pensar que en una manera general ha motivado la ausencia de un poder centralizador y representativo de los más variados intereses del pueblo panameño, que pudiera dirigir un proceso de desarrollo nacional; el papel del gobierno ha sido muy limitado en este sentido. Por otra parte, podemos considerar que la debilidad económica del gobierno panameño constituye un flanco muy vulnerable en el proceso de negociación de un nuevo tratado con los Estados Unidos.

El sector público panameño ha tenido una participación muy li
mitada en los beneficios económicos que reporta la Zona del Canal. Mostramos esta situación en los cuadros N°8 y N°9; éste último lo

elaboramos a partir de los datos expuestos en el cuadro N° 8; consideramos que los dos primeros renglones del cuadro N° 8, "sueldos y salarios" y "venta de bienes y servicios" benefician directamente al sector privado; los renglones de "anualidad", "bases militares" e "ingresos fiscales" son beneficios para el sector público. Los beneficios económicos que ha dejado la Zona del Canal al gobierno panameño han sido, la anualidad percibida hasta el año 1972 y los ingresos fiscales provenientes del pago tributario sobre la renta de panameños que trabajan en la Zona, impuestos indirectos a las mercancías, etc. Al comparar los beneficios que la Zona del Canal reporta al sector público, con los que deja al sector privado, la diferencia a favor de este último, es muy notable: apenas un 7.1% de los ingresos totales son para el gobierno, en tanto que un 92.9% son para el sector privado. El gobierno panameño no puede aprovechar las posibilidades de contar con mayores ingresos que le permitieran implementar políticas de desarrollo nacional, financiadas con recursos que el gobierno mismo pudiera captar a través de la explotación de las posibilidades naturales con que cuenta Panamá: su situación geográfica; o bien la participación a través de impuestos en los excedentes generados por las compañías extranjeras que operan en el territorio nacional.

El sector público panameño ha debido financiarse, y financiar los proyectos de desarrollo nacional, a base del endeudamiento externo, mayoritariamente con Estados Unidos. En el año 1971 un 68% del presupuesto público panameño fue financiado con capital extranjero; en 1972 lo fue en un 60% (49); esto, lógicamente, ha venido

a agravar la situación de endeudamiento del gobierno panameño con el exterior; el servicio de la deuda pública externa fue de casi 60 millones de dólares en 1971, lo cual representó alrededor de un 30% del gasto público, para hacer frente a ese compromiso (50).

En conclusión, podemos hacer resaltar dos consecuencias importantes derivadas de la situación débil del sector público panameño: una es la posición secundaria que ocupa el sector público en la estructura económica nacional frente al sector privado; esto conlleva la vulnerabilidad del gobierno a nivel político interno frente a los grupos más poderosos económicamente. Si bien es cierto que la situación financiera del gobierno panameño mejoraría, de tomarse medidas que supongan un aprovechamiento óptimo de las posibilidades que ofrece la Zona del Canal, al menos en el sentido que hemos expuesto en el Cuadro N° 8, también el sector privado obtendría beneficios importantes en la nueva situación. Es claro que el gobierno saldría más beneficiado en la medida en que hoy es el más perjudicado; sin embargo, como se puede advertir en el Cuadro N° 9, al compararse los datos expuestos en las columnas "(2)", el sector privado seguiría obteniendo un porcentaje significativamente mayor de los beneficios potenciales.

La otra consecuencia que podemos hacer resaltar es la posición frágil que se presenta para el gobierno al intentar negociar un nuevo tratado para el Canal, o al pretender llevar adelante posibles medidas de presión para forzar al gobierno norteamericano a reconocer las pretensiones panameños. La vulnerabilidad económica del gobierno panameño ha sido un elemento importante que ha limitado el peso de su poder negociador frente a los Estados Uni

Cuadro N° 9.- Panamá. Posibles beneficios potenciales directos para el sector privado y para el sector público derivados de una posible racionalización de la Zona del Canal de Panamá

SECTORES	1970		ALTERNATIVAS								
			Máxima			Média			Mínima		
	(1)	(2)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Privado	224.4	92.9	443.0	71.8	97.4	330.3	76.4	47.2	281.0	84.8	25.2
Público	17.0	7.1	173.6	28.2	921.1	102.0	23.6	500.0	50.1	15.2	194.7
TOTAL	241.4	100.0	616.6	100.0	155.4	432.3	100.0	79.0	331.1	100.0	37.2

Fuente: Elaborado a partir del Cuadro N° 8

(1) Valores absolutos - Millones de dólares

(2) Valor porcentual del Sector dentro del total

(3) Valor porcentual de cambio con respecto al año base 1970

dos; lo cual ha motivado en los negociadores panameños una estrategia en la que se han explotado otros elementos que han permitido aumentar el poder de negociación: el apoyo interno a la causa de la reivindicación del Canal para Panamá, y también el apoyo internacional a esa causa.

Teniendo en cuenta la magnitud del impacto que la economía de la Zona produce en la economía de Panamá, concluimos en que la economía de la Zona significa una enorme importancia en este sentido para Panamá. La importancia no se limita exclusivamente al campo económico sino que influye a otros campos de la sociedad panameña, lo cual da a la Zona del Canal el carácter de ser un elemento determinante en la vida de esta nación. Este hecho nos revela la naturaleza que para Panamá tiene el problema del Canal, a la vez que nos enfrenta una vez más ante la gran dificultad por encontrar puntos de entendimiento comunes en la mesa de negociaciones por un nuevo tratado.

2.- Importancia política

Hablamos de que la Zona del Canal representa una importancia en términos políticos para Panamá al advertir que aquella influye en la formación de la estructura política existente en esta nación. El grado de importancia política que adquiere es tá en relación directa con el impacto que la Zona ha significado en otros sectores de la sociedad panameña; en especial en lo económico, que ya ha sido expuesto.

La presencia dominante de los Estados Unidos en la Zona del

Canal, bajo la característica de una presencia tipo colonial, ha alentado un sentimiento general de reivindicación de los derechos de Panamá sobre su territorio; podemos señalar a este elemento como la presencia de un nacionalismo que se plantea en términos de un objetivo político específico. Pensamos en el nacionalismo como un concepto general, de contenido ambiguo en el caso panameño; cuyo único punto de precisión es la movilización de los distintos grupos sociales en la consecución del objetivo común de reivindicación de la Zona del Canal. En este sentido, el problema adquiere una importancia política para Panamá, aún cuando oculta las tensiones existentes en la sociedad panameña que resultan de las condiciones que ha motivado la zona de tránsito y posteriormente la Zona del Canal.

El istmo de Panamá ha sido un área que desde donde es posible tener referencia, ha mostrado su vocación como pasaje geográfico y ruta de contacto entre los pueblos (51); referencias arqueológicas evidencian ese hecho para antes de la conquista española, y se confirma con ésta después del descubrimiento del Mar del Sur por Núñez de Balboa en 1513. El largo período de colonización de España consolidó las cualidades de la región como área de tránsito, situación que se mantiene hasta nuestros días cuando se señala que el principal recurso natural con que cuenta Panamá es su posición geográfica. Esta situación ha venido a definir la estructura general de la sociedad panameña orientada hacia la zona de tránsito; la economía panameña estará centrada en las actividades intermediarias para las cuales se presta su territorio, esto es, para el comercio. Sobre esta base es que se concibe la for-

mación de la estructura social existente en Panamá. Los grupos sociales económicamente dominantes, aquellos que van a poder ejercer el control del poder político van a vivir vinculados permanentemente a las actividades comerciales que permite el área de tránsito; ello significará la vinculación de los grupos dominantes en Panamá con los intereses económicos comerciales de las na ci o ne s que más se sirven del Istmo, para el tránsito de sus mercancías. Con la presencia de los Estados Unidos y la constitución de la Zona del Canal, la relación del grupo nacional dominante en Panamá se establecerá y quedará sujeta a los intereses económicos de los Estados Unidos en la Zona.

La orientación del Istmo de Panamá como zona de tránsito va a condicionar la estructura económica nacional, de manera que las actividades vinculadas a esta área, comerciales y de servicios fundamentalmente, serán las determinantes de la economía del país. Se produce una deformación en la estructura productiva mi s ma, con el predominio del sector comercial y de servicios, así co mo una deformación de carácter regional: el área de tránsito se muestra como la zona de mayor actividad económica, en tanto que el resto del país mantiene apenas una economía de subsistencia. En la estructura política se manifiestan las consecuencias de la deformación ocurrida en el desarrollo económico regional: la zo na de tránsito será el centro político-administrativo de la na ci o ne s.

El Istmo ha sido el eje en la formación de la nación panameña; ha determinado la estructura económica, social y política que muestra esa nación. Este elemento se presenta como un punto que caracteriza de un modo general la importancia de la Zona del Ca-

nal para Panamá. A partir de esta motivación podemos plantear la importancia que la Zona ofrece en un sentido particular; en qué forma incide en la conformación de la coyuntura política actual de Panamá.

La presencia de los Estados Unidos desde el momento en que Panamá se emancipa de Colombia va a dar una forma particular a los grupos dominantes nacionales de la nueva República. Si bien se mantiene la característica general de vinculación de estos grupos con los grupos internacionales cuyos intereses económicos se sirven de la vía de tránsito, en particular los norteamericanos, la oligarquía panameña no participa directamente de los beneficios económicos que reporta la zona de tránsito, sino más bien, verá disminuir su influencia económica en la vía interoceánica. La enorme empresa que significó la construcción del Canal, con una inversión inicial de poco menos de 400 millones de dólares, que resultaba una cifra enorme para la época, va a provocar una actitud de repliegue por parte de los grupos económicos dominantes en Panamá; estos quedan satisfechos parcialmente con los beneficios marginales que les deja la nueva situación. El establecimiento de la tarifa Dingley en 1904 va a cerrar el mercado de la Zona del Canal para los bienes procedentes de Panamá, lo cual va a significar una frustración en las aspiraciones de los grupos oligárquicos panameños que esperaban obtener mayores beneficios económicos a través del establecimiento del canal interoceánico. Pero va a motivar también la vinculación dependiente de esos grupos con el sistema económico determinante que priva en la Zona.

Podemos deducir dos consecuencias de lo planteado:

a) El grupo social dominante, económica y políticamente, en Panamá, va a mantener un alto grado de dependencia con respecto a los intereses económicos norteamericanos que se proyectan a través de la Zona del Canal; este hecho significará de una manera más general el carácter dependiente de la estructura social panameña con respecto al capitalismo internacional.

b) La exclusión de la oligarquía panameña de los beneficios comerciales directos que ofrece la Zona del Canal motivará en este grupo el resentimiento permanente contra la situación creada; de aquí que veamos al grupo oligárquico luchando por la causa de la reivindicación de los derechos de Panamá sobre la Zona. Hasta muy recientemente los puntos por los que presionaban estos grupos, que a fin de cuentas eran los objetivos oficiales del gobierno, se referían a reivindicaciones de carácter económico.

La creación de la Zona del Canal ha sido un elemento motivador y determinante en la estructura política de Panamá; ello significa que esta estructura pueda ser modificada hoy por el simple hecho de alterar el status de la Zona y eliminar la presencia de los Estados Unidos. Es claro que un cambio en este sentido sería de consecuencias imprevisibles, en virtud de la dinámica particular que presenta la sociedad panameña. Tampoco significa que la estructura global de la sociedad panameña dejará de ser afectada, incluso seriamente, ante una modificación en el status del Canal. Hemos insistido en la importancia que éste presenta hoy en la vida de Panamá.

Los grupos nativos dominantes, no sólo en lo económico sino también en lo político, se reducen a una pequeña élite fragmentada en tres subgrupos; en total abarcan a 20 familias o individuos (52). A pesar de las diferencias que se muestran entre cada uno de los grupos, no existen antagonismos fundamentales; de algún modo la dirección de la política nacional ha sido ejercida por miembros o representantes directos de estos tres subgrupos. El primer grupo representa a las familias tradicionales con que nace la República de Panamá, ganaderos del interior y comerciantes de la capital, a los que se unen un pequeño número de extranjeros. El segundo grupo lo integran inmigrantes europeos nacionalizados y radicados en Panamá; este grupo se relaciona con las nuevas fortunas de hijos de panameños. El tercer grupo lo constituyen inmigrantes judíos. La base del poder económico de estos grupos ha sido la zona de tránsito. Han sido los grupos que han obtenido beneficios económicos como intermediarios entre el enclave de la Zona del Canal con Panamá y el resto del mundo; ello les ha permitido ubicarse dentro de otras actividades económicas; por ejemplo, las industrias y las finanzas. Estos grupos, que algunos llaman en un sentido general la burguesía nacional, han logrado una posición privilegiada dentro de la economía nacional y el mercado interno de Panamá, aunque supeditados y dependientes dentro del sistema internacional capitalista. La recuperación nacional de los recursos de la Zona del Canal significaría, dentro de la estructura económica actual, la posibilidad de expandir las actividades económicas, así como extender el mercado a la Zona; de ahí que la recuperación nacional de la Zona del Canal signifique en sí misma

una recuperación burguesa.

Se ha puesto de manifiesto a partir de 1968 una tendencia a la superación o al menos el relegar las diferencias existentes entre los diferentes grupos de la burguesía nacional, ante la incertidumbre política que se muestra con la dirección del gobierno bajo el general Omar Torrijos. Por una parte, la política canalera del gobierno ha hecho logros importantes, al menos sobre la mesa de negociaciones, de manera que ante la posibilidad de recuperar el Canal para Panamá, los grupos burgueses nacionales se han visto en la necesidad de unir fuerzas para esperar una revindicación del Canal conforme a sus intereses. Otro factor que ha contribuido al disimulo de las tensiones entre los grupos criollos dominantes económicamente, ha sido la necesidad de enfrentar la tendencia del gobierno hacia el aumento del poder estatal; según señala Xabier Gorostiaga,

esto se debe a una reacción defensiva ante la pérdida del poder político que sufrieron (la burguesía nacional) en octubre de 1968 con la subida del gobierno actual, al aumento del poder económico y mayor control del sector público, que ha intentado por primera vez en Panamá regular al sector privado e incluso competir con él (53).

La actitud de la burguesía nacional con respecto a la negociación del nuevo tratado no ha estado enteramente al lado del go-bierno en apoyo de la estrategia mantenida por éste; quizás porque no existe una confianza total en la política canalera del gobierno, o bien porque la realidad política de Panamá evidencia el ascenso de otros grupos sociales, clases medias y populares, que presionan por una mayor participación en el poder político y en la distribución del ingreso nacional. En este sentido, para la

burguesía nacional la recuperación de los beneficios potenciales que podrían derivarse de un cambio en el status del Canal, a favor de Panamá, ofrece alternativas contradictorias que opondrían a algunos grupos a favor de la reivindicación y a otros en contra de ella; para algunos comerciantes e industriales podría significar la ampliación del mercado local, y aún el internacional a través de los barcos en tránsito; para otros sería la ausencia de los norteamericanos y de la seguridad militar que ellos inspiran, lo cual abriría el camino hacia la inestabilidad política, que en última instancia haría peligrar sus propios intereses económicos.

Como hemos afirmado, la lucha de Panamá en reclamo de sus derechos nacionales sobre la Zona del Canal ha sido una causa dirigida por los grupos oligárquicos y más poderosos económicamente, en un esfuerzo por regatear mayores beneficios económicos a los Estados Unidos. Este panorama ha tendido a variar en los últimos años. Según afirma Simeón E. González,

La crisis de 1968 significó una forma de ruptura de la estructura vigente y permitió la apertura de nuevos canales de participación para las 'capas medias' panameñas, excluidas de la toma de decisión política y relegada a la simple burocracia (54).

Pero además de estos grupos medios, otras organizaciones de carácter popular se han manifestado en apoyo del gobierno por la causa del Canal; ejemplos son la Central Nacional de Trabajadores Panameños (CNTP) y la Federación de Estudiantes de Panamá (FEP) (55). Situación esta que ha venido a dar un nuevo matiz a la lucha panameña por la reivindicación del Canal.

La presencia de distintos grupos sociales en esa lucha, gru-

pos que se distinguen entre sí por intereses económicos y de clase social completamente opuestos, evidencia una situación de unión nacional alrededor de un problema, pero que oculta la verdadera tensión existente en el ambiente político nacional: el enfrentamiento de clases sociales. La lucha para la reconquista de la Zona del Canal se ha planteado en los últimos años dentro de los marcos de "lucha nacional sí, lucha de clases no" (56); esto es, que se plantea en términos de una amplia solidaridad interclasista en torno a un objetivo común, el cual puede resultar muy limitado en términos de los intereses particulares antagónicos que motivan a cada uno de los grupos sociales generales.

La lucha por la recuperación del Canal es un objetivo inmediato y único del movimiento de unificación nacional; planteado en esos términos no sólo disimula y quizás evita el enfrentamiento entre clases sociales antagónicas, sino que no ha sido aprovechado ampliamente en todas las potencialidades que ofrece bajo la forma de un movimiento de unidad nacional.

La solidaridad interclasista en la lucha por el Canal ha sido utilizada como un arma política muy limitada; ha sido retórica para amedrentar a los norteamericanos en la negociación, pero no se ha llegado a una acción efectiva que demuestre en la práctica que realmente existe esa solidaridad en torno al objetivo de lucha. A lo máximo que se ha llegado ha sido a amenazas de representantes del gobierno panameño; por ejemplo, el entonces canciller de Panamá Juan A. Tack afirmó en 1975: "que el grado de paciencia del pueblo panameño está llegando a su límite" y que "Panamá está dispuesta a llegar hasta las últimas consecuencias" (57);

afirmaciones que no han dejado de ser sino expresiones orales impregnadas de emotividad. Es evidente que las consecuencias que podría traer una acción de movilización popular para ocupar la Zona serían impredecibles.

Al nivel en que se ha planteado la cuestión del Canal en los últimos años se reduce su importancia política, o más bien se tergiversa, dado el carácter limitado que se le asigna en el proceso político panameño. Se oculta la verdadera importancia que tiene como foco potencial de tensión en la vida política de la nación. Dadas las posibilidades de beneficios económicos que Panamá podría derivar de un cambio a su favor en el status del Canal, se plantea la incógnita de ¿a quiénes estarían dirigidos esos beneficios?, de manera que la pugna política llegaría a adquirir un matiz distinto. Tratando de despejar esa incógnita, nos parece que dada la estructura político-económica actual, esos beneficios recaerían en forma mayor en los grupos burgueses. Esta conclusión se desprende de los cuadros 6, 8 y 9 en que se muestra el impacto que produciría una racionalización de los beneficios de la Zona en favor de Panamá. Aún cuando el sector público panameño resultaría el más beneficiado, dado que hoy es el que menos beneficios obtiene, el sector privado, esto es la burguesía nacional, obtendría mayores beneficios brutos. En este sentido se revela que la verdadera importancia política que adquiere el Canal para Panamá en el momento actual estriba en su potencialidad como factor de tensión para la sociedad panameña.

CAPITULO II

LA NEGOCIACION DE TRATADOS SOBRE LA ZONA Y EL CANAL DE PANAMA

El fundamento contractual en que se asientan las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos en lo concerniente a la situación de la Zona y del Canal, se encuentra en tres tratados y varios convenios que instrumentan regulaciones sobre aspectos particulares de las relaciones entre los dos países; cada uno de los documentos han sido firmados y ratificados por los distintos poderes que competen en cada Estado. Los tres tratados generales son: La Convención para la Construcción de un Canal Istmico, concluido en noviembre de 1903 y firmado por los representantes John Hay de los Estados Unidos y Phillipe Bunau Varilla por Panamá. El Tratado General de Amistad y Cooperación, firmado en Washington en marzo de 1936 por los negociadores norteamericanos Cordell Hull y Summer Welles y los panameños Ricardo Alfaro y Narciso Garray. El Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación que fue firmado en Panamá en enero de 1955 y suscrito por los presidentes de cada país, de donde este Tratado toma el nombre Remón-Eisenhower.

Las características generales en la negociación de cada uno de los citados tratados se refleja en el contenido de los mismos; al menos en lo que se refiere al carácter de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. En ellos podemos distinguir elementos sobresalientes que servirán para definir el carácter asumido en los distintos procesos de negociación y que plantean, de una manera muy general, los objetivos fundamentales que cada país ha perseguido en torno al Canal. El conocimiento de los objetivos

perseguidos a través de cada tratado nos servirá para distinguir el actual proceso de negociación de un nuevo tratado, el cual creemos que difiere en sus objetivos y planteamientos con respecto a los procesos anteriores, al menos en cuanto a la parte panameña.

Para los Estados Unidos ha existido el interés fundamental de preservar su hegemonía sobre la Zona y el Canal; ello se manifiesta a través de las condiciones favorables que en ese sentido le otorgó el tratado de 1903. En la negociación de tratados posteriores se va a procurar no alterar los beneficios hegemónicos obtenidos en el primer tratado. En lo que respecta a Panamá su interés en la negociación de nuevos tratados se concentró en la obtención de mayores beneficios económicos, ya fueran provenientes del gobierno norteamericano -a través de la administración del Canal- o bien de transacciones comerciales con la Zona del Canal. El objetivo de una reivindicación de los derechos soberanos de Panamá sobre el área de su territorio nacional ocupada por una potencia extranjera, no se expresó oficialmente sino hasta el proceso de negociación actual. Movimientos populares ocasionales, y en algunos casos explosivos, han sido las únicas muestras de una presión por obtener una reivindicación política de Panamá sobre la Zona del Canal; sin embargo, tales movimientos no llegaron a traducirse en un reclamo oficial del gobierno panameño ante el norteamericano por el objetivo político que significa el ejercicio de la soberanía de Panamá sobre la Zona del Canal.

A.- EL TRATADO DE 1903

La Convención para la Construcción de un Canal Istmico fue concluida el 18 de noviembre de 1903, 15 días después de que Panamá se pronunciara como República independiente al separarse de Colombia. El proceso de negociación de este Tratado fue sumamente breve; se llevó a cabo en la ciudad de Washington siendo representados los intereses de la naciente República por el ciudadano francés Phillipe Buneau-Varilla. El documento definitivo fue ratificado por la Junta Provisional de Gobierno de Panamá en diciembre del mismo año. Estas circunstancias nos explican el porqué los términos de dicho Tratado hicieron concesiones de gran magnitud a los Estados Unidos, a cambio de muy escasos beneficios para Panamá. Es difícil suponer que en el breve plazo de 15 días las instituciones republicanas panameñas hubieran madurado lo suficiente como para suscribir un convenio con una nación extranjera que comprometería "a perpetuidad" el destino del nuevo país. Es un hecho que los términos en que fue suscrito el tratado, los que se mantienen hasta el presente, constituyen la causa inmediata y permanente del conflicto entre Panamá y los Estados Unidos.

Un concepto que constituye motivo de desavenencia entre los dos países es el de la duración del tratado; éste no tiene un límite para concluir su vigencia sino que fue suscrito "a perpetuidad". Ello significa que las concesiones que obtuvieron los Estados Unidos en 1903 se mantienen inalterables, aún cuando la situación, especialmente panameña, sea otra en la actualidad; de manera que los términos del tratado de 1903, que no han sufrido

modificaciones sustanciales en siete décadas, son adversos a los intereses panameños.

Panamá concedió a los Estados Unidos a perpetuidad el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción y demás funciones del Canal; la concesión tiene un límite de 5 millas de ancho a cada lado de la vía interoceánica (artíc. II). En los mismos términos los Estados Unidos adquirieron el derecho para la construcción y operación de cualquier vía de comunicación interoceánica (artíc. V); así como el derecho para mantener el orden público en las ciudades adyacentes y terminales de la Zona del Canal cuando las autoridades panameñas sean incapaces de conservarlo, a juicio de los Estados Unidos (artíc. XXIII). La interpretación parcial de este último punto ha servido para hacer de la Zona un vasto complejo militar.

La interpretación del concepto de soberanía, tal cual se desprende de las referencias que a él se hacen en el tratado de 1903 se mantiene como otro de los puntos ásperos en el conflicto. Las concesiones que los Estados Unidos obtuvieron dentro de los límites de lo que sería la Zona del Canal incluyen el ejercicio de todos los derechos, poder y autoridad que (los Estados Unidos) poseerían y ejercitarían si ellos fueran soberanos del territorio, con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá (artíc. III). Aún cuando la definición de la soberanía panameña sobre el territorio de la Zona es expuesta en el preámbulo del Tratado, y reconocida

en distintas ocasiones por fuentes oficiales norteamericanas (58), se mantiene en la práctica como un punto que acentúa la divergencia entre los países en conflicto. El establecimiento unilateral de bases militares, la imposición de barreras arancelarias, son dos ejemplos que demuestran la interpretación parcial, por el gobierno norteamericano, del poder que ejerce, como si fuera soberano, en la Zona del Canal.

El Tratado de 1903 otorga una serie de condiciones que van a definir la naturaleza económica que hoy presenta el conflicto, al menos en lo que se refiere a los beneficios que deja la Zona y el Canal a los Estados Unidos, y que Panamá no puede aprovechar. En el Tratado, Panamá renunció a participar en las utilidades del Canal, concediendo este derecho a los Estados Unidos (art. XXII). Además este país obtuvo la exención del pago de impuestos sobre todas las obras e instalaciones del Canal y de la Zona, así como el pago de impuestos personales para todos los empleados al servicio del Canal; se suman a estas exenciones las que se refieren a la importación de cualquier material necesario para la construcción, operación, etc. del Canal, así como las provisiones necesarias para los empleados y sus familias (artículos IX, X y XIII).

En lo que se refiere a los beneficios que el Tratado concedió a Panamá, el más importante fue el del pago que este país recibiría por la concesión hecha a los Estados Unidos: 10 millones de dólares, más una anualidad de 250.000 dólares que Panamá empezaría a cobrar a partir de nueve años después de ser ratificado el Tratado (art. XIV) (59). Panamá obtuvo además el que los Estados Unidos se convirtieran en los garantes de su independencia

(art I). Otras ventajas menores se refieren al uso de los sistemas de comunicación telefónico y telegráfico, el derecho de los ciudadanos panameños de recibir compensación por la expropiación de cualquier inmueble necesario para la operación del Canal y el traspaso del sistema de acueductos y aguas negras de las ciudades de Panamá y Colón, a Panamá después de cincuenta años de vigencia del Tratado.

Las concesiones que el Tratado de 1903 hizo a Panamá fueron realmente exiguas. En realidad no podemos hablar de concesiones en este caso por cuanto se trata de beneficios que Panamá obtuvo al otorgar a una nación extranjera el derecho por explotar un recurso natural; entonces podemos afirmar que los beneficios que Panamá logró con la concesión fueron muy limitados; y más aún si se los compara con los beneficios que la otra parte obtuvo. Por los términos en que fue suscrito el Tratado de 1903 más parece éste un documento de capitulación de una nación vencida en guerra que un convenio acordado entre dos estados soberanos. Es explicable esta situación a la luz de la realidad política interna e internacional en que fue concebido el Tratado por Panamá: Los Estados Unidos se manifestaban como potencia militar en el área del Caribe, lo cual impedía que la negociación del Tratado se realizara a nivel de iguales. Por otra parte, a nivel de la política interna panameña, este país obtuvo la independencia mediante un acto de proclama, sin que mediara una lucha militar. La emancipación estuvo dirigida por el grupo oligárquico vinculado a la explotación de la zona de tránsito; la independencia significaba para este grupo la oportunidad de ampliar sus actividades económi -

cas como aliados, aún cuando fuesen marginales, de los norteamericanos en la nueva vía. De esa manera las expectativas de la parte negociadora panameña eran muy limitadas; se satisfacían con poco (60). De ahí que el presidente Teodoro Roosevelt pudo afirmar, "Yo me tomé a Panamá porque Buneau-Varilla me la ofreció en bandeja de plata" (61).

B.- EL TRATADO DE 1936

El antecedente inmediato del Tratado de 1936 lo fue la Declaración Conjunta de los presidentes Arias y Roosevelt de cada uno de los países, dada en octubre de 1933 (62). En esta declaración se va a dejar establecido el reconocimiento, al menos nominal, de los derechos que Panamá tiene para aprovechar las ventajas que ofrece su posición geográfica para el intercambio comercial, actividad que puede ser realizada por esta nación sin estorbar el funcionamiento propio del Canal. En esta Declaración Conjunta, así como en el Tratado posterior de 1936 se empezaría a mostrar la presión de parte del gobierno panameño por obtener una mayor participación en las ventajas que ofrece el área de tránsito para las actividades comerciales. No se trataba, con éste, del primer esfuerzo por ampliar los beneficios económicos para Panamá a través del Canal: en el año 1904 el gobierno norteamericano declaró la Zona del Canal como un área abierta al comercio con el mundo, estableciendo a la vez un arancel proteccionista (Tarifa Dingley); la protesta panameña no se hizo esperar ante lo que se consideraba un menoscabo de la soberanía de Panamá y un evidente perjuicio a los intereses económicos del país. La solución a

este primer conflicto se dio en términos de una regulación del tipo de mercaderías que podrían ser importadas a la Zona (Convenio Taft). Con este asunto se sentaba la primera controversia en torno a la interpretación del Tratado de 1903; el problema fue resuelto a través del entendimiento en los puntos comerciales.

- En el año 1926, después de un prolongado período de negocia-ción, se redactó un nuevo Tratado, el cual fue finalmente rechazado por la Asamblea Nacional de Panamá, por lo cual no entró en vigencia. Los términos de este Tratado, aparte de otorgar algunas ventajas comerciales a los panameños, establecía condiciones muy similares a las que el Tratado de 1903 otorgó a los Estados Uni-dos; apareció de nuevo la entrega "a perpetuidad" de algunas tierras y aguas que este país reclamaba como necesarias para la operación del Canal. Estas circunstancias motivaron el rechazo del nuevo Tratado; además de que la Asamblea Nacional recibió la presión de un movimiento popular que llegó a adquirir violentas manifestaciones en Panamá.

- La negociación del Tratado de 1936 se dio en un ambiente saludable; de mayor disposición hacia la cooperación internacional. Eran los años de la política del Buen Vecino. La retórica inter-nacional llegó a rechazar la práctica intervencionista que había caracterizado a la política latinoamericana de los Estados Unidos en las tres primeras décadas del siglo. Ello quedó plasmado en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, firmada en la VII Conferencia Interamericana de Montevideo en 1933, en que se declaró que ningún Estado tenía el derecho de intervenir en los asuntos internos o externos de otro Estado. Esta atmósfera

internacional nos explica el que en el nuevo Tratado entre Estados Unidos y Panamá, en 1936, fuera eliminada la cláusula que autorizaba la intervención. Es este el único punto del nuevo Tratado en el que reconocemos una concesión de carácter político hecha por los Estados Unidos a Panamá (artículo VI del nuevo Tratado); el artículo I elimina la responsabilidad norteamericana de garantizar la independencia panameña.

En el nuevo Tratado se establece el derecho de Panamá a beneficiarse con las ventajas comerciales inherentes a su posición geográfica (art. III). Con ello se van a restringir las ventas irrestrictas que se hacían en los comisariatos de la Zona del Canal; en adelante estos negocios sólo podrían hacer ventas a los funcionarios al servicio del Gobierno de la Zona o de la Compañía del Canal. Además se estableció la exención de cualquier gravamen o impuesto por parte de los Estados Unidos, a las mercancías provenientes de la Zona del Canal hacia Panamá, a la vez que el derecho panameño de gravar mercaderías destinadas a su territorio o a las naves que tocaran puertos panameños. Otra ventaja de carácter económico que obtuvo el gobierno panameño fue el aumento de la anualidad por la concesión del Canal, la cual pasó a 430.000 balboas ^{placentalmo} al año.

C.- EL TRATADO DE 1955

La negociación del Tratado Remón-Eisenhower de 1955 se inició en 1953. En las conversaciones previas a la redacción del mismo aparecerán propuestas panameñas con un matiz de reclamo an-

te la condición de perpetuidad establecida en el Tratado de 1903; se discuten también asuntos relativos a operaciones militares norteamericanas en la Zona del Canal y fuera de ella; y también asuntos de carácter económico que son los que más lugar ocupan en el documento definitivo.

La motivación inmediata de Panamá para iniciar conversaciones tendientes a la elaboración de un nuevo tratado estuvo influida por el momento político que atravesaba el país en 1953. Recién había ocupado el poder el presidente José A. Remón, en medio de un ambiente de tensión política, él mismo propuso la idea de entablar reclamaciones diplomáticas ante el gobierno norteamericano por razón de los problemas del Canal. Lanza la consigna "ni millones ni limosnas, queremos justicia", la cual evidencia el deseo de no conformarse con la obtención de ventajas económicas sino de lograr el reconocimiento de derechos más sustanciales para Panamá. El reclamo de justicia fue débil, o bien muy hábilmente neutralizado por la contraparte norteamericana. En una etapa muy avanzada del proceso de negociación, el representante de los Estados Unidos sometió algunos puntos nuevos que consideró fundamentales para su país; uno de ellos proponía la inclusión de una cláusula que afirmara la inexistencia de derecho alguno de cualquiera de las partes para reabrir ninguna de las estipulaciones de los dos Tratados anteriores (1903 y 1936), ni de ningún otro convenio entre los dos países relacionado con el Canal o la Zona. El argumento norteamericano para incluir esta cláusula se basaba en la garantía que reclamaba su gobierno de que los tratados públicos no pueden ser revisados, "si no se es-

tablecía de alguna manera que las alteraciones de los tratados só lo podían llevarse a cabo por mutuo acuerdo entre las partes inte resadas" (63). La discusión de este punto absorbió muchos es - fuerzos, hasta llegar finalmente a un texto que aclaró los alcan ces del propuesto: en el preámbulo del nuevo Tratado se especifi có que las estipulaciones de los Convenios firmados no podían ser modificadas "excepto por mutuo consentimiento". La estrategia norteamericana resultó efectiva; consiguió desviar la atención de los panameños de manera que estos no presionaron sobre aspectos sustanciales como podrían ser los relacionados con la soberanía.

El Tratado de 1955 concede nuevas ventajas económicas a Pana - má: aumento de la anualidad a 1.930.000 balboas; facultad para cobrar impuesto sobre la renta a quienes trabajen en la Zona, ex - cepto al personal norteamericano o al de servicio en el Canal; restricción de las ventas en los comisariatos para los no resi - dentes en la Zona; devolución de ciertas tierras en las ciudades de Panamá y Colón a la República de Panamá. En un Memorandum de Entendimientos, adjunto al Tratado, se establece la conveniencia de equiparar salarios entre norteamericanos y panameños en la Zo - na del Canal. También en este último se conceden facilidades al comercio panameño para vender mercancías a las naves que pasan por el Canal.

Entre los beneficios que obtuvo los Estados Unidos con el nue vo Tratado están el uso exclusivo y sin costo, por un período mí - nimo de 15 años, de un área de territorio panameño (aproximadamen - te 76.89 Km² en la región de Río Hato) para maniobras y entrena - miento militares. También que los privilegios que gozaban los mi

litares norteamericanos se harían extensivos para todo el personal militar de los países amigos que visitaran la Zona del Canal, auspiciados por los Estados Unidos.

En lo que se refiere a las ventajas económicas que Panamá obtuvo en este tratado no dejaron de ser paliativos, que apenas si satisfacían los intereses de los grupos económicos que tradicionalmente se han beneficiado de las actividades comerciales por medio de la vía interoceánica. Por lo demás, fueron las únicas conquistas importantes logradas por Panamá en el nuevo Tratado; con ello se mantiene la característica de ser la lucha panameña por la reivindicación de los derechos nacionales, una lucha de metas restringidas, determinada por las ambiciones de la oligarquía dominante; con apenas pocas muestras de presión por parte de grupos representativos de sectores populares más amplios, que pudieran darle a la causa un impulso más decisivo. No será sino a partir del segundo lustro de la década de los sesentas en que empieza a perfilarse un movimiento en ese sentido; diríamos que de mayor movilización popular.

CAPITULO III

LA NEGOCIACION DE UN NUEVO TRATADO

El proceso de negociación que actualmente busca la firma de un nuevo tratado sobre la Zona del Canal se inicia en el año 1964. Es en esa fecha cuando representantes panameños y norteamericanos se reúnen oficialmente con el propósito expreso de discutir los términos de un documento definitivo que pusiera fin a las tensas relaciones entre los dos Estados, motivadas por el problema del Canal. La causa inmediata que motiva el inicio de un nuevo proceso oficial de negociación será la crítica situación existente en las relaciones entre ambos países a partir de enero de 1964; una serie de disturbios populares en Panamá en protesta contra las autoridades de la Zona del Canal, llegó a provocar la reacción armada de los oficiales zoneítas, y en definitiva el rompimiento de relaciones diplomáticas entre Panamá y los Estados Unidos. Al restablecerse el intercambio diplomático se impone el acuerdo de iniciar de manera inmediata los procedimientos para llegar a un convenio justo y equitativo que pusiera fin a las causas de conflicto entre los dos países (64).

El proceso de negociación que se inicia en abril de 1964 va a lograr la redacción de tres proyectos de tratados, en junio de 1967; se trata de un bloque de tres documentos que sustituirían al Tratado canalero de 1903. Los tres documentos propuestos se referían a asuntos específicos: uno sobre el Canal de Exclusas, otro sobre un proyectado Canal a Nivel, y el tercero sobre Defensa y Neutralidad del Canal. Los tres proyectos de tratados no fueron aprobados, sino que incluso fueron rechazados por el go -

bierno panameño en el año 1970. Con esto podemos dar por conclui da una primera etapa en el proceso de negociación de un nuevo tra tado.

A pesar del aparente fracaso que significó para el proceso ne gociador el rechazo panameño a los proyectados tres tratados, las conversaciones y discusiones entre ambas partes se reanudan unos meses después de que fue anunciada la decisión del gobierno pana meño de no aceptar los documentos propuestos. Podemos afirmar que el proceso de negociaciones que se inicia a partir del mes de ene- ro de 1971 tendrá algunos elementos característicos que van a per- mitir distinguirlo de otros procesos similares anteriores.

Encontramos en esta nueva etapa la presencia de una estrategia diplomática más audaz y decidida por parte del gobierno panameño, que se servirá de la movilización de la opinión pública nacional para obtener un apoyo a las gestiones negociadoras, y de la denun- cia de la situación ante la comunidad internacional para obtener un respaldo a este nivel, que servirá como elemento de presión en contra de los Estados Unidos. El elemento sobresaliente que vemos en esta nueva etapa del proceso de negociación de un tratado sobre la Zona del Canal, es el aumento del poder negociador panameño en las discusiones con los norteamericanos; hecho este que no deja de ser relevante si se consideran las limitaciones de que adolece Pa- namá como país con una estructura económica, política y militar dé bil. Gracias a una hábil estrategia diplomática es que Panamá ha logrado en el actual proceso de negociación hacer frente a las po siciones norteamericanas con respecto al Canal; y mantener con fir meza sus pretensiones de reivindicación total sobre la porción de

territorio ocupada por los Estados Unidos.

Las negociaciones para la elaboración de un nuevo tratado se mantienen hoy todavía; es evidente que nos encontramos con un proceso muy prolongado. Esta segunda etapa no ha tenido interrupciones de mucho tiempo; desde que las conversaciones se reanudaron en enero de 1971 se han sucedido alrededor de quince rondas de discusión a la fecha. Aún cuando no se cuente con un documento, borrador de un nuevo tratado, que sirva para evaluar los logros alcanzados en torno a la solución definitiva del problema, tenemos como único marco de referencia el documento firmado en febrero de 1974 entre el Secretario de Estado Henry Kissinger y el canciller panameño Juan A. Tack; se trata de un "Acuerdo de Principios" respecto a lo que será el contenido fundamental de un nuevo tratado. Este documento no es más que una especie de "acuerdo entre caballeros", sin ningún efecto compulsivo que garantice su efectividad. Su aplicación queda reducida a un marco de entendimiento entre las partes. A pesar de su limitación el documento muestra en su contenido elementos que sugieren pasos positivos para la eliminación de las causas del conflicto entre Panamá y los Estados Unidos; esto nos indica que en el proceso de negociación actual se han logrado avances importantes entre las dos partes. Conclusión esta que sugiere la posibilidad de que se firme, y eventualmente se ratifique, un nuevo Tratado que responda al menos a las aspiraciones manifiestas de los panameños.

Nuestro análisis del problema en este capítulo lo haremos con base a la presentación del mismo en las dos etapas propuestas; más un tercer aspecto que se referirá al estado de las negociacio

nes en el momento presente; esto es, buscamos con este tercer apartado analizar los cambios que han sufrido los puntos principales de discusión después de la firma del "Acuerdo de Principios" de 1974, y que de algún modo nos acercan a los posibles términos que contendrá el Tratado definitivo; si es que éste se llega a firmar.

A.- EL INICIO DE LAS NEGOCIACIONES

1.- Los disturbios populares de enero de 1964

Los días 9, 10 y 11 de enero de 1964 grupos de estudiantes panameños fueron repelidos violentamente por la policía y militares norteamericanos de la Zona del Canal cuando los primeros deseaban acercarse a las astas en que ondeaban banderas norteamericanas para izar al lado la bandera de Panamá. Los hechos dejaron un saldo de varios muertos y numerosos heridos entre los estudiantes y otros ciudadanos panameños que se sumaron a la acción. El acto inicial de los estudiantes estaba motivado por una práctica que se llevaba a cabo bajo un acuerdo previo con las autoridades norteamericanas. A raíz de incidentes ocurridos en el mes de noviembre de 1959, y que guardan gran similitud con los de enero de 1964, se llegó a un acuerdo entre los gobiernos de Panamá y de los Estados Unidos para que la bandera de Panamá ondeara al lado de cualquier bandera de los Estados Unidos que estuviera izada en la Zona del Canal. Se trataba de un acto simbólico mediante el cual se reconocía que el territorio de la Zona del Canal era panameño, y estaba sujeto a la soberanía de Panamá. En enero de 1964

un grupo de estudiantes panameños de secundaria quisieron hacer valer este acuerdo, topándose con la reacción violenta de civiles y militares norteamericanos residentes en la Zona.

La acción diplomática que sucedió al enfrentamiento condujo al rompimiento de relaciones entre Panamá y los Estados Unidos; el 10 de enero, en medio aún de la agitación popular, el gobierno panameño, por medio de su Ministro de Relaciones Exteriores, dirigió una nota al Secretario de Estado en la cual comunicaba que a partir de ese momento su gobierno consideraba rotas sus relaciones diplomáticas con el gobierno de los Estados Unidos (65). Con la misma fecha el asunto es denunciado por los respectivos representantes de Panamá ante dos foros internacionales: la Organización de Estados Americanos y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La acción realizada por las dos organizaciones internacionales fue débil y se limitó a colaborar para la solución del conflicto inmediato. El Consejo de Seguridad de la ONU incluyó el asunto en la agenda del mismo 10 de enero; la resolución del organismo fue en el sentido de instar a los dos gobiernos implicados para que cesaran las hostilidades y el derramamiento de sangre (66). La acción desplegada por la OEA se llevó a través de la Comisión Interamericana de Paz, y finalmente el Consejo de la Organización que se encargó de transmitir el acuerdo bilateral logrado por los representantes de los dos países en conflicto (67).

Las relaciones diplomáticas entre los dos países se restablecieron el 3 de abril del mismo año. En la declaración que se emi

tió con ese propósito se señala que se iniciarán de inmediato los procedimientos necesarios para llegar a un convenio justo y equitativo (68). A partir de ese momento, se inicia el proceso de negociación de un nuevo tratado para la Zona del Canal.

Los hechos sucedidos en enero de 1964 van a imprimir características particulares al nuevo proceso. Se manifiesta una acción popular decidida en el reclamo de los intereses panameños; si bien no será esa la primera ocasión en que movimientos populares espontáneos se manifiesten contra la situación existente respecto al Canal y La Zona, será la primera ocasión en que esos movimientos adquieran rasgos de violencia nunca antes vistos; incluso con saldo de vidas perdidas. Ello demostrará una actitud del pueblo panameño por resolver en forma definitiva el asunto del Canal, aún cuando eso implique consecuencias extremas. Los sucesos de enero pusieron en evidencia la capacidad de movilización popular que el problema del Canal suscita en el pueblo panameño.

Por otra parte, los disturbios de principios de 1964 fueron un hecho decisivo que obligó al gobierno norteamericano a atender con cuidado sus relaciones con Panamá, y en particular la situación del Canal. Este hecho es evidente con la aceptación de iniciar conversaciones tendientes a concertar un nuevo tratado que viniera a sustituir el de 1903; pero se expresa además a través del interés que el asunto provoca a nivel del gobierno norteamericano. En el año 1964 el presidente Johnson de los Estados Unidos nombra una comisión encargada de estudiar la importancia que tenía el Canal de Panamá para los Estados Unidos, así como las

proyecciones de utilización óptima de las instalaciones existentes en aquel y las posibilidades de construir una nueva vía, amplia y moderna, en otro punto del continente americano (69).

Otra característica importante que aportarán los sucesos de enero al nuevo proceso negociador será la denuncia internacional que se hace del problema, y la reacción de apoyo a este nivel que se da a Panamá. Por una parte, el problema del Canal es expuesto ante dos organismos internacionales que, aunque no intervienen en forma decisiva para solucionarlo, le dan el carácter de conflicto que afecta la paz y seguridad entre dos naciones. Por otra parte, Panamá obtiene el reconocimiento de su situación por numerosas voces de la opinión pública mundial: gobiernos, personalidades, instituciones, etc., dirigen su voz de apoyo a la causa panameña (70).

2.- Los tres Proyectos de Tratados de 1967

En acta firmada en la ciudad de Nueva York el 22 de junio de 1967, los negociadores panameños y norteamericanos convinieron en recomendar a sus respectivos gobiernos tres proyectos de tratados que habían sido elaborados por ellos. Los tratados se titularon: Tratado del Canal de Panamá, Tratado para la Construcción de un Canal a Nivel del Mar por Panamá y Tratado de Defensa del Canal de Panamá y su Neutralidad.

La propuesta de tres tratados distintos para sustituir al de 1903 fue severamente criticada por numerosas organizaciones panameñas: la Universidad Nacional, el Colegio de Abogados, la Federación de Estudiantes, asociaciones de educadores, y otras entidades cívicas, sindicales y profesionales. El argumento general

era que de concertarse tres tratados se debilitarían las pretensiones panameñas de reivindicación total del Canal al difundirse los términos que iban a regular las nuevas relaciones entre Panamá y los Estados Unidos con respecto a la vía interoceánica en tres instrumentos distintos.

El hecho de que los negociadores panameños convinieran en la redacción de tres tratados estaba motivado por la estrategia seguida por el gobierno panameño que presidía el señor Marco A. Robles para la negociación del nuevo tratado; este gobierno nombró tres Embajadores Especiales para la negociación. El gobierno norteamericano mantuvo un solo Embajador; tal cual fue acordado en la declaración que restablecía las relaciones diplomáticas entre los dos países y que acordaba la negociación de un nuevo tratado. La oposición manifestada por la opinión pública panameña a los Tres Proyectos de Tratado era un reflejo del ambiente de crítica en que se mantuvo la administración del presidente Robles.

Los proyectados tratados no llegaron a ser ratificados por Panamá, y fueron finalmente rechazados en agosto de 1970. Además de la razón expuesta, para explicar la no aceptación panameña, debemos tener presente la presencia del nuevo Gobierno Revolucionario en Panamá a partir del 11 de octubre de 1968. Este concluyó en no aceptar los tratados después de escuchar los informes de comisiones nombradas para tal efecto, así como de consultas a organizaciones no gubernamentales.

De los proyectos de tratados propuestos el que más duras críticas recibió fue el que se refería a la defensa y neutralidad del Canal. En virtud de este tratado la Zona del Canal se conver

tiría en un enorme complejo militar, que ya lo es, sólo que con la aceptación legal del gobierno panameño (71).

El problema de la defensa del Canal ha sido un punto de divergencia entre ambos países; como expusimos en otra parte de este estudio los criterios de defensa del Canal son muy relativos. Para Panamá la defensa debe ajustarse a la protección de las instalaciones; para los Estados Unidos la defensa implica el papel que la Zona del Canal juega como punto estratégico dentro de los intereses militares y económicos de ese país a nivel mundial.

B.- LA NUEVA ESTRATEGIA DIPLOMATICA

1.- El rechazo de los Tres Proyectos de Tratados

Como hemos dicho antes, un factor circunstancial que contribuyó al rechazo por parte de Panamá de los tres proyectos de tratados que se presentaron en 1967, fue la presencia del nuevo gobierno militar, con su líder el coronel Omar Torrijos. El golpe militar de octubre de 1968 en Panamá trajo un cambio importante en la sociedad panameña, aún cuando sus consecuencias no son muy claras todavía. A partir de aquel hecho se escucha el calificativo de revolucionario en todas las acciones que emprende el nuevo gobierno. En lo que concierne a la actitud ante los Estados Unidos para la solución del problema del Canal, podemos afirmar que se produce un cambio importante: la retórica revolucionaria va a estar acompañada de acciones prácticas que evidencian una posición decidida para reivindicar los derechos panameños sobre la Zona del Canal; acciones que se manifiestan en pasos diplomáticos

dados por el gobierno de Panamá que en definitiva van a aumentar el poder de negociación de éste ante los Estados Unidos.

La característica determinante que podemos percibir en el proceso de negociación de un nuevo tratado, producto del Gobierno Revolucionario del coronel Torrijos, va a ser la precisión de objetivos definitivos con respecto al Canal; definitivos en el sentido de que Panamá no se conformará con modificaciones leves al tratado de 1903, sino que reclamará la abrogación de éste y su sustitución por otro en el que se hagan efectivos los derechos soberanos de Panamá sobre el territorio de la Zona y sobre el recurso natural que significa la vía interoceánica. La presencia de esta motivación general, sumada a cambios en la acción negociadora por parte de Panamá, es lo que distinguimos como una etapa distinta en el proceso de negociación; una nueva estrategia diplomática.

Al declarar el gobierno panameño que no aceptaría los tres documentos propuestos, por cuanto estos "no cumplen con la finalidad de procurar la pronta eliminación de las causas de conflicto entre los dos países" (72), fija a su vez lo que podría considerarse como problemas cruciales a ser resueltos con un nuevo tratado. A partir de ellos podemos derivar lo que serían los objetivos que Panamá pretende alcanzar dentro de los términos del futuro convenio. Los problemas enumerados serían: la perpetuidad, la jurisdicción política y administrativa dentro de la Zona; la construcción de obras no autorizadas en los tratados; el complejo militar en que se ha convertido la Zona del Canal; la insuficiencia de beneficios económicos directos e indirectos para Panamá; y, las diferencias en la interpretación de los Tratados (73).

En torno a la cuestión de la perpetuidad, o más bien a la duración del Tratado de 1903, la posición panameña es decidida en cuanto a la eliminación de dicha condición. Entre otros argumentutos se señala el de que en los acuerdos internacionales toda condición a perpetuidad lleva en sí misma la semilla de su propia ineficacia por el principio aceptado en el derecho internacional de rebus sic stantibus. Las circunstancias en que se firmó el Tratado de 1903 han variado hoy; el Tratado no responde a las necesidades actuales; hecho manifiesto en el proceso actual de negociación de un nuevo instrumento, y en que los términos del acuerdo original de 1903 han sido modificados en dos ocasiones, en 1936 y en 1955. Para la aceptación de un nuevo Tratado que sustituya al de 1903 debe quedar eliminada la cláusula de perpetuidad y especificada la duración del nuevo instrumento.

En cuanto a la jurisdicción política y administrativa dentro de la Zona del Canal se ponen de manifiesto los problemas de competencia de los dos Estados dentro del territorio en cuestión. En la realidad los Estados Unidos han creado "un gobierno dentro de otro gobierno" (74) a través de la organización del Gobierno de la Zona del Canal, que ejerce funciones políticas y administrativas en el área a espaldas del gobierno de Panamá; hecho que ha provocado numerosas protestas por parte de éste, y agravado las relaciones entre ambas naciones. Es propósito del gobierno panameño el asumir el ejercicio pleno de sus derechos soberanos sobre las actividades administrativas que le corresponden en la Zona del Canal sin perjuicio, claro está, de menoscabar los derechos concedidados a los Estados Unidos, o que se pudieran conceder en un

nuevo tratado. El propósito fundamental de este objetivo es hacer desaparecer los resabios de colonialismo que significa la actual situación política y administrativa de la Zona del Canal.

El Tratado de 1936 modificó los términos del Tratado de 1903 que se referían a la construcción del Canal; para entonces las obras ya estaban concluidas, por lo cual se eliminó en el documento de 1936 el término "construcción". A pesar de ello, el gobierno norteamericano continuó ejecutando obras materiales sin autorización del gobierno panameño, y por tanto al margen de lo convenido. Este hecho ha suscitado protestas de parte de Panamá, y se mantiene como otro de los objetivos a resolver en el proceso de negociación. Bajo igual justificación de ilegalidad se asienta el carácter preponderantemente militar que los Estados Unidos han dado a la Zona; consideraciones de otro tipo, que hemos incorporado en esta tesis, contribuyen a rechazar por parte de Panamá las pretensiones de carácter militar que los negociadores norteamericanos han reclamado para la Zona del Canal; por ejemplo, la consideración de la defensa del Canal ante los armamentos nucleares que hoy existen.

La insuficiencia de beneficios económicos directos e indirectos para Panamá son otras de las metas a resolver por parte de la cancillería panameña en un nuevo Tratado con los Estados Unidos. La justificación de estos objetivos han sido explicadas más ampliamente en el capítulo II de esta tesis.

Finalmente, el último de los objetivos que se citan sirve de marco general a la mayor parte de los expuestos: las diferen-cias de interpretación de los tratados, en juicio de la cancille

ría panameña "la mayor causa de conflicto, la causa constante" (75). En las relaciones entre ambos países ha sido manifiesta la actitud prepotente del gobierno norteamericano en sus relaciones con Panamá; lo cual ha contribuido a alentar sentimientos de animadversión ante la presencia de los Estados Unidos. Expresión de esos sentimientos han sido los movimientos explosivos que en repetidas ocasiones se han manifestado en Panamá. Ante la actitud hegemónica que el gobierno norteamericano ha manifestado en sus relaciones con Panamá han sido pocos y muy limitados los recursos de carácter jurídico, político, o de cualquier otro tipo que este último país ha podido presentar para reclamar sus derechos. De aquí que al exponerse este problema como uno de los objetivos de la nueva política panameña en sus relaciones con los Estados Unidos, no deja de guardar gran importancia; demuestra la actitud decidida que se tiene para lograr una solución al problema canalero que resuelva los reclamos y aspiraciones panameñas. Actitud ésta que el gobierno de Panamá ha hecho evidente en el curso de las negociaciones después de 1970.

El hecho de que el gobierno panameño manifestara la no aceptación de los tres proyectos de tratados, y más aún que consideraba que no servirían como base para futura negociación, no significó el congelamiento de las negociaciones. Unos meses más tarde se celebró una nueva ronda de discusión entre los representantes de los dos gobiernos. Esta situación evidencia una actitud positiva de parte del Poder Ejecutivo norteamericano con respecto a mantener las conversaciones para llegar a un en-

tendimiento. Más aún, fue a instancias del Secretario de Estado William P. Rogers que el proceso de negociación se reanudó poco después de conocerse la posición panameña con respecto a los proyectos sometidos.

En esta nueva etapa del proceso de negociación, que hemos caracterizado de una nueva estrategia diplomática por parte del gobierno panameño, se muestra una buena disposición al diálogo de parte del gobierno de los Estados Unidos; al menos el Poder Ejecutivo. Actitud que viene siendo expresada desde 1964 por el presidente Johnson y que transmite también su sucesor R. Nixon (76). En distintas declaraciones se han llegado a reconocer buena parte de los derechos que Panamá ha venido reclamando: la soberanía sobre la zona, la abrogación del carácter perpetuo que tiene el Tratado de 1903, entre otros; los cuales, es de suponer, contendrá un nuevo tratado.

En las declaraciones que aludimos de los presidentes Johnson y Nixon se pueden definir cuales son los objetivos generales que Estados Unidos pretende en un nuevo tratado. La definición de estos objetivos fue sintetizada de una manera muy general por el representante norteamericano en las negociaciones con Panamá, John C. Mundt (77); sin embargo, nos pueden servir como marco de referencia para llegar a comprender, más adelante, los avances logrados entre los países en cuestión. Los objetivos de los Estados Unidos en un nuevo tratado son tres: el control de las operaciones del Canal por un período de tiempo largo, de manera que se aseguren los beneficios del tránsito por el Canal para los barcos norteamericanos y de otros países sobre una ba-

se de no-discriminación y a tarifas razonables. Mantener intactos los derechos de los Estados Unidos para defender el Canal de cualquier amenaza y asegurar la operación del tránsito en tiempo de paz o guerra. Y la concesión del derecho a ampliar la capacidad del Canal, bien sea agregando nuevas esclusas o bien construyendo un nuevo canal a nivel. La definición de los anteriores objetivos es producto del amplio estudio que elaboró la comisión nombrada por el presidente Johnson para analizar la importancia del Canal para los Estados Unidos, The Atlantic-Pacific Interoceanic Canal Study Commission.

2.- El apoyo internacional a la causa panameña

Una parte fundamental de la acción diplomática emprendida por Panamá en esta nueva etapa del proceso de negociación de un nuevo tratado, ha sido el someter la cuestión ante la opinión pública internacional. Los beneficios obtenidos mediante esta acción, aunque limitados en cuanto a la solución misma del problema, han sido muy positivos en la medida que el gran apoyo que Panamá ha obtenido en la comunidad mundial ha dado mayor solidez a sus posiciones en la mesa de negociaciones. Es claro que la solución definitiva de la cuestión del Canal sólo se logrará mediante un entendimiento bilateral; en este sentido la participación de distintos entes internacionales puede ser muy limitada. Sin embargo, la movilización de la opinión pública mundial de algún modo ha contribuido para que las rondas negociadoras no se detengan, y en especial, para respaldar las pretensiones panameñas, lo cual ha favorecido en alguna me-

dida el poder negociador de este país.

Esta "ofensiva diplomática" de Panamá adquiere gran vigor a partir del mes de marzo de 1973 en que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas discute el asunto, sesionando en Ciudad Panamá; después de este hecho numerosos foros internacionales, a sí como países, manifiestan su apoyo a la causa panameña a través de resoluciones, declaraciones, comunicados conjuntos, etc. Los dividendos que esta acción ha dejado son una muestra de las posibilidades que puede tener un país pequeño, que dispone de muy limitados recursos materiales, en la solución de un conflicto con una nación poderosa; al menos cuando el conflicto es tan significativo que logra captar la atención mundial.

a.- Discusión en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

La decisión del Consejo de Seguridad de sesionar en la Ciudad de Panamá fue tomada por este organismo en el mes de enero de 1973, a instancias de una propuesta hecha por el representante de Panamá ante dicho cuerpo, secundado por el representante de Perú. El tema que se aprobó para ser discutido fue: "Examen de medidas para el mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales en América Latina, de conformidad con las disposiciones y principios de la Carta". No se trataba de discutir como punto central el problema del Canal de Panamá, aun cuando, en el curso de las discusiones fue ese el asunto principal en debate, y el único sobre el que se plantearon mociones de resolución.

Al ser planteada la agenda para las sesiones en Panamá en la forma que se hizo, se evitaba dar a la reunión un carácter muy preciso, que hubiera tenido si la propuesta fuera discutir sobre el asunto del Canal como punto exclusivo. Esto hubiera sido difícil de justificar como asunto capaz de amenazar la paz y estabilidad internacional, y por tanto no ameritaba que el Consejo de Seguridad dedicara una ronda de sesiones para conocer de ese asunto; menos aún cuando la ronda sería fuera de la sede. De aquí que el primer éxito que logró la cancillería panameña lo constituyó el ser aceptada la propuesta de sesionar en Panamá. La oposición del representante de los Estados Unidos en el Consejo fue tenaz. Dos fueron sus argumentos mayores: la inconveniencia de tener reuniones fuera de la sede de la organización; y el que en América Latina no existían problemas que fueran sometidos a menudo a la consideración del Consejo (78).

La reunión del Consejo de Seguridad en Panamá fue muy positiva no sólo para Panamá, en la discusión de su problema, sino para la América Latina en general; fue una ocasión propicia para manifestar y discutir sobre varias cuestiones que, a juicio de los representantes latinoamericanos que participaron en los debates (79) guardaban estrecha relación con el problema del mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales en América Latina. En este ámbito se sometieron argumentos como el colonialismo y los resabios de éste en América Latina; el neocolonialismo y los obstáculos que este presentaba para el desarrollo y progreso económico de los pueblos; la agresión económica como una forma de violación a la Carta de las Naciones Unidas, etc. La dis

cusión de estos problemas en el seno del Consejo de Seguridad no dejó de ser un hecho positivo por cuanto venía a plantear argumentos poco convencionales entre los que podían amenazar la paz internacional. En lo que respecta a la América Latina son pocas las ocasiones en que se han discutido problemas similares en un organismo de tan alto nivel político.

En lo que concierne a Panamá las sesiones fueron particularmente beneficiosas para su causa, aún cuando no se llegara a adoptar resolución alguna. El logro más importante ya lo hemos citado: la difusión de la cuestión del Canal en la opinión mundial y el apoyo de ésta hacia la parte panameña. Y de una manera especial es de resaltar el respaldo que en ese sentido le dieron los países latinoamericanos que en gran número participaron en las discusiones.

Los representantes de Panamá, Perú, Guinea, India, Indonesia, Kenia, Sudán y Yugoslavia sometieron un proyecto de resolución. cuyo contenido resumimos: se expresa que la República de Panamá es el soberano del territorio, y que el ejercicio libre y provechoso de la soberanía debe fomentarse mediante el mutuo respeto entre los Estados; que los gobiernos de Panamá y los Estados Unidos acordaron en abril de 1964 llegar a un convenio justo y equitativo para resolver prontamente las causas de conflicto entre ellos; que los gobiernos de los dos países han manifestado su disposición de hacer constar en instrumentos formales la abrogación de la Convención del Canal de 1903 y la celebración de un nuevo tratado justo y equitativo que llene las legítimas aspiraciones

de Panamá; para lo cual el Consejo de Seguridad exhorta a ambos gobiernos a que prosigan sus negociaciones, y decide mantener la Cuestión bajo su consideración (80).

La resolución no fue aprobada debido al voto negativo del representante de los Estados Unidos. La motivación señalada por éste último para la imposición del veto fue de que el entendimiento entre su gobierno y el de Panamá con respecto al Canal mantenía un proceso de negociación bilateral, por lo cual no se podía aceptar ningún intento de presión por parte de un órgano externo a los medios empleados por los dos gobiernos en cuestión. Además rechazó la resolución por el carácter "desequilibrado e incompleto" de la misma, por cuanto se refería a las cuestiones de interés para Panamá, pero ignoraba los intereses legítimos de los Estados Unidos (81).

De haberse llegado a aceptar la resolución propuesta Panamá hubiera obtenido un éxito mayor de su estrategia diplomática: el que la cuestión se mantuviera bajo la consideración del Consejo de Seguridad. Este punto, que fue el último de la resolución, lo creemos el más importante, y el que realmente justificó el veto impuesto por los Estados Unidos. No es igual un proceso de negociación en el que el peso y la capacidad de cada una de las partes son iguales, en virtud de sus recursos económicos, políticos y militares, a una negociación como la que se da entre Panamá y los Estados Unidos en que los contrastes en el poder negociador son tan notables. De ahí que al tratar de recurrir a un organismo de carácter multilateral el gobierno panameño estuviera haciendo un esfuerzo por lograr una solución al conflicto por medios

más efectivos. Para este caso quizás el Consejo de Seguridad no tiene competencia para implementar una solución al problema, pero podría ser un medio de presión para forzar al gobierno norteamericano a acceder para que otro organismo internacional competente buscara la solución al conflicto; por ejemplo, un arbitraje de la Corte Internacional de Justicia. Es de suponer que a este nivel las posibilidades de obtener una fórmula satisfactoria serían mayores para Panamá.

Aún cuando al final de las discusiones se impuso una vez más la realidad del poder, el veto de los Estados Unidos no significó un fracaso para la causa panameña; ya hemos dicho que el apoyo internacional que este país obtuvo, así como la crítica que se hizo a los Estados Unidos, constituyó un saldo favorable para Panamá.

b.- Discusión en otros foros internacionales

Las declaraciones de apoyo a la reivindicación panameña del Canal y de la Zona han sido numerosas después de las sesiones del Consejo de Seguridad en Panamá. Enumerar los órganos, países, instituciones, etc., que se han manifestado en ese sentido, nos daría una lista muy extensa; nos limitaremos a citar las declaraciones de apoyo que consideramos más significativas.

En primer lugar, es notable el apoyo que los países de América Latina han dado a Panamá. Desde las sesiones del Consejo de Seguridad en Panamá, en que todos los países latinoamericanos respaldaron la causa panameña a través de sus representantes di-

rectos, o bien a través de notas de apoyo, la cuestión del Canal se ha venido discutiendo en diversos foros del área; en particular en las Asambleas Generales de la Organización de Estados Americanos. Por otra parte, a nivel de presidentes se han emitido declaraciones de apoyo a Panamá; bilaterales en algunos casos, y multilaterales en otros. Es ilustrativa en este sentido la declaración que ocho presidentes latinoamericanos dirigieron al presidente de los Estados Unidos en enero de 1977, urgiéndolo para una pronta solución al problema del Canal (82). Sin embargo, no ha sido sólo a través de declaraciones que los países latinoamericanos han expresado su apoyo a Panamá; el respaldo ha sido efectivo en otros campos. Por ejemplo, al permitir que Panamá volviera a ocupar uno de los puestos que corresponden al área latinoamericana en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a sólo dos años después de que Panamá finalizara su período en ese puesto.

Otro organismo que ha manifestado su apoyo a Panamá en repetidas ocasiones ha sido el que representa a los Países no Alineados. Resoluciones de diversas reuniones de estos países han reiterado el respaldo a la causa panameña: La IV Conferencia de Jefes de Estado en Argel, en setiembre de 1973; la III reunión del Buró de Coordinación en La Habana, en marzo de 1975, y finalmente la última Conferencia de Jefes de Estado celebrada en Colombo, en agosto de 1976. La acogida que el grupo de países No Alineados han dado al asunto nos parece particularmente importante por tratarse de países que hasta hace pocos años vivían bajo la dominación colonial, y fundamentalmente porque hoy se mantienen en

lucha contra los resabios de colonialismo que aún subsisten en sus sociedades. Además de estas consideraciones de carácter culitativo se suman otras de carácter cuantitativo: aumenta el número de países que respaldan a Panamá.

Otras manifestaciones de apoyo han sido hechas por distintos entes internacionales. Para citar algunos, señalaremos la resolución del Consejo Mundial de la Paz; la resolución de la Conferencia de los Países en Desarrollo sobre Materias Primas, celebrada ésta en Dakar, Senegal, en febrero de 1975; la resolución de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer en julio, 1975. Estas muestras de solidaridad evidencian el alcance que ha logrado el problema del Canal y el reclamo de Panamá en torno al mismo, en la opinión mundial; hecho que no deja de apuntar un logro positivo en cuanto al esfuerzo diplomático del gobierno panameño.

3.- El Acuerdo de Principios

El día 7 de febrero de 1974 el secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger, y el ministro de relaciones exteriores panameño, Juan A. Tack, firmaron una declaración conjunta en la ciudad de Panamá, la cual contenía una definición general de los principios que contendría el tratado que se estaba negociando. Aún cuando esa declaración no pasaba de ser un documento de entendimiento entre los dos países, sin ninguna fuerza práctica, y más aún, fue rechazada por una resolución inmediatamente posterior en el Senado norteamericano (83), tiene el valor

de ser el primero y único documento suscrito públicamente en el cual los Estados Unidos hacen el reconocimiento a la mayor parte de los reclamos panameños.

En toda esta fase del proceso de negociación de un nuevo tratado, que va desde el rechazo en 1970 de los tres proyectos redactados en 1967, hasta el presente, el Acuerdo de Principios de febrero de 1974 es quizás el documento bilateral más importante. En él se encuentran los más avanzados logros obtenidos entre los dos países en el proceso de negociación; pese a las limitaciones que el documento presenta como tal, y que podemos advertir dos: el ser una simple declaración de principios, y el contener puntos de acuerdo generales. A pesar de ello se hace evidente que algo se ha progresado en la negociación de un nuevo tratado. En los últimos años, las discusiones se han abocado a precisar los detalles con respecto a los acuerdos generales definidos en esta declaración (84).

Un primer punto importante que se afirma en el documento es la abrogación del Tratado canalero de 1903 y las enmiendas que se le hicieron posteriormente en 1936 y 1955. En su preámbulo, la Declaración afirma la decisión de iniciar una "relación moderna" entre los dos Estados; ello significa la conveniencia imprescindible de eliminar lo que han sido las causas del conflicto entre Panamá y los Estados Unidos a través de los años; y la causa inicial, hemos visto, ha sido la Convención Canalera de 1903. De ahí que al afirmarse la decisión de abrogar dicho instrumento, estamos ante una actitud que busca efectivamente dar solución al problema entre los dos países.

El segundo punto hace referencia al período de duración del nuevo Tratado. Como aspecto más trascendental en este sentido, lo es la afirmación de que en el nuevo documento "se eliminará el concepto de perpetuidad"; además se señala que el nuevo tratado tendría una fecha de terminación fija. Es claro que el acuerdo logrado respecto a este punto satisface uno de los objetivos perseguidos por los negociadores panameños.

Los puntos 3, 4 y 6 de la Declaración se refieren al asunto de la jurisdicción política y administrativa dentro de la Zona, y con respecto al Canal mismo. Se afirma que la jurisdicción de los Estados Unidos en territorio panameño se terminará tan pronto como sea acordado en el nuevo tratado, y que el territorio en el cual está situado el Canal será devuelto a la jurisdicción de la República de Panamá. Se señalan además aspectos muy importantes con respecto a la operación y demás actividades complementarias del Canal. Panamá, reconocida como soberana del territorio, concederá a los Estados Unidos el derecho de uso sobre las tierras, aguas y espacio aéreo que sean necesarios para el funcionamiento y protección de las instalaciones del Canal; la concesión se hará por un plazo de tiempo fijo. Este aspecto de la declaración cumple con uno de los objetivos que han sido definidos por los negociadores norteamericanos cual es la continuación de la explotación del Canal con la participación de los Estados Unidos en esa actividad. La definición del plazo que habría de durar esa participación estará sujeto al acuerdo que se logre. En la realidad, después de emitida esta Declaración que venimos comentando, el proceso de negociación se ha visto entrabado por la falta de

acuerdo en aspectos de detalle tal como el de la fecha de conclu
sión del Tratado.

Los aspectos de jurisdicción sobre el territorio de la Zona y del Canal son complementados por el punto 6, el cual se refiere a la administración del Canal. Se afirma en la Declaración que la República de Panamá participará en la administración de la vía interoceánica, y que los procedimientos para tal efecto serán acordados en el nuevo tratado. Además se establece un as
pecto muy importante; el que Panamá asumirá la total responsabi
lidad por el funcionamiento del Canal a la terminación del tra
tado. En este punto se resuelven algunos problemas que han cons
tituido causa de reclamo por parte de Panamá; por ejemplo, la participación en las actividades del Canal, así como la participa
ción en los beneficios directos que deja la operación del Canal. Señala también otro punto muy importante, cual es el que Panamá asumirá el control del funcionamiento del Canal una vez que expire el plazo de duración que se fije para el nuevo trata
do. Este punto resuelve la situación del Canal para el futuro; es de suponer que no cabría la renovación de los derechos concedidos a los Estados Unidos para participar en el funcionamiento del Canal, sino que éste sería totalmente panameño; es decir, que al final del nuevo tratado el Canal de Panamá llegará a pertenecer totalmente a Panamá, sin las limitaciones que hoy lo mantienen enajenado con los Estados Unidos; y que van a continuar en tanto dure el nuevo tratado, sólo que entonces serán más relajadas.

El que Panamá participe en la administración del Canal, y e-

ventualmente que asuma el control total de las operaciones, es un aspecto que viene a poner fin a un argumento muy difundido; que los panameños no serían capaces de mantener funcionando la vía interoceánica de manera eficiente; argumento este que se esgrime para desvirtuar las pretensiones panameñas de control sobre el Ca -
nal. Como lo señalamos en el primer capítulo de esta tesis, el porcentaje de personal panameño que se ocupa de las operaciones del Canal representa más del 80% del total de empleados de la Compañía del Canal; lo cual significa que el personal panameño conoce el funcionamiento del sistema; y que es contundente el número de panameños que pueden asumir cargos dentro de las operaciones del Canal. Por otra parte, es de tener en cuenta que el funcionamiento del complejo canalero no es algo tan complicado como para que no pueda ser realizado por un técnico o un empleado no-norteamericano. La construcción del Canal de Panamá fue concluida en 1914; se trata por tanto de una obra de ingeniería con técnica de principios de siglo -o de fines del siglo XIX-; la complejidad de su operación es mínima, o más bien, hoy no guarda secretos intrincados el modo de operar el sistema de tránsito. En conclusión, los panameños están en capacidad de asumir el control total de las operaciones del Canal; por lo menos en cuanto al funcionamiento del sistema (85).

El punto 5 de la Declaración Conjunta hace un importante reconocimiento a Panamá: que la posición geográfica de su territorio constituye su principal recurso natural. Sobre esta base se señala que esta República tendrá derecho a la "participación justa y equitativa" en los beneficios derivados de la operación del Canal.

Este punto complementa al anterior en cuanto a la participación panameña en los beneficios económicos directos. Es de suponer que Panamá participará también de los beneficios económicos indirectos del Canal, o más bien de la Zona de tránsito, una vez que todo el territorio que constituye la Zona del Canal pase a la jurisdicción panameña.

El asunto de la protección y defensa del Canal es otro de los aspectos contenidos en la Declaración Conjunta; aspecto por lo demás de singular importancia en todo el proceso de negociación. En los puntos 4 y 5 se afirma la concesión dada a los Estados Unidos del derecho para proteger y defender el Canal, incluso la concesión del "derecho de uso sobre las tierras, aguas y espacio aéreo que sean necesarios" para aquellos fines. El punto 7 aclara que las actividades de protección y defensa se harán en forma conjunta con la República de Panamá.

Para los Estados Unidos la protección y defensa del Canal ha sido un aspecto de singular importancia; en él ha insistido de manera reiterada e intransigente. El texto de la Declaración Conjunta refleja ese objetivo de los negociadores norteamericanos. El tema llega a ser tan obsesionante que incluso es de suponer que a la conclusión del nuevo tratado, los Estados Unidos mantengan su deseo de proteger militarmente al Canal; por lo menos así parece desprenderse del texto de la Declaración en el punto 6. Se afirma que la República de Panamá "asumirá la total responsabilidad por el funcionamiento del Canal a la terminación del tratado"; no se precisa con respecto a la protección de aquel. Panamá ha transigido con el objetivo norteamericano de pro

tección y defensa del Canal al aceptar la participación conjunta en esas actividades. Tal cual hemos visto para Panamá este asunto no es vital con respecto al Canal, de ahí que el aceptar compartir con los Estados Unidos esa actividad sea quizás un modo de estar al tanto de las operaciones de protección y defensa que este país pueda realizar en el área. Equivaldría a aceptar a los Estados Unidos como el "gran policía" del Canal de Panamá. El riesgo que tendría para Panamá una situación de este tipo sería el que se repitiera la actitud asumida por los Estados Unidos durante tantos años con respecto a la interpretación unilateral que ha hecho de los tratados; la participación conjunta de Panamá en las actividades de protección y defensa parece ser la vía que asegura evitar ese riesgo.

El punto 8 y último de la Declaración se refiere a la posibilidad de aumentar la capacidad del Canal si en el futuro este fuera insuficiente para el tráfico internacional. Se conviene en definir las previsiones necesarias para las obras nuevas que se llegaren a hacer, buscando ampliar la capacidad de la vía. Aún cuando no se especifican el tipo de obras a realizar, se supone que estas estarán dentro de las que han sido planteadas por los representantes norteamericanos: la construcción de un nuevo canal a nivel del mar, por una ruta distinta de la actual (86), o bien la construcción de un nuevo juego de esclusas para el canal existente. El acuerdo en este punto satisface las pretensiones que han venido buscando los representantes norteamericanos en el presente proceso de negociación. Los Estados Unidos mantienen su opción exclusiva para un nuevo Canal; Panamá por su parte, resguarda sus

intereses ante esa opción al afirmarse en el mismo punto 8 de la Declaración, que los acuerdos que se tomen con respecto a obras nuevas que amplíen la capacidad de la vía actual, serán hechas con arreglo a los conceptos de fecha de terminación fija de la concesión y por tanto la eliminación del concepto de perpetuidad.

La Declaración Tack-Kissinger constituye el mayor entendimiento al que han llegado los negociadores panameños y norteamericanos al menos públicamente. Significa además una agenda en la que se han expuesto los problemas fundamentales de las relaciones entre los dos países con respecto al Canal; y en que además se han señalado las normas generales que darán solución a aquellos problemas. La Declaración, como documento de entendimiento que es, contiene puntos que satisfacen los intereses de cada uno de los países involucrados; ello pone en evidencia que la negociación entre Estados Unidos y Panamá para un nuevo tratado sobre la Zona del Canal, ha tenido progresos importantes, pese a lo generales que son.

C.- EL ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES

No se ha logrado elaborar aún el tratado que ponga fin a las relaciones conflictivas entre Panamá y los Estados Unidos; pese a las buenas disposiciones de ambas partes expresadas a través del documento que antes comentamos. Han transcurrido aproximadamente tres años desde que fue suscrito el Acuerdo de Principios que marcaría los términos del nuevo tratado, y el proceso de negociación se mantiene todavía. El proceso actual ha sido extenso y lleno de incidentes circunstanciales que le han dado una nota

particular. En el mes de mayo del presente año se inició una nueva ronda de negociaciones, la décimosexta extensión de discusiones entre los representantes de los dos países después de 1968. Este hecho nos evidencia que si bien subsisten todavía puntos importantes de desacuerdo entre los negociadores, al menos se mantiene la buena disposición para superar las diferencias y concluir un nuevo tratado que sea satisfactorio.

El Acuerdo de Principios de febrero de 1974 fue un logro de puntos de entendimiento muy generales, lo cual no le resta la importancia que ese Acuerdo tuvo. Después de ese documento quedaba por negociar los aspectos específicos del nuevo tratado; el detalle de los términos que contendría el mismo. Esta nueva fase del proceso ha sido lenta pero constante; las rondas de discusiones se han mantenido regularmente. El que no se haya concluido con el documento definitivo evidencia la dificultad por lograr acuerdo en algunos problemas particulares; además de que el proceso de negociación en sí se ha visto afectado en estos últimos tres años por acontecimientos externos al proceso mismo, que han llegado incluso a amenazar con el cierre de las negociaciones. Se trata en lo fundamental de acontecimientos en cada uno de los países que discuten el nuevo tratado.

En los Estados Unidos se han presentado circunstancias que han hecho peligrar el futuro de las negociaciones. Grupos de presión han insistido en la actitud de no ceder en la posición y el status actual de los Estados Unidos en la Zona del Canal. El efecto de estas presiones se ha hecho sentir a nivel de los órganos legislativos norteamericanos, que es en donde más se ha visto amenazado

el proceso negociador. Tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado se han hecho esfuerzos por concluir con las negociaciones y dejar la situación del Canal tal como está en la actualidad. En junio de 1975 la Cámara de Representantes aprobó una resolución por medio de la cual se negaban al Departamento de Estado los fondos destinados a la Comisión negociadora con Panamá (87). La situación en el Senado es similar; a raíz de la firma del Acuerdo de Principios por el secretario Kissinger, fue sometida una resolución a la Cámara de Senadores mediante la cual se afirmaba la decisión de no ceder derecho alguno a Panamá (88). Esta situación nos plantea un hecho fundamental en el logro de un nuevo tratado; éste, de ser logrado, deberá contar con la ratificación del Senado norteamericano para poder entrar en vigencia; las circunstancias, tal cual se han presentado en este sentido, muestran una dificultad seria con respecto al nuevo tratado, o más aún, en cuanto a los términos que éste contenga.

Un hecho inesperado que también trajo incertidumbre sobre el proceso de negociación fue el que la cuestión del Canal de Panamá ascendiera al primer plano en la opinión pública norteamericana; hecho sorprendente, por ser la primera ocasión en que este problema adquiere relieve de discusión a nivel nacional, y más todavía cuando la discusión fue parte de la campaña electoral del año 1976.

Acontecimientos sucedidos en Panamá han afectado también el curso de las negociaciones. Algunos hechos de carácter político son indicativos de la presión que se ejerce sobre el gobierno para que conduzca en una u otra forma la negociación con los Estados Unidos. Dos ejemplos de esta situación han sido: uno, cuan

do fueron expulsados del país once hombres de negocios panameños, acusados de socavar la seguridad del Estado (89), en el mes de enero de 1976; con esta acción el gobierno de Omar Torrijos se enfrentó a dos organizaciones de carácter patronal muy poderosas: la Asociación de Ejecutivos de Empresa y el Consejo Nacional de la Empresa Privada. Otro ejemplo de las situaciones de tensión política a las que ha tenido que hacer frente el gobierno panameño lo fue la serie de disturbios estudiantiles ocurridos en septiembre de 1976 en la ciudad de Panamá, dirigidos contra el gobierno mismo. La responsabilidad de estos últimos acontecimientos fue señalada a diversas asociaciones de estudiantes, también a algunos ciudadanos norteamericanos de la Zona del Canal (90); los disturbios se prolongaron por unos pocos días hasta que finalmente la Guardia Nacional logró restablecer el orden. Estos dos ejemplos ponen en evidencia las manifestaciones de tensión política que suscita el asunto del Canal en la vida panameña. Como una consecuencia lógica de esta situación el proceso negociador ha podido resultar afectado.

Las negociaciones han soportado también las consecuencias de sucesos ocurridos fuera de los dos países, y más aún, sin que mediara ninguna acción directa de alguno de ellos. Fue este el caso provocado por la presencia de tropas cubanas en Angola. De inmediato empezaron a aparecer en los diarios advertencias con respecto al peligro que podría significar una eventual colaboración de los cubanos a una lucha panameña por apoderarse del Canal a la fuerza (91); se llegó a afirmar incluso que tropas cubanas se encontraban en Panamá. El efecto de este rumor pudo lle-

gar a ser de graves consecuencias, en especial para los negociadores panameños; de resultar cierta la afirmación, o al menos de ser aceptada como posible por los norteamericanos, la posición panameña en cuanto a los asuntos de defensa y neutralidad del Canal se vería minimizada. El gobierno panameño se vio en la necesidad de diluir los rumores existentes haciendo crítica a la "actitud intervencionista de Cuba en su modalidad de internacionalismo proletario" (92), hecho que no dejaba de ser sorprendente al ocurrir poco tiempo después de que el general Torrijos fuera recibido en Cuba por el Primer ministro Fidel Castro.

Hechos como los señalados han contribuido a hacer que el proceso de negociación marche de una manera más lenta. Pero sobre los hechos señalados, la causa que provoca el ritmo moderado que ha presentado el proceso hasta ahora lo sigue siendo la falta de acuerdo en puntos específicos, en los detalles que contendrá el futuro documento.

Tomando como base una exposición hecha por la cancillería panameña sobre el estado de acuerdos y desacuerdos en las negociaciones, en el mes de enero de 1976 (93), haremos un resumen de lo que podemos considerar el estado actual de las negociaciones.

No se ha logrado acuerdo en los siguientes puntos:

Duración del Tratado: Panamá propone un período de duración del tratado que no se extienda más allá de fin de este siglo. Los Estados Unidos aceptan un plazo de 25 años como duración para el tratado, pero de 50 años para la defensa del mismo; además de que después de los 50 años los Estados Unidos tendrán el derecho de continuar defendiendo el Canal por tiempo indefinido. Esta pre-

tensión implica de hecho el reclamo del derecho a defender el Canal a perpetuidad. Es claro que Panamá ha rechazado esta proposición.

Sitios de defensa: Estados Unidos propone mantener las 14 bases militares que existen actualmente. Panamá plantea la existencia de 3 sitios de defensa, siempre y cuando estos no estén cerca de las ciudades de Panamá y Colón y dentro de un programa de desmentelamiento durante el período de duración del tratado.

Tierras y Aguas: En cuanto a la utilización de las tierras necesarias para las labores de administración, operación y protección del Canal, las diferencias están en que Panamá considera que sería necesaria un área que significa aproximadamente un 10% de las tierras que forman actualmente la Zona del Canal; por su parte, Estados Unidos considera un área que representa aproximadamente un 85% de la Zona actual. Existen diferencias también respecto a los puertos de Balboa y Cristóbal; Panamá ha propuesto que dichos puertos pasen a la administración panameña, y que se permitirá la participación de la Entidad que administre el Canal, para lo que se refiere a funciones de operación de la vía y tránsito de los barcos. La posición norteamericana es en el sentido de que esos puertos queden bajo la total administración de la Entidad que se encargaría del Canal.

Situación de los ciudadanos norteamericanos en la Zona: Estados Unidos solicita un sistema de protección especial para los norteamericanos que laboran en la Zona del Canal; incluso sustraerlos de la jurisdicción panameña. Panamá ha enfatizado que los derechos laborales de todos los empleados que trabajan en la Zo-

na del Canal, independientemente de su nacionalidad, serán respetados; no acepta que los norteamericanos sean excluidos de la jurisdicción panameña.

Expansión u obras nuevas: La posición norteamericana en este punto es la que fue expresada en el punto 8 de la Declaración Tack-Kissinger: crear las previsiones para ampliar la capacidad actual del Canal o llegar a construir uno nuevo a nivel del mar. Panamá ha rechazado esta proposición (94).

Neutralidad: Panamá propone que la neutralidad del Canal debe ser efectiva y garantizada por todos los países por intermedio de las Naciones Unidas. Los Estados Unidos, que habían aceptado esa propuesta, han variado su posición y proponen que la neutralidad sea garantizada por dos países, Costa Rica y Colombia, además de Panamá y los propios Estados Unidos.

Compensación o anualidad: Los Estados Unidos han hecho una propuesta concreta que en cifras arroja una suma aproximada de 35 millones de balboas anualmente para Panamá. Estos, por su parte, se han negado a discutir el asunto hasta tanto no se resuelvan los aspectos que se refieren a jurisdicción y defensa. Esta posición panameña está motivada por una cuestión de principios: el nuevo tratado que se negocia es para reivindicar los derechos soberanos de Panamá sobre el Canal, y no para satisfacerse con regalías.

Se ha logrado acuerdo en los siguientes aspectos:

En materia de jurisdicción: Se ha convenido que tres años después de aprobado el nuevo tratado, la Zona del Canal desaparece y Panamá asume la jurisdicción sobre dicho territorio. Espe-

cíficamente se ha convenido en lo siguiente: no existirá Gobierno de la Zona del Canal. El Gobernador y el aparato administrativo desaparecerán. No existirán leyes, tribunales ni jueces norteamericanos; solamente se aplicará la ley panameña. No existirán límites ni se confeccionará ningún mapa del Istmo de Panamá donde aparezca la denominación "Zona del Canal".

En materia de administración: Desaparece la Compañía denominada Panama Canal y se creará una entidad con representación en ambos países. Los trabajadores panameños podrán ascender a todas las posiciones relacionadas con el funcionamiento, mantenimiento, saneamiento y administración del Canal. El empleo de panameños en la Administración del Canal se hará en forma creciente, para que a la terminación del tratado sea operado exclusivamente por panameños.

En materia de defensa: La defensa del Canal se efectuará conjuntamente por ambos países. En caso de ataque armado por terceras potencias corresponderá a los Estados Unidos el derecho primario de defensa, únicamente durante la vigencia del tratado. La participación militar de Panamá será creciente y la de los Estados Unidos será decreciente. No existirán armas nucleares en el territorio del Istmo bajo ningún pretexto, ni se utilizará el territorio del mismo para actos de agresión alguno. Se incorpora el concepto de neutralidad del Canal.

A pesar de los avances que se han logrado respecto a un nuevo tratado, algunos de ellos, concretos como acabamos de exponer, quedan pendientes todavía aspectos muy importantes a ser resueltos. Es largo el camino que todavía queda para lograr un tratado que efectivamente ponga fin a las conflictivas relaciones du-

rante siete décadas entre Panamá y los Estados Unidos. No sólo está pendiente la resolución de algunos puntos específicos, en lo cual trabajan actualmente los negociadores de ambos bandos, para lograr obtener finalmente un tratado que satisfaga las aspiraciones de cada uno de los países, sino que se mantiene como un obstáculo final el que ese tratado llegue a ser ratificado en cada uno de los países. Para superar este proceso el tratado tendrá que contener términos que satisfagan a un tercio de los senadores norteamericanos, como mínimo, para lograr ser ratificado por los Estados Unidos; y a más de la mitad de los ciudadanos panameños quienes ratificarán el tratado mediante un plebiscito a nivel nacional, según quedó establecido en la Constitución Política panameña de 1972.

CONCLUSION

El proceso de negociación que se sigue entre Estados Unidos y Panamá para la obtención de un nuevo tratado sobre la Zona del Canal, está dirigido a buscar una solución definitiva a las conflictivas relaciones que se han dado entre esos dos países por más de siete décadas. Para el logro de este fin el proceso está abocado a la búsqueda de puntos de entendimiento que satisfagan los intereses y las aspiraciones de las dos partes en común.

Dada la desigualdad tan notoria en que se han desarrollado las relaciones entre Panamá y Estados Unidos desde 1903, y en particular en lo que se refiere a la Zona y el Canal de Panamá, aquel país se ha propuesto encontrar, en el actual proceso de negociación, el modo de poner fin a esa relación tan desventajosa. De esta manera, las discusiones que hoy se siguen, para el logro de un nuevo tratado sobre el Canal de Panamá, llevan la característica general de pretender satisfacer las demandas panameñas de reivindicación de sus derechos soberanos sobre el territorio que ocupa la Zona del Canal.

La presencia de este reclamo en un proceso de negociación para un nuevo tratado implica de por sí una nota distintiva para dicho proceso, lo cual hace que la actual negociación se distinga en forma notable de otros procesos de negociación anteriores.

Las discusiones para un nuevo tratado son planteadas por parte de Panamá de tal manera que el instrumento que se logre solucione de manera definitiva los reclamos que este país ha venido haciendo de sus derechos en la Zona del Canal. Pretensión esta que se ha llevado a la práctica a través de una acción negociadora decidida y agresiva. El actual proceso de negociación difiere notablemente de procesos anteriores, realizados por panameños y norteamericanos.

canos, para lograr tratados que modifiquen la situación del Canal; diferencia que es más manifiesta en la parte panameña. En tanto que en el pasado la negociación de nuevos tratados se limitaba fundamentalmente a la discusión de asuntos económicos, en especial reclamo de mayores ventajas económicas para Panamá derivadas de la Zona del Canal, la negociación actual se ha abocado a la solución de los derechos que le corresponden a Panamá como soberano de su territorio, incluido el que ocupa la Zona del Canal; y en segundo término se han discutido las cuestiones de carácter económico.

La diferencia entre el poder de negociación de Panamá y el de los Estados Unidos es grande. Este último es hoy una potencia mundial de primer orden y lo ha sido a lo largo del siglo XX; por su parte, Panamá es un país que dispone de muy limitados recursos económicos o militares que no permiten establecer comparaciones con los recursos de que disponen los Estados Unidos. De ahí que la posibilidad real de discutir sobre un asunto tan crucial como lo es el Canal de Panamá, a nivel de iguales, sea sumamente difícil. Sin embargo, en el proceso actual Panamá ha logrado superar esas limitaciones a través de una acción diplomática particular: aumentar su poder de negociación frente a los Estados Unidos utilizando otros medios a su alcance. Estos han sido básicamente, el someter el problema a la opinión pública mundial, la cual ha apoyado la causa panameña a través de diversos órganos; y el logro de un movimiento interno de apoyo nacional a la política canalera seguida por el gobierno panameño. El resultado general de esta acción ha sido la consolidación de las posiciones panameñas en la mesa de negociaciones, al punto de que hasta el mo-

mento han sido satisfechas la mayor parte de las pretensiones de Panamá con respecto al nuevo Tratado.

Los argumentos que cada una de las partes esgrimen respecto al tratado que se negocia, se derivan del interés que tiene el Canal de Panamá para cada uno de los países. En la formación de este interés participan elementos de tipo económico, político, estratégico-militar, e incluso psicológicos. El papel que juega el Canal para cada uno de los países, o más bien la importancia que tiene para cada uno de ellos, es muy diferente; de ahí la dificultad para encontrar puntos de entendimiento comunes. Hecho que además ha prolongado por alrededor de 13 años el actual proceso de negociación de un nuevo tratado.

Aún cuando hoy no se ha logrado el documento definitivo, el cual continúa en discusión, es de preveer que se llegará a la firma de un nuevo tratado. El largo proceso de negociación que se mantiene ha superado obstáculos muy serios, tanto de carácter externo al proceso mismo pero que han incidido en él, como de carácter interno, esto es, de diferencias de criterio entre los negociadores. Quizás no acertemos a precisar cuándo se firmará el nuevo tratado, pero sí nos es posible aproximarnos a los términos que contendrá. Es de suponer que el nuevo documento permitirá dar solución a las conflictivas relaciones mantenidas entre Panamá y los Estados Unidos por espacio de más de setenta años, y que dará cumplimiento además a las aspiraciones que los panameños han venido reclamando sobre su principal recurso natural: la vía interoceánica. Para esta positiva solución nos basamos en primer término en el reconocimiento general de entendimiento obtenido con la declaración Tack-Kissinger en febrero de 1974 y, en segun

do lugar, en la superación que se ha venido observando en los últimos años, de puntos particulares que distinguían a cada una de las partes. Al irse superando las diferencias existentes con respecto a los detalles específicos del nuevo tratado, el proceso se ha ido acercando cada vez más al logro del documento definitivo.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Xabier Gorostiaga y José E. Torres Abrego mantuvieron una amplia polémica en torno a la Zona del Canal y el subdesarrollo panameño. La discusión evidencia una concepción metodológica distinta entre los polemistas. Véanse Comercio Exterior, Vol. XXIV, N° 10, octubre 1974; Vol. XXV, n° 7, julio 1975; Vol. XXVI, N° 3, marzo 1976; N° 6, junio 1976, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, México.
- (2) Actas de sesiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 15 a 21 de marzo de 1973, Panamá. Revista Lotería, N° 207, marzo 1973.
- (3) Gorostiaga, Xabier. 1976 "Debate en torno a la Zona del Canal y el subdesarrollo panameño". Comercio Exterior, Vol. XXVI, N° 3, 1976. pp. 269. México D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior.
- (4) Gorostiaga, Xabier. 1974-a- "Evaluación de la potencialidad económica de la Zona del Canal de Panamá para Panamá y los Estados Unidos". En Roberto Arosemena et al. Inversión Extranjera en Panamá. San José, CEPAL, Costa Rica, 1974; pp. 114. En este artículo de Gorostiaga se transcribe el citado cuadro, el cual fue basado en el Congressional Record House de abril 18, 1972.
- (5) U. S. Congress House. Committee on Foreign Affairs. Subcommittee on Interamerican Affairs. Panama Canal, 1971. Hearings; 92d. Congress, first session, sep. 22 and 23, 1971. Washington, 1971.
- (6) Para explicar este asunto nos hemos basado en diversos artículos de Xabier Gorostiaga que son citados en este trabajo; en el estudio de varios estudiantes panameños de economía, quienes así suscriben un artículo publicado en la Revista Diálogo Social N° 70, "Para quien son los millones del Canal de Panamá"; y en el estudio de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), La Economía de Panamá y la Zona del Canal, 2 vols., México D.F., 1972.
- (7) Estudiantes de Economía de la Universidad de Panamá. "Para quién son los millones del Canal de Panamá". Diálogo Social N° 70, agosto de 1975, Panamá, 1975.
- (8) Gorostiaga, Xabier. 1974-a- Op. cit., pp. 79.
- (9) CEPAL. La Economía de Panamá en la Zona del Canal. México D.F., 1972, pp. 76. El cálculo lo realizó este organismo tomando una cifra de ocupación en la Zona de 15.000 ciudadanos de los Estados Unidos en 1971; con remuneraciones medias de 12.760 dólares anuales al personal civil y 6.600 al personal militar.
- (10) CEPAL, 1972. Op. cit., pp. 60. "El ingreso agregado en la

Zona representa alrededor de 3 diez milésimos del producto norteamericano y un tercio del panameño".

- (11) Ibidem, pp. 59.
- (12) Gorostiaga, Xabier. 1974-c-. "La Zona del Canal y el subdesarrollo panameño". Comercio Exterior, Vol. XXIV, N° 10, octubre 1974, México D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, 1974, pp. 1053.
- (13) Ibidem, pp. 1054.
- (14) Las tarifas por peajes a las embarcaciones en tránsito por el Canal fueron aumentadas por primera vez en un 19% en 1975. En el mes de octubre de 1976 la Junta Directiva de la Compañía del Canal tomó la decisión de hacer un nuevo incremento de 19% sobre las tarifas vigentes, medida que entraría en vigor a partir del 15 de noviembre de ese año en caso de que el presidente Ford concediera su aprobación. La Nación, 4 de octubre de 1976. San José, Costa Rica.
- (15) Citado por Gorostiaga, Xabier. 1974-a-. Op. cit., pp. 82.
- (16) CEPAL 1972. Op. cit., pp. 100 a 102.
- (17) Gorostiaga, Xabier. 1974-c-. Op. cit., pp. 1054.
- (18) Ibidem.
- (19) Gorostiaga, Xabier. 1974-a-. Op. cit., pp. 84.
- (20) Busey, James L. Political Aspects of the Panama Canal. The problem of Location. Tucson, The University of Arizona Press, U.S.A., 1974, pp. 32.
- (21) Excelsior. 19 de abril de 1976. San José, Costa Rica.
- (22) Excelsior. 17 de mayo de 1976. San José, Costa Rica.
- (23) Excelsior. 9 de noviembre de 1976. San José, Costa Rica. Además del citado, existe un numeroso grupo de organizaciones norteamericanas que apoyan la causa panameña; en octubre de 1975 un total de 30 de esas organizaciones constituyeron un "Comité Pro-soberanía de Panamá sobre la Zona del Canal". En dicho Comité están representadas, entre otras, las siguientes organizaciones: Partido Socialista de Puerto Rico, Partido de la Raza Unida, Native American Support, Organización de Veteranos de Viet Nam, Grupo para una Nueva Alternativa Política en América Latina (LAPAG); algunos medios de información: North American Congress on Latin America, la revista Ramparta, el Centro Chicano de Comunicación. Excelsior, 8 de octubre de 1975. San José, Costa Rica.

- (24) U. S. Congress House. 1971, Op. cit., pp. 1.
- (25) U. S. President. U. S. Foreign Policy for the 1970's. Shaping a durable peace. A report to the Congress by Richard Nixon, President of the United States. May 3, 1973. Washington D.C., pp. 128. Bunker, Ellsworth. Las negociaciones del Canal de Panamá: Mitos y realidades políticas. Texto del discurso pronunciado por el principal negociador estadounidense, Embajador Ellsworth Bunker, ante el Consejo de Asuntos Mundiales. Los Angeles, 2 de dic. de 1975, U.S.A., pp. 5. U.S. U.S. Commission on United States - Latin American Relations. The Americas in a Changing World. Report. Washington D.C., oct. 1974, U.S.A., pp. 21. Referencias al asunto las hizo el presidente Gerald Ford. Excelsior, 4 de mayo de 1976. San José, Costa Rica.
- (26) U. S. Congress House, 1971. Op. cit. Appendix A. "Convention for the Construction of a Ship Canal. 1903". Article XXIII, pp. 138.
- (27) North American Congress in Latin America. "U.S. Military and Police Operations in the Third World". NACLA Newsletter. New York, U.S.A., 1970, pp. 27.
- (28) CEPAL 1972, Op. cit., pp. 32.
- (29) Busey, James L. 1974. Op. cit. Se cita el informe de The Atlantic-Pacific Interoceanic Canal Study Commission, pp. 9.
- (30) CEPAL 1972. Op. cit., pp. 62.
- (31) Citado por Busey, James L. 1974. Op. cit., pp. 9.
- (32) CEPAL 1972. Op. cit., pp. 31.
- (33) Wolpin, Miles D. Military Aid and Counterrevolution in the Third World. Mass., Lexington Books, U.S.A., 1972, pp. 81.
- (34) Stein, Nancy. "U.S. Army School for Scoundrels". Latin America and Empire Report. Vol. VIII, N° 3, march 1974. New York, North American Congress in Latin America, pp. 24.
- (35) Idem, nota 10.
- (36) Ibidem.
- (37) Gorostiaga, Xabier. 1974-c-. Op. cit., pp. 1053.
- (38) Ibidem.
- (39) En 1970 dichas cifras fueron del 82.4% y del 63.4% respectivamente, de ahí que el supuesto en que se basa el estudio de CEPAL resulte conservador.

- (40) Diversos estudios han estimado los aumentos admisibles en las tarifas por peajes de barcos que utilizan el Canal:

	CEPAL 1960-1980 Sobre ta- rifa pro- medio	Arthur D. Little 1963 - so- bre tarifa promedio	Stanford R. I. 1970-1990 Sobre ta- rifa pro- medio	Atlantic- Pacific Canal Com- mission 1970-2040 Sobre tone- lada bruta
Incremento de tarifa promedio	390	420	90	50
Incremento de ingreso prome- dio	240	240	35	40
Disminución de tráfico prome- dio	14	20	30	7

Fuente: CEPAL 1972. Op. cit., pp. 14.

Los estudios a que se refiere son: Arthur D. Little: Revenue vs. tolls for the Panama Canal. 1966. Stanford Research Institute: Analysis of Panama Canal Traffic and Revenue Potential. 1967. Atlantic-Pacific Interoceanic Canal Study Commission: Interoceanic Canal Studies. 1970.

- (41) Gorostiaga, Xabier. 1974-a-. Op. cit., pp. 99.
- (42) Gorostiaga, Xabier. 1974-c-. Op. cit., pp. 1055.
- (43) CEPAL 1972. Op. cit., pp. 47-48.
- (44) Tamames Gómez, Ramón. Aspectos económicos de la vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano. Panamá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1966, pp. 163.
- (45) Gorostiaga, Xabier. 1974-a-. Op. cit., pp. 104. Aun cuando los datos expuestos resultan un tanto atrasados, creemos que son de utilidad en la medida en que permiten visualizar la situación en cuyo contexto se circunscriben.
- (46) Gorostiaga, Xabier. 1974-b-. "La inversión extranjera en Panamá y su impacto en la estructura económica del país". En Rafael Menjivar et. al. La inversión extranjera en Centroamérica. San José, Editorial Universitaria Centroamericana, Costa Rica, 1974, pp. 323.

- (47) Ibidem, pp. 321.
- (48) Overseas Business Report. June 1968, Department of Commerce. United States. "El 50% de empresas nacionales es capital norteamericano; 48% panameño y 2% de otros países". Gorostiaga, 1974-b-. Op. cit., pp. 294.
- (49) Gorostiaga, Xabier, 1974-b-. Op. cit., pp. 303
- (50) Ibidem.
- (51) Castellero Calvo, Alfredo. "Transitismo y Dependencia: El Caso del Istmo de Panamá". Lotería N° 210. Julio 1973. pp. 18. Lotería Nacional de Beneficencia. Panamá
- (52) Gandasegui, Marco Antonio (hijo). 1974-a-. "La Concentración del Poder Económico en Panamá". en Ricaurte Soler. Panamá, Dependencia y Liberación. San José, EDUCA, Costa Rica, pp. 148
- (53) Gorostiaga, Xabier, 1976. Op. cit., pp. 274
- (54) González, H., Simeón Emilio. Panamá: Dependencia Económica y Desarrollo Político. Panamá, Librería Internacional, 1973, pp. 26
- (55) Pueblo. 6 de octubre de 1975, San José, Costa Rica
- (56) Bernal V., Miguel Antonio y Simeón E. González. "Tratados ¿para quién?" Diálogo Social N° 70. Panamá, agosto 1975. pp. 66
- (57) El Día, 5 de julio de 1975, México, D.F.
- (58) Bunker, Ellsworth. 1975, Op.cit.
U.S. President. 1973. Op. cit.
U.S. Commission on United States - Latin American Relations 1974, Op. cit., pp 21
- (59) La anualidad de 250.000 dólares no fue en realidad un pago por la concesión canalera, sino por el pago del ferrocarril transístmico. Era el monto que los Estados Unidos pagaban por este concepto a Colombia; debido a pagos adelantados hechos a Colombia, Panamá no empezó a recibir esa anualidad sino nueve años después.
- (60) A la circunstancia expuesta se debe agregar que el jefe de los negociadores panameños en Washington, Phillipe Buneau-Varilla, estaba representando también a la compañía francesa que fracasó en la construcción del Canal; y que este individuo negociaba para su compañía la venta de la concesión canalera.

- (61) Citado por Ricaurte Soler; "La Independencia de Panamá de Colombia"; en Soler, Ricaurte, et. al. Panamá, Dependencia y deliberación, San José, EDUCA, Costa Rica, 1974, pp 27
- (62) Moreno C., Manuel B. Status jurídico de los tratados del Canal de Panamá. 1903-1963. Panamá, Publicaciones del Gobierno Nacional; Panamá, 1964. pp. 122
- (63) Ricord, Humberto. "El Tratado Remón-Eisenhower". en Boris Blanco et. al. Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos Panamá, Ministerio de Educación, 2° edición, 1974, pp. 261
- (64) "Declaración Conjunta". Washington, 3 de abril de 1964. Lotería, N° 191, octubre de 1971. Panamá, pp. 278
- (65) Nota del Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá al Secretario de Estado de los Estados Unidos, de 10 de enero de 1964. Lotería, N° 191, Op.cit., pp. 187
- (66) Sesión 1086a del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 10 de enero de 1964. Lotería, N° 191, Op. cit., pp. 190
- (67) Anuncio Oficial del Consejo de la OEA. Lotería, N° 191, Op. cit., pp. 201
- (68) Idem (1)
- (69) La Comisión fue The Atlantic-Pacific Interoceanic Canal Study Commission. El informe final de esta fue rendido en 1970. Lamentablemente no pudimos consultar el texto original de dicho informe, pese a los esfuerzos que hicimos por obtenerlo; sin embargo, a través de otras fuentes hemos podido conocer algunas de las conclusiones de la Comisión, las cuales exponemos en otras partes de nuestra tesis.
- (70) La revista Lotería N°191, Op. cit., publica algunas de las notas de apoyo a Panamá con motivo de los sucesos expuestos pp. 233-276
- (71) Pedreschi, Carlos Bolívar. Comentarios al Proyecto de Tratados sobre Defensa y Neutralidad del Canal. Panamá, s.p.i. 1968
- (72) Panamá. Ministerio de Relaciones Exteriores. "Fundamentos de la posición de la cancillería panameña en relación con el rechazo por parte de Panamá de los tres proyectos de tratado de 1967", Lotería N°178-179, setiembre-octubre, 1970, pp. 20
- (73) Ibidem
- (74) Tack, Juan A. Discurso ante la XXV Asamblea General de las Naciones Unidas. Citado por Gonzalo J. Facio. Nuestra Voz en el Mundo. San José, Imprenta Trejos, Costa Rica, 1977, pp. 190

- (75) Idem (72), pp. 9
- (76) Johnson, Lyndon B. The Department of State Bulletin, Jan. 4, 1965. pp. 5. En diciembre de 1964 Johnson hizo un anuncio en el que reconocía buena parte de los reclamos panameños. También en ese sentido podemos tomar la actitud expresada por el presidente Nixon en su documento sobre la política exterior norteamericana para los años setenta: U. S. President. 1973. Op. cit., pp. 128
- (77) "Statement by Ambassador Mundt". The Department of State Bulletin, Vol LXV, N°1696, Dec. 27, 1971. pp. 732
- (78) "U.S. Questions Holding Meeting of Security Council in Panama". The Department of State Bulletin, Vol. LXVIII, N° 1757, Feb. 26, 1973, pp. 242
- (79) Dieciocho países latinoamericanos se hicieron presentes en las discusiones; once de ellos por medio de sus respectivos cancilleres, incluyendo el de Cuba.
- (80) "Proyecto de Resolución presentado por Guinea, Panamá, Perú, Sudán, Yugoslavia y Kenia". Lotería, N°207, Op. cit., pp. 309
- (81) "Explicación del voto del representante de los Estados Unidos de América, S.E. John Scali, en relación con la resolución presentada por las delegaciones de Guinea, India, Indonesia, Kenia, Panamá, Perú, Sudán y Yugoslavia". Lotería N° 207, Op. cit., pp. 355
- (82) La Nación, 16 de enero de 1977. San José, Costa Rica
- (83) Excelsior, 13 de abril de 1974. México D.F., México
- (84) El texto de la Declaración Conjunta es tomado de El Día. 8 de febrero de 1974. México, D.F., México.
- (85) A esta conclusión llegamos luego de una entrevista que tuvimos con la ingeniero Clara Zommer, quien ha integrado los equipos de expertos de la CEPAL que han redactado diversos informes sobre la economía de la Zona del Canal y de Panamá; uno de esos informes es citado en esta tesis
- (86) Entre las recomendaciones de la Atlantic-Pacific Interoceanic Canal Study Commission está la de construir un nuevo canal a nivel del mar; la ruta que señala como más conveniente para ello se encuentra unas pocas millas hacia el oeste de la vía que hoy existe. Busey, James L. 1974, Op.cit., pp 25
- (87) Excelsior, 29 de junio de 1975, México, D.F.
- (88) Idem (83)

- (89) Excelsior, 27 de enero de 1976, San José, Costa Rica
- (90) Excelsior, 18 de setiembre de 1976. San José, Costa Rica
- (91) En ese sentido, se manifestaron algunos congresistas norteamericanos. La Nación, 18 de marzo de 1976. San José, Costa Rica
- (92) Excelsior, 6 de febrero de 1976, San José, Costa Rica
- (93) Excelsior, 1° de febrero de 1976, San José, Costa Rica
- (94) La negativa panameña en este punto ha sido explicada por la inconveniencia de hablar de la concesión de derechos para un nuevo canal cuando aún no se han resuelto los conflictos derivados de la concesión del primer canal. Se ha hablado también del interés panameño en construir una nueva vía con apoyo multinacional, especialmente latinoamericano. El Día, 6 de julio de 1975

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Libros, folletos, artículos de revistas:

- Alemán, Roberto R. "Las negociaciones y la cuestión de defensa militar del Canal de Panamá". Lotería. N° 196, marzo 1972, Panamá, Revista de la Lotería Nacional de Beneficencia, 1972
- Arroyo, Dulio. "El proyecto de tratado con los Estados Unidos de América concerniente a la construcción de un Canal a nivel por territorio panameño". Lotería. N° 182, enero 1971. Panamá. Revista de la Lotería Nacional de Beneficencia, 1971
- Bernal V., Miguel Antonio y Simeón Emilio González H. "Tratados, ¿para quién?". Diálogo Social. N° 70, agosto 1975. Panamá
- Berrios Herrera, José Luis. Le différend Panamo - Americain sur le Canal de Panama. Université de Strasbourg. These pour le Doctorat en droit internationale. ed. en mimeo. France, 1976
- Bolaños R., Félix E. "Las luchas reivindicatorias panameñas". en Boris Blanco y otros. Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. Panamá, Ministerio de Educación. 1973
- Bunker, Ellsworth. Las Negociaciones del Canal de Panamá: Mitos y Realidades Políticas. Texto del discurso pronunciado por el principal negociador estadounidense, Embajador Ellsworth Bunker, ante el Consejo de Asuntos Mundiales. Los Angeles, California, 2 de diciembre de 1975. Estados Unidos de América
- Busey, James L. Political Aspects of the Panama Canal. The problems of location. Tucson, The University of Arizona Press. U.S.A., 1974
- Castillero Calvo, Alfredo. "Transitismo y Dependencia: El caso del Istmo de Panamá". Lotería N° 210, julio 1973. Revista de la Lotería Nacional de Beneficencia. Panamá, 1973
- CEPAL. La Economía de Panamá y la Zona del Canal. México, D.F.; Comisión Económica para la América Latina, 2 vols., 1972
- Estudiantes de Economía de la Universidad de Panamá. "Para quién son los millones del Canal de Panamá". Diálogo Social. N° 70, agosto 1975, Panamá
- Facio S., Gonzalo J. Nuestra Voz en el Mundo. San José, Imprenta Trejos, Costa Rica, 1977

- Gandasegui, Marco Antonio (hijo). "La Concentración del Poder Económico en Panamá". en Soler, Ricaurte. Panamá, Dependencia y Liberación. San José, Editorial Universitaria Centroamericana. Costa Rica, 1974
- , "Industrialización e Inversión Extranjera (El Caso de Panamá)". en Roberto Arosemena y otros. Inversión Extranjera en Panamá. San José. CEDAL. Costa Rica. 1974
- González H., Simeón Emilio. Panamá: Dependencia Económica y Desarrollo Político. Panamá. Librería Internacional; 1973
- Gorostiaga, Xabier. "Evaluación de la potencialidad económica de la Zona del Canal de Panamá para Panamá y los Estados Unidos" en Roberto Arosemena y otros. Inversión Extranjera en Panamá San José, CEDAL, Costa Rica, 1974
- , "La inversión extranjera en Panamá y su impacto en la estructura-económica del país". En Rafael Menjivar y otros. La Inversión Extranjera en Centroamérica. San José, EDUCA. Costa Rica, 1974
- , "La Zona del Canal y el Subdesarrollo Panameño". Comercio Exterior. Vol. XXIV, N° 10. octubre 1974, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, 1974
- , "Debate en torno a la Zona del Canal y el subdesarrollo panameño". Comercio Exterior. Vol. XXVI, N° 3, marzo 1976. México D.F.; Banco Nacional de Comercio Exterior, 1976
- Goytia, Víctor F. Cómo Negocia Panamá su Canal. San José. Imprenta Lehmann, Costa Rica, 1973
- Illueca, Jorge E. "Las Actuales Negociaciones sobre el Canal de Panamá". En Boris Blanco y otros. Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. Panamá, Ministerio de Educación, 2° edición, 1974
- Jaramillo Levi, Enrique (recop.). En Canal de Panamá: origen, trauma nacional y destino. México D.F.; Edit. Grijalbo, México, 1976
- Jované, Juan. El Canal de Panamá y la Acumulación del Capital Corporativo Norteamericano. Panamá. s.p.i., edic. mimeo, 1976
- López Guevara, Carlos Alfredo. "Panamá tiene derecho a denunciar la Convención del Canal Istmico de 1903 por violación a la misma por parte de los Estados Unidos". Lotería. N° 196, marzo de 1972. Panamá, Revista de la Lotería Nacional de Beneficencia, 1972

- Lotería. N° 191, octubre de 1971. Número especial dedicado a los sucesos de enero de 1964, y otros documentos de la historia del Canal de Panamá. Panamá, Revista de la Lotería Nacional de Beneficencia. 1971
- Moreno C., Manuel B. Status jurídico de los Tratados del Canal de Panamá. 1903 - 1963. Panamá; Publicación del Gobierno Nacional, 1964
- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. "Documentos de las sesiones celebradas en Panamá del 15 al 21 de marzo de 1973". Lotería. N° 207, marzo de 1973, Panamá. Revista de la Lotería Nacional de Beneficencia, 1973
- North American Congress in Latin America. "U.S. Military and Police Operation in The Third World". NACLA Newsletter. New York, s.f., U.S.A.
- Panamá. Ministerio de Relaciones Exteriores. "Fundamentos de la posición de la Cancillería panameña en relación con el rechazo por parte de Panamá de los tres proyectos de Tratado de 1967". Lotería. N° 178-179. setiembre 1970. Panamá, Revista de la Lotería Nacional de Beneficencia, 1970
- . "Los problemas concernientes a la defensa y neutralidad del Canal de Panamá". Lotería. N° 196, marzo de 1972. Panamá, Revista de la Lotería Nacional de Beneficencia, 1972
- Pedreschi, Carlos Bolívar. Canal propio vs. Canal ajeno. Elementos para una nueva política canalera. Panamá, s.p.i. 1973
- . Comentarios al Proyecto de Tratado sobre Defensa y Neutralidad. Panamá, s.p.i., 1968
- . El Nacionalismo Panameño y la Cuestión Canalera. Panamá, s.p.i., 1974
- Ricord, Humberto. "El Tratado Remón-Eisenhower". En Boris Blanco y otros. Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. Panamá, Ministerio de Educación, 2° edic., 1974
- Soler, Ricaurte. Panamá, Dependencia y Liberación. San José, EDUCA, Costa Rica, 1974
- Stein, Nancy. "U.S. Army School for Scoundrels". Latin America and Empire Report. Vol. VIII, N° 3, march 1974, New York, North American Congress in Latin America. U.S.A.
- Tamames Gómez, Ramón. Aspectos Económicos de la Vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano. Panamá, Ministerio de Relaciones Exteriores. 1966
- U.S. Commission on United States-Latin American Relations. The Americas in a Changing World. Report. Washington, D.C., oct. 1974

U.S. Congress House. Committee on Foreign Affairs. Subcommittee on Interamerican Affairs. Panama Canal, 1971. Hearings, 92 d. Congress, first session. Sep. 22 and 23, 1971. Washington, U.S.A.

U.S. President, U.S. Foreign Policy for the 1970's. Shaping a Durable peace. Washington D.C., A Report to the Congress by Richard Nixon. President of the United States, May 3, 1973

Wolpin, Miles D. Military Aid and Counterrevolution in the Third World. Mass., Lexington Books, U.S.A., 1972

Otras fuentes periódicas:

El Día. México, D.F., México

Excelsior. México, D.F., México

Excelsior. San José, Costa Rica

La Nación. San José, Costa Rica

Pueblo. San José, Costa Rica

The Department of State Bulletin. Washington, D.C. U.S.A.

INDICE DE CUADROS

<u>CUADRO</u>		<u>Página</u>
1	Inversión total de Estados Unidos en la adquisición de la Zona, y construcción del Canal de Panamá	13
2	Estado financiero del Canal de Panamá. Pérdidas y ganancias	17
3	Ingresos brutos de la Compañía del Canal	19
4	Zona del Canal. Ingreso generado	23
5	Zona del Canal. Beneficios económicos indirectos para los Estados Unidos	33
6	Panamá. Beneficios económicos directos provenientes de la Zona del Canal	51
7	Panamá. Beneficios indirectos por venta de bienes y servicios a la Zona del Canal. 1970	52
8	Posibles beneficios potenciales directos de la racionalización de la Zona del Canal de Panamá	55
9	Panamá. Posibles beneficios potenciales directos para el sector privado y para el sector público derivados de una posible racionalización de la Zona del Canal	69

CURRICULUM VITAE

Manuel E. Araya Incera

- 1966-1971 Estudios de Historia y Geografía en la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica
- 1970 Graduado como Bachiller en Historia y Geografía de la Universidad de Costa Rica
- 1971-1975 Estudios en Relaciones Internacionales en El Colegio de México
- 1975-1977 Profesor en la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica; y profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica
- 1977 Opción para el título de Licenciado en Relaciones Internacionales en El Colegio de México
- 1977 Inicio de estudios para el Doctorado (Ph.D.) en Relaciones Internacionales en George Washington University, Washington, D.C.