

## **c.2. Constitución Política de 1941**

### **Artículo 4.**

Forma el territorio de la República el comprendido entre las Repúblicas de Costa Rica y de Colombia, dentro de los respectivos límites fijados o que se fijen de acuerdo con el Derecho Internacional y los Tratados Públicos, las islas adyacentes en ambos mares y todas las extensiones territoriales que por cualquier causa se encuentren o deban encontrarse sometidas a jurisdicción panameña. *Parágrafo.- Se reconocen las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en tratados públicos celebrados con anterioridad a este acto legislativo reformativo de la Constitución.*

## **c.3. Constitución de 1946**

### **Artículo 3.**

La República de Panamá, está constituida sobre el territorio continental e insular comprendido entre Colombia y Costa Rica, de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá con esas Repúblicas.

*Se reconocen las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en tratados públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución.*

### **Artículo 4.**

La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.

## **c.4. Constitución de 1972**

### **Artículo 3.**

El territorio de la República de Panamá comprende la superficie terrestre, el mar territorial, la plataforma continental submarina, el subsuelo y el espacio aéreo entre Colombia y Costa Rica de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá y esos Estados.

*El territorio nacional no podrá ser jamás cedido, traspasado o enajenado, ni temporal, ni parcialmente, a otro Estado.*

**Artículo 4.**

La República de Panamá acatará las normas universalmente reconocidas del derecho internacional que no lesionen el interés nacional.

**Artículo 274.**

Los tratados que celebre el Organo Ejecutivo sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente y la protección de dicho Canal, lo mismo que para la construcción de un nuevo Canal a Nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, se someterán a plebiscito nacional.

*c.5. Constitución de 1972 reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994.*

**Artículo 3.**

El territorio de la República de Panamá comprende la superficie terrestre, el mar territorial, la plataforma continental submarina, el subsuelo y el espacio aéreo entre Colombia y Costa Rica de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá y esos Estados.

El territorio nacional no podrá ser jamás cedido, traspasado o enajenado, ni temporal ni parcialmente, a otros Estados.

**Artículo 4.**

La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.

**Artículo 319.**

Los tratados o convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente y la protección de

dicho Canal, así como la construcción de un Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, deberán ser aprobados por el Órgano Ejecutivo, y luego de su aprobación serán sometidos a referéndum nacional, que no podrá celebrarse antes de los tres meses siguientes a la aprobación legislativa.

Ninguna enmienda, reserva o entendimiento que se refiera a dichos tratados o convenios tendrá validez si no cumple con los requisitos de que trata el inciso anterior.

Esta disposición se aplicará también a cualquier contrato que celebre el Órgano Ejecutivo con alguna empresa o empresas particulares o pertenecientes a otro Estado o Estados, sobre la construcción de un Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas. (Los énfasis son nuestros).

Este recuento de los artículos que presentan las constituciones panameñas antes de la aprobación del Título Constitucional sobre el Canal, reflejan, claro está, la importancia que le reconocen los panameños al tema, pero al mismo tiempo la evolución de sus posiciones. Estas pasan de un reconocimiento del fatalismo histórico que los impelió a aceptar limitaciones al ejercicio jurisdiccional sobre parte del territorio panameño conocido como «Zona del Canal», por razón del Tratado Hay-Bunau Varilla del 18 de noviembre de 1903 (lo que se hace en las tres primeras constituciones) hasta la manifestación de una rebeldía eufórica contra el *status-quo* que genera este tratado, tal como se desprende de una lectura cuidadosa de los artículos de la Constitución de 1972 que aparta a Panamá del acatamiento de aquel Derecho Internacional que lesione el interés nacional, alusión no tan velada al Tratado Hay-Bunau Varilla.

Este recuento de artículos nos ha permitido también apreciar el valor que le han dado los constituyentes panameños a la certidumbre y a la estabilidad jurídica que requiere el tema del Canal, lo que adquiere mayor relevancia en vísperas de que Panamá pase a operar y a administrar por sí sola la vía acuática. Esto es tanto así, ya que los usuarios que se encuentran

diseminados por el Mundo entero, tienen cierto nivel de aprensión sobre lo que pueda hacer o dejar de hacer Panamá por razón de su compromiso sobre la administración del Canal, basados en sus ejecutorias durante los años ochenta.

Es de suma importancia tener presente que Panamá no está innovando, en esto de recurrir a normas del mayor valor jerárquico para regular lo referente a la administración de un canal interoceánico, ya que Egipto, compelido por circunstancias muy particulares que frustraron la revisión de la Convención de Constantinopla del 29 de octubre de 1888, tuvo que recurrir a la «Declaración del Gobierno egipcio sobre el Canal de Suez y sobre los arreglos concernientes a su gestión» del 24 de abril de 1957, para establecer las reglas del juego con relación al uso de esa vía de comunicación, con posterioridad a la nacionalización de la misma el 26 de julio de 1956.

El título constitucional sobre el Canal es la garantía mínima de certidumbre y estabilidad jurídica dentro de las circunstancias en que actúa la sociedad panameña sobre ese tema; debemos ser conscientes, eso sí, que sus normas son susceptibles de ser modificadas para poder enfrentar nuevas realidades y para poder capitalizar de las experiencias que se vayan ganando.

#### **E. Contexto de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos en el cual se da la aprobación del título constitucional sobre el Canal.**

Hasta la víspera de la invasión del ejército de los Estados Unidos a Panamá, el 20 de diciembre de 1989, el estamento militar de ese país mantuvo relaciones, antes que cordiales, más bien de complicidad con el estamento militar panameño liderizado por los generales que sucedieron en el cargo al General Omar Torrijos. Esto implicó el aval tácito del

Pentágono a los militares panameños en lo referente al manejo del tema del Canal, lo que incluía el recurso a los argumentos de considerar la vía acuática como asunto propio de la «seguridad nacional», concepto este caro para los Gobiernos estadounidenses y su estamento militar.

Tuvo que venir la ruptura entre la comunidad militar panameña y la comunidad militar estadounidense, todavía no aclarada en sus detalles históricos, para que cobrase fuerza en el Gobierno de los Estados Unidos la idea de legislar para sustraer el Canal del control de sus militares y pasarlo al control civil, de modo que sea administrado en base a consideraciones comerciales y no de seguridad nacional. Es este concurso de circunstancias tan especial, el que sirvió de terreno fértil para que prosperase en Panamá, la adopción de un título constitucional que visualiza al Canal como una vía de comunicación que tiene como misión fundamental servir al comercio internacional.

## **F. Recurso al método centralizador para manejar los asuntos del Canal: Epílogo.**

El camino andado por la sociedad panameña en materia de ejecución del Tratado del Canal de Panamá de 1977, nos indica que la misma ha tenido un acercamiento al manejo centralizador del tema con una cadencia pendular. En vísperas de la entrada en vigencia del Tratado se recurrió a esta fórmula al constituirse la Autoridad del Canal mediante la Ley # 66 de 1978, para abandonarla de hecho en 1980 y formalmente en 1983. Casi diez años más tarde se regresa a la fórmula centralizadora, al crearse la Autoridad de la Región Interoceánica mediante la Ley # 5 del 25 de febrero de 1993, y al preverse la creación de la Autoridad del Canal de Panamá en el Artículo 310 de nuestra Constitución Política.

En materia de ejecución de las disposiciones del Tratado del Canal de carácter militar, la situación es exactamente la inversa. Mediante la



si estos cambios se dan a raíz del traspaso al Gobierno panameño de su administración.

Téngase presente, igualmente, en la evaluación de estas consideraciones, que en virtud del Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y el Funcionamiento del Canal de Panamá, la República de Panamá ha adquirido el compromiso de que en todo tiempo la vía acuática permanezca segura y abierta para el tránsito pacífico de todas las naciones. Una obligación de naturaleza similar se desprende del Artículo 310 de la Constitución Política de Panamá. Un deber de esta talla y naturaleza sólo lo puede adquirir un Estado, y en caso de dificultades no podrá excusarse en el incumplimiento de sus concesionarios.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Archibold**, Vicente; "El Instituto de Administración del Canal de Panamá como persona jurídica de Derecho Público", **revista Tareas # 86**, enero-abril 1994, Imprenta Universitaria de la Universidad de Panamá.
- Arosemena Jaén**, Roberto; "El compromiso es una constituyente", **diario La Prensa** del 15 de octubre de 1993, República de Panamá.
- Carles**, Rubén; "Legislar para legislar", **diario La Prensa** del 14 de octubre de 1994, República de Panamá.
- Centro de Estudios Latinoamericanos, "El Canal de Panamá y su Administración a partir del año 2000", **revista Tareas # 85**, septiembre-diciembre 1993, Imprenta Universitaria de la Universidad de Panamá.
- De la Rosa Castillo**, José; "El Canal y la Constitución", **diario La Estrella de Panamá** del 15 de noviembre de 1993, República de Panamá.
- Espino**, Haydee de; "La Privatización disimulada del Canal", **diario La Prensa** del 18 de noviembre de 1994, República de Panamá.
- Fábrega**, Demetrio; "El fin del sueño de una nación independiente en Panamá con una cesión de soberanía, gratuita e irreversible", **diario La Estrella de Panamá** del 2 de septiembre de 1993, República de Panamá.
- Fábrega**, Demetrio; "Como cogerse un Canal, El Proyecto de adición de un Título XV a la Constitución; Reflexiones sobre la republiquita adicional contenida en la reforma que le han preparado a la maltrecha Constitución Política de

- Panamá, y sobre el arte de escoger ahora quiénes serán sus futuros dueños. Material policopiado, Instituto del Canal de Panamá, 1994.
- Fábrega, Ramón E. y Boyd Galindo, Mario; Constituciones de la República de Panamá 1972, 1946, 1941, 1904**, Talleres Gráficos del Centro de Impresión Educativa, Panamá, 1981.
- Fuentes, Pedro**; "El Canal de Panamá, en el régimen constitucional panameño", revista **Tareas # 86**, enero-abril 1994, Imprenta Universitaria de la Universidad de Panamá.
- Gandásegui hijo, Marco A.**; "La Reforma constitucional y el Canal", diario **La Estrella de Panamá** del 26 de noviembre de 1993, República de Panamá.
- González Marco, Miguel**; "Proposiciones en torno al anteproyecto de ley sobre el Canal", diario **La Prensa** del 30 de octubre de 1993, República de Panamá.
- González de Mena, Ricardo**; "¿Por qué un título constitucional?" diario **La Prensa** del 10 de septiembre de 1993. República de Panamá.
- González de Mena, Ricardo**; "Un legado y un compromiso, el nuevo título constitucional", diario **El Panamá-América** del 13 de diciembre de 1993, República de Panamá.
- Instituto del Canal de Panamá y Estudios Internacionales, "Observaciones y Recomendaciones a la Propuesta de Adición Constitucional Relativa al Canal de Panamá", Panamá, octubre de 1993, documento policopiado.
- Instituto del Canal y Estudios Internacionales, El Título Constitucional sobre el Canal, diario **la Estrella de Panamá** del 30 de septiembre de 1994.
- Manfredo, Fernando**; "Una reforma constitucional extrema, inapropiada e ilusoria", diario **La Estrella de Panamá** del 31 de julio de 1993, República de Panamá.
- Manfredo, Fernando**; "El Título Constitucional del Canal de Panamá", diario **El Panamá-América** del 7 de septiembre de 1994, República de Panamá.
- Mulino, José Raúl**; "El Acto Legislativo sobre el Canal", diario **el Panamá-América** del 11 de octubre de 1994, República de Panamá.
- Pinilla, Erasmo**; "Las Reformas constitucionales sobre el tema canalero", diario **La Estrella de Panamá** del 8 de noviembre de 1993, República de Panamá.
- Ricord, Humberto**; "El excanciller Ortega y el Título sobre el Canal", diario **la Prensa** del 5 de octubre de 1994, República de Panamá.
- Ricord, Humberto**; "La labor de J.J. Vallarino Jr." diario **La Prensa** del 14 de octubre de 1994, República de Panamá.
- Tejeira, Aníbal**; **Constitución Política de la República de Panamá reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y**

**los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994**, Editorial Juris Textos S.A., Panamá, 1995.

**Troya Torres**, Eufrosinio; "¿Segunda decapitación de la Autoridad del Canal de Panamá?" diario **Crítica Libre** del 25 de noviembre de 1994, República de Panamá.

**Urriola**, Ornel; "Un nuevo título a la Constitución ¿Por qué y para qué?" diario **El Panamá-América** del 22 de septiembre de 1993, República de Panamá.

**Wong**, Edsel; ¿Entorpecimiento? diario **El Panamá-América** del 22 de octubre de 1993, República de Panamá.

**Wong**, Edsel; "Acción Vs. Postergación", diario **La Prensa** del 13 de octubre de 1994, República de Panamá.

**Wong**, Edsel; "Amor a la Patria", diario **La Prensa** del 25 de octubre de 1994, República de Panamá.

## **ANEXO N° 1**

### **(ARTICULADO DEL TÍTULO CONSTITUCIONAL)**

#### **ARTÍCULO 309.**

El Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la Nación panameña; permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones y su uso estará sujeto a los requisitos y condiciones que establezcan esta Constitución, la ley y su administración.

#### **ARTÍCULO 310.**

Se crea una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que se denominará Autoridad del Canal de Panamá, a la que corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades anexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo.

A la Autoridad del Canal de Panamá corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine. Los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquier otra obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá, requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá.

La Autoridad del Canal de Panamá no estará sujeta al pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de la seguridad social, el seguro educativo, los riesgos profesionales y las tasas por servicios públicos, salvo lo dispuesto en el artículo 315.

### **ARTÍCULO 311.**

La Autoridad del Canal de Panamá y todas aquellas instituciones y autoridades de la República de Panamá vinculadas al sector marítimo, formarán parte de la estrategia marítima nacional. El Órgano Ejecutivo propondrá al Órgano Legislativo la Ley que coordine todas estas instituciones para promover el desarrollo socioeconómico del país.

### **ARTÍCULO 312.**

La administración de la Autoridad del Canal de Panamá estará a cargo de una Junta Directiva compuesta por once directores, nombrados así:

1. Un director designado por el Presidente de la República, quien presidirá la Junta Directiva y tendrá la condición de Ministro de Estado para Asuntos del canal.
2. Un director designado por el Órgano Legislativo que será de su libre nombramiento y remoción.
3. Nueve directores nombrados por el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Gabinete y ratificados por el Órgano Legislativo, por mayoría absoluta de sus miembros.

La Ley establecerá los requisitos para ocupar el cargo de director, garantizando la renovación escalonada de los directores señalados en el numeral 3 de este artículo, en grupos de tres y cada tres años. A partir de la primera renovación, el período de todos los directores será de nueve años.

### **ARTÍCULO 313.**

La Junta Directiva tendrá las siguientes facultades y atribuciones, sin perjuicio de otras que la Constitución y la Ley determinen:

1. Nombrar y remover el Administrador y al Subadministrador del Canal y determinar sus atribuciones, de acuerdo con la Ley.
2. Fijar los peajes, tasas y derechos por el uso del canal, y sus servicios conexos, sujetos a la aprobación final del Consejo de Gabinete.

3. Contratar empréstitos, previa aprobación del consejo de Gabinete y dentro de los límites establecidos en la Ley.
4. Otorgar concesiones para la prestación de servicios a la Autoridad del Canal de Panamá y a las naves que los transiten.
5. Proponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal para la aprobación del Consejo de Gabinete y la Asamblea Legislativa.
6. Aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen las normas generales que dicte el Órgano Legislativo a propuesta del Órgano Ejecutivo, sobre el régimen de contratación, compras y todas las materias necesarias para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del Canal, dentro de la estrategia marítima nacional.
7. Ejercer todas aquellas que establezcan esta constitución y la Ley.

#### **ARTÍCULO 314.**

La Autoridad del Canal de Panamá adoptará un sistema de planificación y administración financiera trienal conforme al cual aprobará, mediante resolución motivada, su proyecto de presupuesto anual, que no formará parte del Presupuesto General del Estado.

La Autoridad del Canal de Panamá presentará su proyecto de presupuesto al Consejo de Gabinete, que a su vez, lo someterá a la consideración de la Asamblea Legislativa para su examen, aprobación o rechazo, según lo dispuesto en el Capítulo 2º, Título 1X de esta Constitución.

En el presupuesto se establecerán las contribuciones a la seguridad social y los pagos de las tasas por servicios públicos prestados, así como el traspaso de los excedentes económicos al Tesoro Nacional, una vez cubiertos los costos de operación, inversión, funcionamiento, mantenimiento, modernización, ampliación del Canal y las reservas necesarias para contingencias, previstas de acuerdo a la Ley y su administración.

[The body of the page is almost entirely obscured by heavy horizontal black redaction bars. Only a few faint lines of text are visible through the gaps.]

Los conflictos laborales entre los trabajadores del canal y su administración serán resueltos entre los trabajadores o los sindicatos y la administración, siguiendo los mecanismos de dirimencia que se establezcan en la Ley. El arbitraje constituirá la última instancia administrativa.

### **ARTÍCULO 317.**

El régimen contenido de este Título sólo podrá ser desarrollado por Leyes que establezcan normas generales. La Autoridad del Canal de Panamá podrá reglamentar estas materias y enviará copia de todos los reglamentos que expida en el ejercicio de esta facultad al Órgano Legislativo, en un término no mayor de 15 días calendario.

### **ARTÍCULO 322. (TRANSITORIO).**

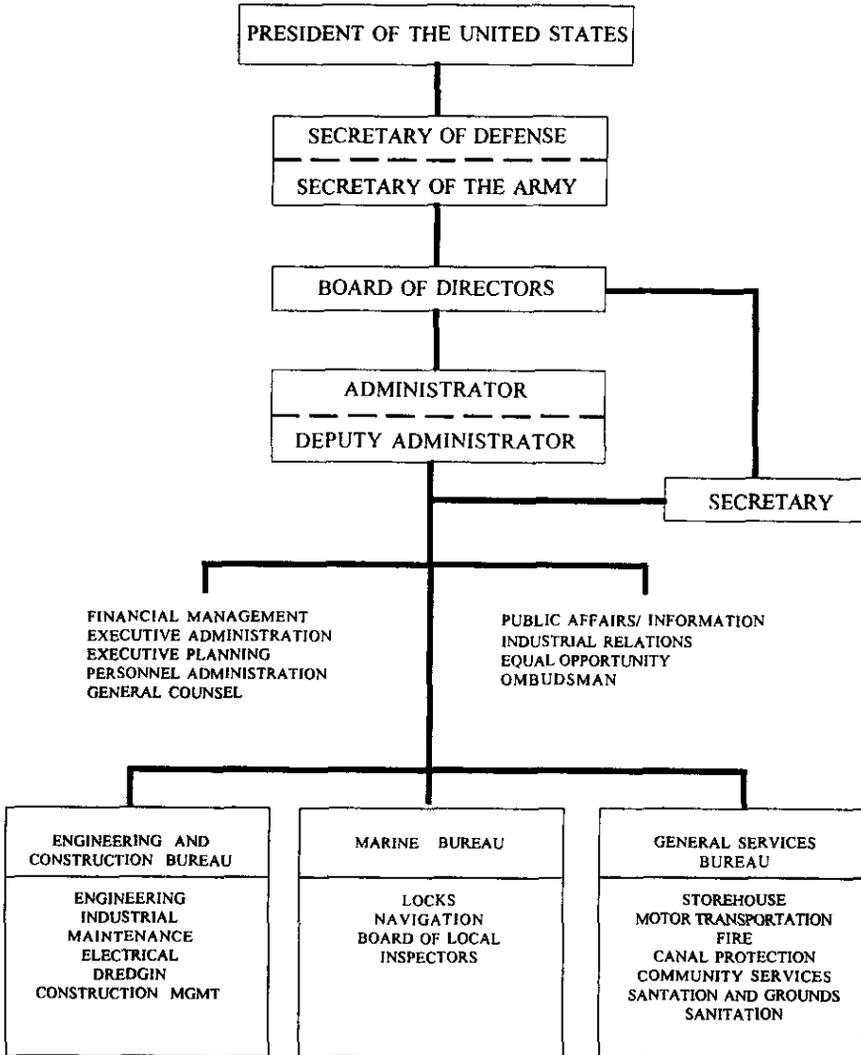
En lo que no contradiga lo dispuesto en esta Constitución, la Autoridad del Canal de Panamá integrará a su organización la estructura administrativa y operacional existente en la Comisión del Canal de Panamá al 31 de diciembre de 1999, incluyendo sus departamentos, oficinas, posiciones, normas vigentes, reglamentos y convenciones colectivas vigentes, hasta que sean modificados de acuerdo a la Ley.

Por cuanto el título que se adiciona a la Constitución vigente mediante este acto legislativo introduce artículos nuevos, se faculta al Órgano Ejecutivo para que elabore una ordenación sistemática de las nuevas disposiciones sustituyendo el Título XIV "Disposiciones Finales" de la Constitución Política de la República de Panamá, por el nuevo título aprobado, de forma tal que el nuevo título relativo a «El Canal de Panamá» pase a ser el Título XIV con una numeración corrida comenzando por el artículo 309 y así sucesivamente y el Título XIV actual pase a ser Título XV.

Se faculta, asimismo, al Órgano Ejecutivo para que publique el nuevo texto único de la Constitución en la Gaceta Oficial una vez el presente Acto Legislativo haya sido aprobado por la próxima Asamblea Legislativa que resulte elegida en mayo de 1994.

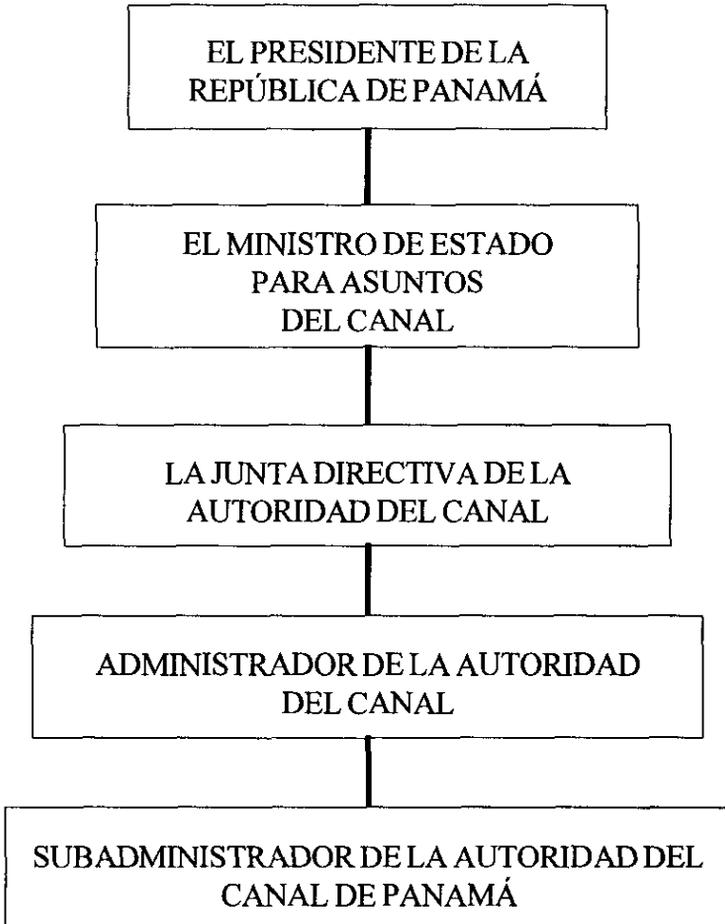
# ANEXO Nº 2

## ORGANIGRAMA DE LA COMISIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ



AUGUST 1983

**ANEXO N° 3**  
**AUTORIDAD DEL CANAL**





---

# **IV**

## **ASPECTOS ECONÓMICOS DEL CANAL DE PANAMÁ**

# 1. CANAL, ÁREAS REVERTIDAS Y DESARROLLO NACIONAL\*

*Juan Jované*

## **Introducción**

Con el fin de ordenar la reflexión sobre el tema que nos ocupa hemos optado por un esquema sencillo. En este, se pretende combinar el análisis de tres aspectos que han marcado la utilización del área de tránsito interoceánico, con el fin de obtener una serie de conclusiones que lleven a la generación de criterios básicos para el manejo de las áreas a revertir.

De acuerdo con esto se parte de una exposición de lo que, a nuestro juicio, constituyen algunos rasgos básicos del significado del Canal de Panamá para la economía panameña, haciendo énfasis no solo en los aspectos estáticos, sino también en los dinámicos. En seguida se hace algo similar con la presencia de las bases militares norteamericanas en el país, intentando que aquí también se logre una apreciación en términos de la estructura y la dinámica de los fenómenos y los efectos. Estos dos puntos, a su vez, se complementan con unas breves observaciones sobre el problema del empleo en la llamada Área del Canal.

Una vez concluido el conjunto del análisis anterior, y tomando en cuenta su significado, se ofrece a manera de ensayo lo que constituyen para nosotros seis principios fundamentales en el proceso de programación y ejecución del uso de las áreas revertidas en función del desarrollo nacional.

## **1. El Canal de Panamá y su significado en la economía panameña.**

### **El impacto directo sobre el PIB**

Si partimos de un enfoque sencillo, y por cierto tradicional, medimos la importancia directa del Canal de Panamá en la economía nacional por su

---

\* Tomado de la Revista *Investigaciones económicas*, Facultad de Economía, Panamá, 1995, pp. 19-25.

aporte al Producto Interno Bruto (PIB). Se puede señalar que de acuerdo a las cifras oficiales preliminares de la Contraloría General de la República para 1994, la Comisión del Canal de Panamá, que se reconoce como una de las ramas productivas del país, generó el 8.4 por ciento del PIB medido a precios constantes de 1970. Por su parte, las proyecciones del Modelo de Coherencia Económica (MODECE), calculado para Panamá durante 1993 a precios corrientes, coloca esa participación en una cifra un poco menos de aproximadamente 7 por ciento.

Lo que resalta, sea cual fuera la forma de medición que se acoja, es el hecho de que el impacto directo de la operación del Canal de Panamá sobre la economía resulta relativamente modesta. Esto es claro si se tiene en cuenta que, en términos de las mediciones hechas a precios constantes de 1970, la Zona Libre de Colón generó en 1974 el 9.2 por ciento del PIB, con lo que de hecho muestra una participación superior a la de la Comisión del Canal de Panamá. El punto al que estamos apuntando se hace más claro si, además, se tiene en cuenta que el conjunto de actividades incluidas en la rama de «Comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles» aportó ese mismo año, utilizando la misma técnica de evaluación, el 11.6 del PIB.

Sin embargo, lo anterior no debe llevar a la conclusión errónea, de que la actividad canalera tiene lo que apenas se puede calificar de un impacto modesto sobre la actividad económica nacional. Esto se hace evidente si se tienen en cuenta algunas de sus revelaciones con el resto de la economía. algunas de las más importantes de éstas se abordan a continuación.

### **La articulación de otros sectores**

Una eventual forma en que un sector puede tener, más allá de su impacto directo, una importancia en el funcionamiento del conjunto de la economía, está dado por su capacidad de arrastre ya sean hacia atrás o hacia adelante sobre otros sectores, todo lo cual se puede evidenciar con la ayuda de los datos contenidos en la matriz de insumo-producto.

La matriz de insumo-producto del MODECE construido para Panamá (MOCEPAN) y actualizada para 1993, llama la atención sobre el hecho de que la economía panameña resulta relativamente desarticulada. Esto se

confirma si se tiene en cuenta que en esta matriz relativamente pequeña, de apenas 15 por 15, solo el 44 por ciento de los elementos de la misma son distintos de cero. Esto significa que en el 54 por ciento de los casos la relación intersectorial es nula. Esta conclusión se puede reforzar si se tiene en cuenta que el índice de las transacciones intermedias, es decir la relación entre las transacciones intermedias y el valor bruto de producción, resulta en apenas 35.9 por ciento.

Centrándonos en el Canal, lo que llama poderosamente la atención, es que el mismo resulta más desarticulado que el resto de la economía. En efecto, si tomamos como referencia los conocidos coeficientes de Chenery y Watanabe, encontramos que hacia atrás (coeficiente  $u_j$ ) la Comisión del Canal de Panamá, en términos de coeficientes directos, solo adquiere cerca de B/.0.13 centavos en insumos nacionales del resto de las ramas. Esta cifra resulta muy por debajo del promedio nacional que es de alrededor de B/.0.36. La situación es más dramática aun si se observa la relación hacia adelante (coeficiente  $w_j$ ), dado que de cada balboa de valor bruto de producción de la Comisión del Canal de Panamá solo B/.0.02 (dos centavos) entran como insumos en la producción de otras ramas, cifra todavía más lejana al promedio (B/.0.36). *Resulta entonces evidente que desde el punto de vista de las relaciones intersectoriales el Canal de Panamá funciona como un centro de producción muy cerrado sobre sí mismo, el cual aparece prácticamente como un enclave.* La propia forma en que el proceso productivo, en el que la propia Comisión del Canal se asegura una serie de servicios básicos, refuerza esta situación, que de hecho *limita el carácter de sector clave que pueda tener la actividad canalera.* Este es un punto que deseamos mantener en mente cuando abordemos los problemas del manejo de las áreas revertidas.

### **Valor agregado e impacto económico**

Pese a todo lo anterior, y como ya se adelantó, no es posible concluir que al Canal de Panamá no se le puede atribuir un impacto importante sobre el conjunto de la economía. Esto nos lleva a explorar las relaciones que operan, más allá de las relaciones intersectoriales, por medio de la

generación, la distribución y la utilización del valor agregado, es decir, de las remuneraciones y el excedente bruto de explotación.

El método adecuado para observar esto es el llamado Método de la Eliminación de Sectores (MES). De acuerdo a éste se simula, bajo diversos supuestos, la eliminación de un sector determinado, de manera que todo lo que se pierda de la economía es precisamente lo que aporta el sector analizado.

En una investigación que hemos estado desarrollando actualmente, se aplicó el método descrito a la actividad de la Comisión del Canal en varias etapas y con supuestos diversos; a continuación se comentan algunos resultados de dicha investigación, los cuales deben entenderse como estrictamente provisionales.

En un primer momento se procedió a simular la eliminación de la actividad canalera a su nivel de 1993 y observar exclusivamente los efectos intersectoriales, lo que equivale a no tomar en cuenta los fenómenos que provienen de la distribución y la utilización del valor agregado. Como era de esperarse, si se recuerdan los coeficientes previamente comentados, el resultado observado se expresó en una reducción del PIB a precios corrientes relativamente modesta, que alcanzó a tan sólo un 7.5 por ciento, cifra que no se diferencia notablemente con el impacto directo (7 por ciento) observado. Esto reafirma la idea que la capacidad de arrastre no opera desde dentro de la matriz de insumo-producto.

En un segundo momento, afin de avanzar, se intentó una simulación más compleja. En esta se endogenizó el consumo privado (es decir el consumo de los hogares). Esto permitiría preguntarse por los efectos de la actividad canalera habida cuenta de que en ella se generan remuneraciones como parte del valor agregado, una parte de las cuales se constituye en una demanda de bienes y servicios producidos internamente (otra parte demanda bienes y servicios importados), dando lugar a una actividad adicional que también genera remuneraciones, consumo y, en definitiva, un efecto multiplicador. El resultado de realizar el procedimiento de la eliminación del modelo de la economía, llevó en este caso a una reducción más significativa del PIB, la cual llegó a prácticamente el 13.3 por ciento del PIB, es decir más de 6.3 puntos porcentuales por sobre el impacto directo observado. Esto llama la atención sobre un hecho importante, en el sentido de que una

parte fundamental de los impactos de la vía interoceánica se relaciona con el nivel del empleo (elemento al cual volveremos) y sobre el nivel de las remuneraciones (que de hecho es más que aceptable).

Actualmente, como tercer momento, nos encontramos trabajando en un proceso que endogenice también el consumo público. Es decir que tenga en cuenta la dependencia de los ingresos públicos de la actividad de tránsito (tanto en términos directos como indirectos) y la relación entre estos y el gasto público en consumo (básicamente remuneraciones y materiales), a partir de donde se refuerza el efecto multiplicador. Las cifras muy preliminares que por ahora contamos, ya que el método debe ser depurado, señalan que el impacto se podría colocar por arriba del 20 por ciento del PIB y dentro de la vecindad del 25 por ciento.

De lo anterior nos interesa destacar que los resultados dinámicos aquí dependen de varios elementos: i) la presencia de un valor agregado relativamente importante (cerca de 77.8 por ciento del valor bruto de producción); ii) la presencia de niveles relativamente elevados de remuneraciones (40.4 del valor bruto de producción); iii) mecanismos que permiten la participación del Estado en el excedente bruto de explotación, lo que apoya el consumo (y eventualmente la formación bruta de capital) por parte del sector público; iii) una vinculación entre lo anterior y una actividad de producción con capacidad de aprovechar la demanda efectiva resultante de la misma, hecho que se perdería si, por algún motivo, se elimina parte de la producción local para el mercado interno. Esto destaca la importancia sobre la gradualidad y la selectividad necesarias en las políticas de reinversión de la economía al exterior.

### **La generación de divisa neta**

Otro aspecto valioso en el impacto de la actividad canalera guarda relación con la generación neta de divisas, hecho de gran importancia si se tiene en cuenta, tal como se formaliza en los llamados modelos de brecha, que la escasez de divisas puede ser una de las causas que limitan el crecimiento de un país.

En este sentido se debe tener en cuenta que, de acuerdo a cifras oficiales, durante 1992 la actividad canalera generó un saldo neto de balanza

de pagos (cuenta corriente, más cuenta de capital) equivalente a 429,7 millones de balboas, cifra significativa si se tiene en cuenta que representa el 18.6 por ciento del total de importaciones del país. Por su parte, ese mismo año las exportaciones de la Comisión del Canal ascendieron a 471,7 millones lo que equivale de por sí al 20.0 por ciento de las exportaciones. No queda entonces duda de que el sector de la actividad canalera juega un papel clave en la dotación de las divisas esenciales para la economía.

### **La pérdida de dinámica**

Lo anterior nos ha mostrado que de alguna manera la actividad canalera, aún cuando sectorialmente desarticulada, sigue constituyendo un sector clave de la economía panameña, por lo menos en lo que se refiere a la generación de un impacto multiplicador importante, así como por lo que se refiere a la dotación de las divisas esenciales para el funcionamiento y crecimiento económico. Si estas funciones, sin embargo, se ponen en perspectiva, los hechos llaman la atención sobre una situación en que las mismas tienden hacia el agotamiento o por lo menos al tipo de situación que los economistas califican de «madura», para significar la falta de dinámica.

Por lo que se refiere al crecimiento de la actividad transitista propiamente dicha, es significativo que en los últimos 4 años la tasa de crecimiento promedio anual de la Comisión del Canal de Panamá como elemento del PIB en términos reales (precios constantes de 1970) fue de apenas 1.7 por ciento. Esta situación de hecho es parte de un agotamiento de la actual inserción a la economía internacional, que también se expresa en el hecho de que durante este mismo período el PIB real generado en la actividad del oleoducto se redujo en 67.7 por ciento, mientras que el PIB real generado a partir de la producción del banano se mantuvo prácticamente estancado al mostrar, a precios constantes de 1970, un nivel de 61,8 millones en 1990 y de 61,7 millones en 1994. En realidad, solo la Zona Libre de Colón con un crecimiento promedio anual de 21.6 por ciento en términos reales aparece como un sector dinámico vinculado con el exterior.

Por lo que se refiere a la segunda función destacada, la generación de divisas, se debe señalar que si comparamos la capacidad de compra (valor de las exportaciones/índice de precios de las importaciones) del saldo neto

de divisas generado por la Comisión del Canal en 1992 con la generada en 1985, ésta muestra una tasa de crecimiento promedio anual de tan solo un 2.4 por ciento, la que resulta evidentemente insuficiente para asegurar un crecimiento significativo de la economía.

*Se destaca aquí la necesidad de un proceso de reinserción de la economía y de la utilización de los recursos que eleve la generación neta de divisas y la capacidad de compra de las exportaciones.*

## **2. En torno a las bases militares**

### **Algunos datos básicos y su significado**

Si se tiene en cuenta los datos básicos de las bases militares norteamericanas a partir de la Balanza de Pagos, las mismas representan, incluyendo las pensiones de los residentes, la compra de bienes y servicios, los gastos de los militares y los salarios de los residentes, un monto de 356,9 millones de balboas en 1992. Estos, sin embargo, no pueden darse directamente como el monto que perdería la economía con su retiro.

Por comenzar a la cifra anterior se deberían restar 91,1 millones provenientes de pensiones de residentes, las cuales no se eliminan con el retiro de las bases, si no que constituyen una cifra que deberá ir decayendo en el tiempo con la desaparición física de sus beneficiarios. En este sentido estamos hablando de una cifra de cerca de 265,8 millones de balboas, a los que si le restamos la presencia de contrabando, quedaría en 261,6.

En vista de establecer algún tipo de impacto directo, esta última cifra sería comparable con el 4.3 por ciento del PIB en términos corrientes. *Esto llama la atención de que en términos directos el impacto resulta bastante modesto ya que se trata de una cifra que parece a todas luces manejables si se tiene en cuenta que en términos reales durante 1994 la economía creció en 4.7 por ciento.* En otras palabras resulta claro que con una adecuada política de crecimiento este impacto podría ser absorbido con bastante comodidad, sin que se genere, como algunos pretenden hacer ver, una especie de caso desesperado de la economía.

Más difícil es evaluar el impacto real de las divisas, ya que no tiene sentido comparar los 261,6 millones de balboas con las exportaciones de

ese mismo año y concluir que se trata de una suma equivalente a aproximadamente el 11 por ciento de las exportaciones. Por ejemplo, una parte notable de los gastos en bienes y servicios obtenidos localmente por las bases, así como de los gastos de los militares, recaen sobre bienes que probablemente tienen un alto contenido importado. En todo caso lo que interesaría es evaluar el efecto neto de divisas, es decir, las exportaciones de bienes y servicios generados, menos las importaciones que se necesitan para atender dicha demanda. Si provisionalmente, mientras se afina el mecanismo de medición, tenemos en cuenta que las actividades económicas nacionales tienen en promedio un contenido importado de 38.7 por ciento (relación importaciones/Gastos Bruto Total), entonces la suma en juego sería de 160,4 millones de balboas, lo que resulta menos significativo, ya que alcanzaría a tan solo el 6.8 por ciento de las exportaciones y al 6.9 por ciento de las importaciones de 1992. *Nuevamente nos encontramos con cifras relativamente manejables, siempre y cuando la economía se pueda mover dentro de un adecuado programa de reinserción a la economía internacional.* Máximo si el mismo hace un uso más racional de los recursos hoy atrapados en usos que riñen con el pleno ejercicio de la soberanía nacional.

### **Efectos directos e indirectos**

Dado que el carácter de organismo extraterritorial del Departamento de Defensa de los EE.UU. excluyen, de acuerdo a la metodología de Naciones Unidas, a las bases militares como rama de generación del PIB, no se puede aplicar el llamado MES. En el estado actual del desarrollo del MOCECA tampoco resulta fácil aplicar un análisis que simule la salida de las bases por el lado de la demanda final, para eso es preciso avanzar más en el detalle, en el tipo de bienes y servicios que resulta en exportaciones, a la vez que se mejora la cuenta de los hogares, para captar el influjo de las remuneraciones netas provenientes del exterior.

Teniendo en cuenta el impacto directo e indirecto se calculó a partir de técnicas básicamente econométricas. En las que se resaltó la vinculación entre el ingreso disponible y el consumo tanto privado como público, así como la vinculación entre las importaciones del PIB y la formación bruta de

capital. Los resultados a que se llegó, los cuales también deben ser tomados en cuenta como básicamente ilustrativos, señalan que teniendo en cuenta los efectos multiplicadores provenientes de las exportaciones y el consumo, el efecto directo e indirecto de las bases representan cerca de 5.2 por ciento del PIB en términos reales (nótese que no es muy superior al 4.2 por ciento directo). Más aún, este procedimiento puede ser un tanto sobrevaluado, ya que toma todo el gasto proveniente de las bases como gasto en exportaciones, lo que no es exacto, ya que para bienes reexportados, de acuerdo a la metodología de las cuentas nacionales, sólo se debería tomar en cuenta el valor agregado como exportaciones (es decir, el valor a que se vende menos el valor a que se compra). *En todo caso nos seguimos moviendo en magnitudes manejables con un adecuado proyecto de desarrollo.*

### **Las tendencias básicas**

Por lo que se refiere a la dinámica de los gastos vinculados con las bases militares, resulta significativo señalar que el conjunto de gastos conformados por los desembolsos de los militares, el salario de los residentes y la compra de bienes y servicios, los mismos mostraron en 1992 un nivel que significa una tasa de crecimiento promedio anual de tan solo 2.3 % anual si se le compara con 1985. De hecho en 1992 la cifra total fue inferior en 7.1 por ciento a la observada el año anterior. Esto significa que el fenómeno carece de dinámica en términos de desarrollo y, desde luego por lo acordado deberá ir reduciéndose.

### **3. Una reflexión sobre el empleo directo**

Antes de pasar a intentar algunas propuestas en torno a lo que para nosotros son algunos principios básicos en el manejo de las Áreas Revertidas, resulta útil realizar algunas reflexiones muy breves en torno a lo que podemos llamar el fenómeno del empleo directo en el Área del Canal.

Lo que se busca destacar aquí es el hecho de que el conjunto de recursos contenido en dicha área pese a estar entre los más valiosos del país, generan un impacto de empleo directo que puede ser calificado de mínimo y decreciente.

Así tenemos que, de acuerdo a cifras oficiales, en 1993 en dicha Área del Canal (que incluye la comisión del Canal y las bases militares extranjeras) laboraban cerca de 15,645 personas, cifra que apenas llega a representar el 1.66 por ciento de la Población Económicamente Activa, lo cual llama la atención sobre la baja propensión al empleo directo que genera la forma de utilización de los recursos involucrados. Resulta obvio que desde el punto de vista del empleo resulta bastante difícil plantearse la hipótesis de una utilización racional de los mismos.

Por lo que se refiere a la dinámica del fenómeno, la misma apunta en la misma dirección. Es así que entre 1975 y 1979 el empleo en el Área del Canal creció en apenas 2,039 puestos de trabajo, lo que representa una tasa de crecimiento promedio anual de 1.06 por ciento. En 1992, por otra parte, el empleo solo superaba en 811 puestos de trabajo al nivel de 1975, mostrándose una tasa promedio anual de crecimiento de tan solo un 0.4 por ciento anual para el período comprendido entre estos dos años.

*Nuevamente queda clara la necesidad de una nueva estrategia de desarrollo y de inserción al exterior que supere el relativo agotamiento del modelo de desarrollo.*

#### **4. Áreas revertidas y desarrollo: algunos principios estratégicos**

Una vez que hemos analizado la forma de utilización de los recursos naturales, de capital y humanos vinculados al área transitista, es posible realizar algunas reflexiones finales, entre las que se destacan algunos principios de acción.

*Un primer elemento que quisiéramos destacar, por la importancia que tiene en el debate, está dado por el hecho de que el impacto del retiro de las bases militares, tanto en términos directos como indirectos, toma magnitudes que resultan perfectamente manejables, siempre y cuando se cuente con una adecuada estrategia de crecimiento, de inserción externa y, más concretamente de utilización, de los activos revertidos. Dada la escasa dinámica que muestran los indicadores vinculados a dichas bases, parece posible encontrar en términos dinámicos una utilización más racional para los recursos nacionales involucrados, a la vez que se avanza en el ejercicio de la soberanía nacional.*

Colocados ahora en una perspectiva dinámica, podemos introducir finalmente algunos criterios importantes para el manejo de las áreas revertidas:

- i. La evaluación de los usos de las áreas revertidas, debe ser realizado no sólo con un criterio estático, es decir de simple compensación por los recursos perdidos de las bases militares, sino en términos dinámicos que tengan en cuenta no sólo los posibles actuales niveles de actividad, sino su potencial de crecimiento y diversificación. No se trata entonces de un simple análisis de costos y beneficios estáticos sino dinámicos.
- ii. La experiencia del Canal de Panamá muestra la necesidad de intentar un uso de las áreas revertidas que promueva una mejor articulación intersectorial de la economía como vía de elevar el impacto de los efectos. *La presencia de niveles de remuneración adecuados, también es un elemento dinámico demostrado, mientras que su vinculación con el mercado interno muestra la necesidad de que el mismo no sea liquidado por una política de apertura acelerada e indiscriminada (universal). El uso de las áreas revertidas deberá hacer parte de una política de reinserción que tenga el carácter de una política gradual y selectiva, con capacidad de sostener una economía encaminada a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.*
- iii. De lo anterior se desprende que el uso de las áreas revertidas deberá apoyar un desarrollo basado en una competitividad auténtica, por contraste con un desarrollo basado en una competitividad espúrea. Mientras esta última se basa en la presión sobre los niveles salariales (la máquina clásica), *la competitividad auténtica se base sobre un nivel tecnológico superior y creciente y sobre todo con una fuerza de trabajo con capacidad de operar con la misma a un nivel de productividad y remuneración adecuada a los objetivos de la satisfacción de las necesidades básicas.*
- iv. De lo anterior se desprende que en las áreas revertidas se deberá hacer *un esfuerzo por promover actividades que cuenten con un adecuado nivel tecnológico, que además tengan la*

*posibilidad de mejorarse tecnológicamente y diversificarse. También resultan de interés las actividades que generan efectos de difusión tecnológica hacia otros sectores, dando lugar a la presencia de economías externas a este respecto. En este sentido se trata de ir más allá de la vieja doctrina de las ventajas comparativas estáticas y desarrollar verdaderas ventajas relativas dinámicas. La formación de fuerza de trabajo calificada en las actividades del Canal de Panamá son una experiencia importante que, entre otras cosas, debe ser adecuadamente analizada.*

- v. También resulta importante que el uso que se le dé a las áreas revertidas, entendidas como un verdadero *patrimonio nacional*, tenga entre sus resultados la generación de un *excedente nacional*, el cual sea capaz de alimentar un fondo nacional de desarrollo con capacidad, entre otras cosas, de ofrecer a nuestra fuerza de trabajo la capacidad de ponerse en el nivel de salud y calificación necesario para enfrentar el tipo de desarrollo que dominará el próximo siglo, el que se caracteriza por su complejidad técnico-científica
- vi. Dada la escasez de infraestructura, la contenida en las áreas deben utilizarse racionalmente con la finalidad de lograr un crecimiento con una relación capital producto y capital empleo mejoradas. Esto daría la posibilidad de un primer impulso para renovar el crecimiento.
- vii. En un mundo en que la capacidad de negociación de un país determina en una medida significativa su forma y lugar de inserción en la economía internacional, resulta indispensable un manejo de las Áreas Revertidas que con un sentido nacional eleven nuestra posición negociadora. Esto será factible en la medida en que se tome una dirección de concertación y de uso de los activos en función del beneficio social.
- viii. Tanto los intereses nacionales como la responsabilidad con la humanidad y su futuro, exigen que dentro de las áreas revertidas se practique estrictamente un desarrollo que pueda ser calificado

*con toda transparencia de sostenible desde el punto de vista ambiental.*

Para terminar sólo nos queda señalar que todos estos principios sólo podrán ser efectivamente desarrollados dentro de un *proyecto nacional de desarrollo* compatible con los mismos. Esto significa que ellos hacen parte de lo que podríamos llamar un *proyecto nacional de desarrollo socialmente equitativo y ambientalmente sostenible*, del cual, desafortunadamente el país todavía carece.

La construcción del mismo y de las fuerzas sociales que le den vigencia es, a nuestro juicio, la tarea nacional prioritaria.

## 2. CANAL Y DESARROLLO

*William R. Hughes O.*

### **Introducción**

Una de las especificidades que asume el desarrollo capitalista en Panamá, es que el mismo no se promueve por la vía de la actividad de la agroexportación, como fue el caso del conjunto de los países de América Latina. Su inserción a la dinámica del capitalismo mundial se dio a través de la esfera de la circulación, por medio del transporte interoceánico. Primero con el Ferrocarril transístmico<sup>(1)</sup> y luego con el Canal de Panamá. Estos son los aspectos esenciales que definen las características de la *reproducción* del capitalismo panameño. Nos interesa aquí, establecer el papel del Canal de Panamá en la configuración del desarrollo económico panameño.<sup>(2)</sup>

Sobre este tema han existido dos énfasis. Uno que privilegia los factores sociopolíticos<sup>(3)</sup> y otro que prioriza el elemento cuantitativo (su aporte al Producto Interno Bruto)<sup>(4)</sup>. En el primer caso, la estructura sociopolítica, tiende a ser explicada considerando superficialmente la

---

<sup>(1)</sup> El Ferrocarril se empezó a construir en 1850 y la primera locomotora cruzó de océano a océano, el 28 de enero de 1855, aunque en verdad no se concluyó plenamente hasta 1869. Mack, Gerstle; *La tierra dividida*, Editorial Universitaria, Universidad de Panamá, Panamá, 1978. pp. 141-151. Parte del desarrollo de Gerstle está incluido en Fessenden N. Otis; *History of the Panama Railroad*, New York, Harper & Brothers, 1867, el cual también es citado por el autor.

<sup>(2)</sup> Aquí utilizamos el término "desarrollo económico" en su acepción histórica, fundada por los padres de la economía, Adam Smith y David Ricardo. Es decir, como mejoramiento de las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población. Aunque el desarrollo económico implica crecimiento económico, el segundo no es sinónimo del primero. En consecuencia, el crecimiento económico sólo es compatible con el desarrollo económico, cuando implica mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

<sup>(3)</sup> Soler, Ricaurte; "Panamá: Nación y oligarquía 1925-1975." *Revista Tareas* No. 34, Ed. CELA-Panamá, 1976, p. 7-59.

<sup>(4)</sup> Cepal; *Análisis y evolución de la economía panameña 1945-1956*, México, 1959. Según este estudio, para 1945, el aporte del área canalera representaba más del 30% del PIB de la economía. Igual énfasis existe en el trabajo de Juan Jované, "La economía panameña: Funcionamiento, crisis y alternativa", *Revista Economía* No. 4, Ed. Asociación de Estudiantes de Economía, Universidad de Panamá, 1985, p. 69-114.

estructura de reproducción material (el aspecto económico de la reproducción social). Por el otro lado, lo cuantitativo como dominante en el análisis, tiende a obviar que el proceso de la reproducción material en su dinámica, supone considerar las condiciones históricas de las relaciones sociales de producción, que son las que, en definitiva, delimitan el carácter concreto que asume, en determinado momento, la reproducción material. De no hacerse esto, las supuestas explicaciones de la dinámica económica no superarán el nivel descriptivo del fenómeno.<sup>(5)</sup>

Un caso de excepción a los enfoques mencionados, lo constituye el de Manduley<sup>(6)</sup> cuyo tratamiento incorpora, tanto el proceso de reproducción material como el de las relaciones sociales correspondientes.

La importancia de desarrollar esta temática aún persiste, máxime cuando se discute, hoy día, la permanencia, o no, de las bases militares en Panamá después del año 2000, y cuando uno de los principales argumentos de algunos sectores políticos y empresariales para su permanencia, es su supuesto impacto "positivo" en el desarrollo del país. Así mismo, estos sectores ponen de relieve las "pérdidas económicas" que significaría el retiro de las bases militares.

¿Porqué de esta conducta frente a las bases militares, la cual incluso, trasciende a los sectores políticos y empresariales? ¿Porqué después de muchos años de lucha del pueblo panameño para la recuperación del Canal de Panamá y su territorio, aún sectores políticos y empresariales persisten en la permanencia de tropas norteamericanas en nuestro país? Y vinculado a lo anterior, ¿qué implicaciones tiene esta conducta para el desarrollo

---

<sup>(5)</sup> El enfoque metodológico que aquí sugerimos para entender el proceso económico y el proceso social en su conjunto, conduce a otra consideración importante, la cual se relaciona con las *opciones posibles* del cómo se desarrolla el proceso económico. Se trata de que la opción económica concreta que se asume en determinado momento histórico, se determina en el plano de la política y no en el plano económico, y por tanto, la misma (la que se asume en concreto) contiene el estado de las correlaciones de fuerzas entre los sectores sociales. Pero además, implica que, cualquier alternativa a la forma vigente de desarrollarse el proceso económico, sólo es posible en tanto que signifique también, una alternativa al poder político vigente. La solución a los problemas económicos, aunque definida por los límites materiales del proceso económico (sólo se puede resolver lo que económicamente es factible) es, ante todo, un problema político y no un problema técnico (de elegibilidad técnico-racional entre las distintas políticas económicas).

<sup>(6)</sup> Julio Manduley; *Panamá: Acerca de la estructura, la coyuntura y las perspectivas*, ed. CELA-Panamá, Panamá, 1978.

económico del país? Por último, un aspecto relativo a las áreas revertidas en razón del tratado canalero y que, en nuestra opinión, no se le ha dado la importancia que requiere: hasta dónde, la filosofía que orienta la utilización de éstas áreas, contribuye a romper con estructuras que entraban la capacidad de desarrollo del país, o si por el contrario, refuerza los factores que lo limitan. El presente trabajo intenta contribuir a las respuestas sobre estas interrogantes.

### **1. Producción y distribución de la riqueza generada por el Canal de Panamá.**

Tratándose de una actividad de transporte, como actividad productiva, el precio de mercado de la actividad canalera, debe contener el valor del capital constante "consumido", el capital variable (lo correspondiente al pago de la fuerza de trabajo) y una tasa media de ganancia. Si el precio definido por esta "tasa media de ganancia" se le denomina "precio de producción", en tal caso, el precio de mercado sería igual al precio de producción.

Sin embargo, en razón de la privilegiada posición geográfica, que posibilita costos de transporte inferiores al promedio de las rutas alternas, el precio de mercado contendría además, una renta diferencial. De tal forma que, si el precio del peaje se define con criterios de rentabilidad capitalista, éste precio de mercado sería mayor al precio de producción, en tanto que el primero supondría el acceso a un medio de producción de una productividad superior a la media, y por tanto, de una ganancia extraordinaria. Pero además de ello, habría que considerar la renta absoluta, la cual se refiere exclusivamente a la propiedad del suelo. Es decir, no basta que la posición geográfica permita costos de producción comparativamente inferiores al de otras rutas alternas, sino que debe existir la posibilidad real de hacer uso de ella. Se debe tener acceso a la propiedad sobre dicha área geográfica. Resulta obvio que este precio de mercado que contenga la tasa de ganancia media, la renta absoluta y la renta diferencial, debe mantener en competitividad el servicio, porque de no ser así, la renta diferencial desaparece. Pero esto precisamente es lo que hace que cuantitativamente

se diluya la existencia de la renta absoluta, lo cual en muchos casos se confunde con su desaparición.

En cuanto a la actividad canalera, históricamente han prevalecido los criterios de un gobierno extranjero (los Estados Unidos) para la determinación de los precios de peaje del Canal de Panamá. Dichos peajes han sido definidos para que principalmente cubran los costos de funcionamiento del Canal. Por tanto, el precio de mercado no sólo tiende a ser inferior al precio de producción, sino que además tiende a igualarse a los costos de producción del servicio. Siendo ello así, la nueva riqueza que se *contabiliza* como resultado de la actividad del Canal, sería mínima. Esta correspondería a la suma de los sueldos y salarios de los trabajadores del Canal, de la anualidad que el gobierno de Estados Unidos le paga al gobierno panameño, y de los ingresos que son transferidos al gobierno de Estados Unidos, en concepto de impuestos cobrados a los trabajadores del Canal (lo que rebaja sus salarios) y a las empresas que funcionan en el área, además de cualquier excedente remanente como resultado del tránsito marítimo.

Todos los estudios que se hicieron durante la década del sesenta y parte de los años setenta, aceptaron la posibilidad de aumentar los peajes del Canal de Panamá, sin afectar su competitividad. Los porcentajes de aumentos recomendados oscilaban entre el 25% y el 300%.<sup>(7)</sup> Gorostiaga consigna que, "entre 1960-1970 los ingresos del Canal con los peajes actuales, fueron de \$757 millones (MM). Si se hubiese utilizado un peaje comercial correspondiente a los precios del mercado, se hubiera recaudado \$2600 MM, es decir, \$1843 MM más en estos diez años, es decir, \$184 MM más sobre los 76 MM logrados anualmente, con un monto total de 260 MM anuales. Esto supone que el ingreso potencial más que triplica el ingreso actual. El ahorro que estos peajes artificialmente bajos han supuesto al tráfico canalero ha sido la enorme suma de \$5400 MM entre 1960-1970.

---

<sup>(7)</sup> Nos referimos a los trabajos de Arthur D. Little Inc., *Revenue vs Tolls for the Panamá Canal. Report to the United Nations Special Fund*, 1966; Stanford Research Institute, *Analysis of Panama Canal Traffic and Revenue Potential*, 1967; Atlantic-Pacific Interocceanic Canal Study Commission, 1970; y, CEPAL, *Estudios sobre las perspectivas del actual Canal de Panamá*, 1965, y, *La Economía de Panamá y la construcción de un Canal Interoceánico a Nivel del Mar*, 1966.

De este ahorro Estados Unidos se ha beneficiado en unos \$2000 MM." <sup>(8)</sup> Es decir, la parte contabilizada como nueva riqueza (PIB), y registrada en el PIB de EE UU y en el PIB de Panamá, ha sido significativamente inferior a la totalidad de la renta diferencial generada.

Con la parte de la reposición de los costos de funcionamiento (excluyendo los salarios) y el remanente del excedente, la "Compañía del Canal", que administraba el Canal para el gobierno norteamericano, compraba bienes de capital constante para el mantenimiento y ampliación (añadiendo nuevo valor), los cuales traían directamente de los Estados Unidos. Esta transacción no se registraba en ninguna contabilidad panameña debido a que la "Compañía del Canal" funcionaba en territorio de la República de Panamá, pero estaba bajo la jurisdicción del gobierno de Estados Unidos; Panamá tenía, lo que eufemísticamente se llamó "soberanía titular". <sup>(9)</sup> Otra parte de estos bienes de capital constante, era abastecido por compañías norteamericanas que se establecieron en el territorio panameño y controlado por Estados Unidos, por lo que tributaban y respondían al gobierno de dicho país.

Es así que, la riqueza generada por el Canal, históricamente ha sido transferida, principalmente, a las compañías navieras y empresas internacionales que transportan sus productos por la ruta, a través del subsidio de peajes extraordinariamente bajos. <sup>(10)</sup> La renta diferencial no apropiada por la Compañía del Canal, no deja de existir, sino que es transferida al capital transnacional norteamericano, principal usuario del Canal. <sup>(11)</sup> Por tanto, en Panamá siempre ha quedado una reducida parte de la riqueza generada

---

<sup>(8)</sup> Gorostiaga, Xavier; "Evaluación de la potencialidad económica de la Zona del Canal de Panamá para Panamá y los Estados Unidos, en Autores Varios, *Inversión extranjera en Panamá*, CEDAL, Costa Rica, 1974, p.87

<sup>(9)</sup> Ver a Lefeber, Walter; *The Panama Canal, the Crisis in Historical Perspective*, New York, Oxford University Press, 1978, p. 42-46.

<sup>(10)</sup> Desde 1914, los peajes del Canal no se modificaron, sino hasta 1970.

<sup>(11)</sup> "Los informes de la Compañía del Canal señalan que cerca del 70% de la carga que pasa por el Canal, tiene de origen o destino los Estados Unidos. Estos datos no consignan el tráfico de naves militares, cuyos ahorros han sido enormes. Basados en el volumen de tráfico militar que pasó por el Canal de Panamá durante los años de guerra (II Guerra Mundial, w.h.), nuestros militares hicieron el cálculo de los ahorros monetarios de los Estados Unidos originados por el uso del Canal. Estos ahorros se estimaron en 1500 millones de dólares sólo en costos marinos, sin incluir las vidas y materiales que fueron salvados al acortar así el conflicto». Informe del Gobernador de la Zona del Canal ante el Congreso de los EE. UU. 1947, tomado de Gorostiaga, X.; ob. cit. p. 84

anualmente, en forma de los salarios pagados a residentes panameños y empleados de contratistas, y una parte aún más pequeña del excedente, en forma de renta absoluta, la histórica y controversial "anualidad del Canal". Durante 1912-1933, esta anualidad fue de \$250,000.<sup>(12)</sup> Desde mediados de la década del veinte, Panamá había planteado un aumento de la anualidad, lo cual se consigné en el Tratado de 1936, aunque el criterio fue el ajustar la anualidad considerando, estrictamente, la devaluación sufrida por el dólar. El nuevo Tratado incluyó una nueva anualidad de \$430,000; pagadera desde 1933, pero ella solo se hizo efectiva hasta 1940, debido a que el senado norteamericano retrazó la ratificación del Tratado Arias-Roosevelt hasta 1939.

Sin embargo, la parte registrada en Panamá como PIB, debió ser, incluso, inferior al monto de los salarios pagados a trabajadores panameños y residentes en Panamá, (que fue el procedimiento contable que históricamente se utilizó) debido a que una parte de estos eran consumidos en los propios comisariatos de la Compañía del Canal, la cual les daba créditos y le realizaba los descuentos correspondientes de su salario, los denominados "cupones".<sup>(13)</sup>

En consecuencia, el impacto de la riqueza generada por el Canal de Panamá en la economía panameña debe ser determinada considerando los siguientes aspectos:

---

<sup>(12)</sup> "El 9 de enero de 1909 se firmaron simultáneamente en Washington, el Tratado Root-Cortéz entre los Estados Unidos y Colombia; el Tratado Root-Arosemena entre Estados Unidos y Panamá; y el Tratado Arosemena-Cortéz, entre Panamá y Colombia. Las tres convenciones se entrelazaban; ninguna se haría efectiva a menos que las tres fueran aprobadas por los respectivos poderes signatarios. Los Estados Unidos aceptaron comenzar a pagar a Panamá la anualidad de \$250,000 iniciando en 1908 en lugar de 1913 como se había estipulado en el Tratado Hay-Bunau-Varilla. Panamá se comprometió a transferir a Colombia las primeras diez anualidades, como contribución a la deuda nacional Colombiana, en la que había incurrido antes de la secesión..." Gerstle, Mack; ob. cit., p.453. Apparently EE UU con esto le entregaba a Panamá, cinco anualidades adicionales (1.25 MM), sin embargo, en verdad le quitaba cinco, dado que el tratado obligaba entregarle a Colombia diez anualidades. Esta ha sido la histórica actitud benefactora de los EE UU haciendo uso de los recursos de otros.

<sup>(13)</sup> El Informe anual de 1920, del Gobernador de la Zona del Canal, consigna un pago de salarios totales de 38.3 MM, de los cuales, 8.4 MM correspondían a la "planilla dorada", es decir, los trabajadores norteamericanos y mejor pagados. Las deducciones en concepto de "cupones" sumaron, 4.2 MM, es decir, el 14.1% de la «planilla plateada», que eran los trabajadores más susceptibles de hacer uso de estos cupones. Además, los descuentos por préstamos a cuenta de los salarios («vouchers») sumaron, 8.4 MM. En conjunto, estos descuentos representaban el 42.3% de los salarios de la «planilla plateada». Ob. cit., p.21

- a- Una parte del valor generado por la actividad del Canal, adquiere la forma de salarios pagados a trabajadores panameños y residentes en Panamá. De estos habría que deducir la parte que era consumida dentro de la propia economía de la Zona del Canal. <sup>(14)</sup>
- b- Una parte del excedente apropiado, la Compañía del Canal la invierte internamente para el mantenimiento del funcionamiento del Canal. Cuando esto significa contratar más trabajadores, ello puede dinamizar otros procesos internos, en la proporción en que sean consumidos fuera del área de la Zona. Hasta cuando se inició la segunda guerra mundial, era casi nulo algún otro abastecimiento de mercancías de capital constante (CC) para el funcionamiento del Canal. De manera que, *la incidencia directa de la actividad del Canal en las capacidades de acumulación de la burguesía local, era reducida a la parte de los salarios de trabajadores y residentes en Panamá, que era consumida fuera del área canalera.*
- c- La actividad del Canal también incidía en la dinámica económica interna, a través del consumo que realizaban los turistas que transitaban la vía acuática. Este, aunque importante, (dadas las limitaciones a la acumulación interna) tampoco era total ya que los comisariatos de la Compañía del Canal, seguían, principalmente, beneficiándose de ello. La Compañía del Canal, p. ej., durante 1914-1930, realizó ventas de bienes y servicios por el orden de 552.6 MM, o sea, un promedio anual de 34.5 MM. Las ventas de la Compañía del Ferrocarril de Panamá, por su parte, sumaron 145 MM para el mismo período, un promedio anual conjunto de casi

---

<sup>(14)</sup> Este elemento Jované no lo toma en cuenta sino que considera la totalidad de los sueldos y salarios. Esto, obviamente, *sobreestima* el impacto de dicho monto en la economía panameña. Jované, Juan; "La economía panameña: Funcionamiento, crisis y alternativa", *Revista Economía* No.4, Ediciones de la Asociación de Estudiantes de Economía, Universidad de Panamá, 1985. p. 69-114.

43.6 MM. Considerando que el promedio de la planilla de ambas empresas fue de 35 a 40 millones de dólares anuales y que no todos estos ingresos eran consumidos en el área canalera, se puede deducir que la venta a turistas era un rubro importante.<sup>(15)</sup>

- d- Los efectos de la parte de los salarios de los trabajadores canaleros que se consumía en la economía local, y de la parte correspondiente al consumo de los turistas, se disminuían aún más debido a la importación de mercancías que realizaba el capital comercial local desde los comisariatos de la Compañía del Canal, para su reventa. De esta forma, el capital comercial importador, lograba realizar un excedente, a través de aquella parte de los salarios que se consumía en sus establecimientos, y por medio de las compras que realizaban los turistas. En tanto que estos bienes importados provenían de los comisariatos de la Zona del Canal, una parte del excedente realizado a través de la venta de estos bienes correspondía a la ganancia de los comisariatos. La parte apropiada por el capital comercial importador local era así, aún más pequeña.
- e- La parte de los salarios del Canal que era consumida en la economía local, no sólo demandaba bienes de consumo importados. También contribuía a realizar producción interna (alimentos y bebidas, sobre todo) y adquiriría la forma de alquileres. Proporcionalmente, los alquileres constituían una parte más importante para la reproducción de la burguesía local parasitaria. Sólo a partir de 1913 es que la Compañía del Canal decide construir cuartos permanentes para trabajadores del Canal <sup>(16)</sup>, y aún cuando dicha empresa adquirió todas las propiedades de la Panama Rail Road Company, lo que incluía edificios de cuartos de alquiler en las ciudades de Panamá y Colón, los alquileres no fueron un ingreso importante para la empresa

---

<sup>(15)</sup> Contraloría General de la República, Suplemento Zona del Canal, Panamá, 1970.

<sup>(16)</sup> United States Congress; House Committee on Appropriations, *Panama Canal-Skilled Labor*, extracto de las grabaciones, 1906-1914, Washington, C., Imprenta Gubernamental, 1915. p.378. Tomado de Connif, Michael; *Black Labor on a White Canal*.

del Canal, en relación a la venta de mercaderías de los comisariatos. Este fue un espacio de apropiación más estable por parte de la burguesía local. Tómese en cuenta además, que los locales comerciales más importantes eran de propiedad de extranjeros, por lo que el espacio relativo a los alquileres adquiría más relevancia para la reproducción de la burguesía local.

- f- El excedente del capital comercial importador y rentista, a su vez, se distribuía para *consumo e inversión*. La parte importante de este consumo, correspondía a bienes suntuarios y bienes alimenticios manufacturados, lo cual afianzaba el ciclo importador. Esto se correspondió con la creación de una cultura empresarial que *privilegió, históricamente, el consumo y no la inversión*.

La parte del excedente que se invertía era destinado a incrementar el capital constante del propio sector, para satisfacer las expectativas del aumento de las ventas de bienes importados, lo cual implicaba aumentar las importaciones en un monto que consideraría la velocidad de rotación del capital.). A su vez, esto implicaba el aumento de otros elementos del capital constante (bienes muebles e inmuebles, sobre todo).

Sin embargo, otra parte del excedente apropiado por la burguesía local fue progresivamente canalizado hacia la diversificación de las fuentes del excedente.<sup>(17)</sup> Esto, en conjunto con una mayor ampliación de las relaciones mercantiles en el interior del país, además del incremento de las actividades gubernamentales en respuesta a los requerimientos del capital, *fue creando paulatinamente un mercado interno, independiente del reducido mercado zoneita*. Y este progresivo crecimiento del mercado interno, en tanto no era excluyente al proceso económico, para nada significó que la tradicional burguesía comercial importadora, rentista parasitaria, y hasta aquella que se había diversificado hacia actividades productivas,

---

<sup>(17)</sup> Jované tampoco toma en cuenta este tipo de inversión, en tanto que en su modelo, la inversión durante este período, solo corresponde a ampliación-reposición del capital comercial. ob. cit.

abandonara sus demandas por una mayor participación del mercado canalero. Por el contrario, su permanente reclamación por usufructuar una mayor parte del espacio económico creado por el Canal, fue la forma esencial que adoptó la "defensa de la soberanía", por parte de estos sectores de la burguesía. Así de limitado era su concepto de soberanía.<sup>(18)</sup>

Es así que la burguesía local, precisamente por el estrangulamiento que generaba el control monopólico de la Compañía del Canal, no hizo depender su generación-apropiación de excedente, exclusivamente del excedente que dicha empresa decidía utilizar internamente. Su ampliación de la acumulación no podía ser afinada, solo en el impacto del uso del excedente de la "Compañía" para la ampliación de sus actividades. *En ninguno de los casos, por consiguiente, la dinámica económica interna sufriría un colapso, en razón de una contracción de las actividades del Canal.*<sup>(19)</sup> Su significado estaría relativizado por el comportamiento de las otras actividades que, insistimos, no han dependido exclusivamente del Canal. La relativización del impacto estaría dada por las fuentes alternas de inversión.

Queda establecido, hasta aquí, que la burguesía local se apropiaba, en dimensión muy reducida, de la renta generada por el Canal de Panamá. Esta, principalmente adoptaba la forma de la renta absoluta (la anualidad) y de una proporción de los salarios pagados a trabajadores y residentes de

---

<sup>(18)</sup> Los autores que han argumentado la Existencia de un "proyecto nacional" en el marco de la independencia de Panamá de Colombia, permanentemente han confundido sus propias concepciones del Estado-nación con aquellos sectores internos que la promovieron. Soler, por ejemplo, correctamente lo define como un Estado con capacidad de independencia, y por tanto, excluyente del dominio del capital norteamericano (**Panamá: Nación y Oligarquía. 1925-1975**, Revista Tareas No. 34, Ed. CELA-Panamá, 1976, p. 7-59). Pero, no era este el concepto compartido por los sectores políticos y empresariales locales. Por el contrario, para estos últimos, la "independencia", la supuesta creación del estado-nación, estaba estrechamente vinculada a la prominencia de los Estados Unidos.

<sup>(19)</sup> Después, que en definitiva, se concluyeron los trabajos del Canal de Panamá, en 1920, y fue despedida la mayoría de la planilla, la economía panameña no sufrió un colapso, como pudiera esperarse. La causa principal estuvo en que los salarios de los trabajadores que quedaron cesantes, eran consumidos, principalmente, en los comisariatos de la Compañía del Canal. Pese a ello, Panamá tuvo que enfrentar los efectos negativos del crecimiento del desempleo. Igual ejemplo lo tenemos después de la culminación de la segunda guerra mundial. La reducción de la demanda proveniente del área canalera, debido a la caída del flujo de efectivos militares, aunque afectó la economía panameña, la demanda interna fue un elemento compensatorio. CEPAL, *ob. cit.* Tampoco, en este caso, el impacto sobre la economía panameña fue devastador.

Panamá; subrayando que se trataba de aquella parte que era consumida localmente en bienes y alquileres, sobre todo.

En lo que respecta a la anualidad, no desconocemos el eventual efecto multiplicador que pudiera tener esta pequeña parte apropiada del excedente generado, considerando que representó en los primeros años, hasta el 20% de los ingresos corrientes del gobierno; e incluso, tampoco debemos subestimar el impacto de la parte de los salarios que aquí hemos establecido, sobre la dinámica económica interna. Sin embargo, los estudios sobre este tema han minimizado la importancia de otros sectores económicos que crean riqueza mercantil, más allá del impulso que pueda dar la actividad canalera. Con ello pareciera afinarse una especie de "destino manifiesto", en tanto que, se sugiere con ello que la estructura social panameña no existiría de no existir el Canal. Se confunde, el impacto de la actividad canalera en la dinámica económica interna, con el impacto de ella en las características específicas que adopta el desarrollo del capitalismo en Panamá, que sin dudas, en éste último caso, fue decisivo. En el primer caso se haría énfasis en su importancia en la generación de la nueva riqueza anual, y en el segundo, precisamente se pondría de relieve su incidencia en las formas concretas que asume la producción y distribución/apropiación de la riqueza social. Ciertamente que ambos aspectos están vinculados, pero su diferencia permitiría ponderar mejor aquellas tendencias sobredeterministas de lo externo sobre lo interno, y comprender en mejor término, el proceso interno-externo de conflictividad social intercapital y entre capital-trabajo.

Ciertamente existe un error metodológico de fondo, error que también se ha cometido en los análisis sobre la economía latinoamericana. La forma en que América Latina se inserta a la economía mundial, le define un papel en el proceso de reproducción capitalista a nivel internacional, pero no por ello dejan de existir las propias necesidades de la reproducción social interna, aunque no se hubiera producido aquella forma de inserción.<sup>(20)</sup> Sin desconocer

---

<sup>(20)</sup> Hinkelamert, discutiendo la división internacional del trabajo, ofrece suficiente información sobre cómo se define para la América Latina, el dominio de la tesis de las ventajas comparativas y del modelo de "agroexportación". Su tesis es que no era la única alternativa materialmente posible y que fue la lucha social entre los sectores lo que definió la opción adoptada, donde salieron vencedores los sectores oligárquicos agroexportadores. Ver, *Dialéctica del desarrollo desigual*, ed. cit., p. 95-117

la importancia de este factor, el análisis no debe anular las propias condiciones internas y sus contradicciones. De hecho, el proceso contradictorio de la reproducción social de un determinado país, debe expresar la forma concreta en que se internaliza el modo particular como éste se inserta a la economía internacional. En general, la corriente dependientista, y sobre todo la CEPAL, ha cometido este error.<sup>(21)</sup> Aunque con otros propósitos explicativos, los análisis neoclásicos y hasta en su versión más moderna, el monetarismo neoliberal, también contienen esta sobredeterminación de lo interno por lo externo.

Esta lógica analítica tiende a concluir que toda la dinámica económica latinoamericana depende del comportamiento de la economía mundial. Y peor aún, incluso no se relativizan históricamente, donde, ciertamente, algunos períodos pudieron ser más sobredeterminados que otros.

## **2. El desarrollo económico de Panamá**

### **2.1. La génesis**

Consumada la independencia de Panamá de Colombia en 1903, y luego de haber recibido 10 MM al momento de la firma de los tratados canaleros, Panamá no tuvo ingresos por este concepto, hasta 1913. Pasada la euforia de la independencia, vendrían las frustraciones de los sectores gobernantes panameños, en su mayoría comerciantes importadores y rentistas, soportados en la actividad de comercio y servicios de la ruta de tránsito. Desde el primer momento se establecería una lucha entre estos sectores del capital y los Estados Unidos por una apropiación mayor de la renta diferencial, lucha que se presentó como "lucha por la soberanía" de Panamá, pero que en verdad jamás superó una restringida visión de la "soberanía del capital". Restringida en tanto que, la plena "soberanía del capital" exige la integración territorial (que algunos han identificado como "consolidación del Estado-

---

<sup>(21)</sup> **Desarrollo desigual**, ed. cit., p. 95-117 Rodríguez, Octavio; Ofrece un magnífico esfuerzo de conceptualización de la teoría cepalina en, **La teoría del subdesarrollo de la CEPAL**, Ed. Siglo XXI, México, 1988.

Nación")<sup>22</sup>, pero en la época, esta no era siquiera la discusión del capital comercial y rentista.

Un hecho histórico tan patético que requiere ser expuesto de manera explícita: *la burguesía panameña como administradora de un espacio geográfico, formalizado por la independencia, nace al amparo del gobierno de los Estados Unidos y no tendrá el menor reparo en continuar reproduciéndose como ser social, al amparo de este gobierno extranjero*. Esto va a ser una constante en el proceso histórico de la reproducción capitalista en Panamá, generándose así, una concepción de "burguesía parasitaria".<sup>23</sup> El sustento cultural e ideológico-político, producto de ésta especificidad histórica de la reproducción del capital en Panamá, contribuye a comprender el comportamiento histórico de los sectores sociales panameños.

Ciertamente, los sectores del capital en Panamá, producto de su debilidad histórica, optaron por desarrollarse en el marco de una óptica de *Protectorado de los Estados Unidos*. Así, aceptaron las presiones de dicho país para que se incorporara en la Constitución Nacional de 1904, el artículo del Tratado que le otorgaba a los Estados Unidos ser *el garante de la independencia de Panamá*, aunque Estados Unidos siempre lo interpretó como el derecho a intervenir unilateralmente en los asuntos internos.<sup>24</sup> Igualmente, con su beneplácito, los Estados Unidos "supervisaban" los procesos electorales internos. Así, vinieron también las intervenciones

<sup>(22)</sup> La mayoría de los sectores de la izquierda y la pequeña burguesía nacionalista, asumen ésta interpretación.

<sup>(23)</sup> Manduley, Julio, *ob. cit.* p.3. Es el único autor que ha hecho esta definición de "parasitaria". Refiriéndose al papel que jugó la burguesía local en los distintos momentos que van definiendo la inserción de Panamá a la economía internacional, dice: «fue 'pasivo', subordinado y hasta parasitario».

<sup>(24)</sup> El primer artículo del Tratado señaló: "Los Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá", en Arosemena, Diógenes A., *Historia documental del Canal de Panamá*, Universidad de Panamá, Panamá, 1962. p.183. El Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de los EE UU en Panamá, posterior al movimiento separatista de 1903, W. I. Buchanan, el 28 de diciembre de 1903, le informaba al Secretario de Estado, John Hay, "Estoy presionando para que la Constitución esté lista para ser aprobada cuando se reúna la convención y para que sea simple y clara, y que contenga nuestra declaración de derechos y que cubra adecuadamente los actos de la Junta." El 4 de enero siguiente, informaba que "Sin duda, lo que muchos aquí desearían ver incluido en su Constitución y lo que algunos de los del Gobierno no han titubeado en conversar completa y abiertamente conmigo, sería una cláusula reconociendo el derecho y la obligación de los Estados Unidos a intervenir en cualquier tiempo,

militares directas, en 1918 en Panamá y Colón, debido a que el gobierno de Belisario Porras había cancelado las elecciones, obligándolo entonces, a que se concluyeran. Posteriormente, también lo hicieron ese mismo año en Chiriquí (frontera con Costa Rica) ocupando el territorio por dos años, en defensa de los intereses de la United Fruit Company y de las propiedades de tierra de un ciudadano estadounidense. Más tarde, en 1925, en razón del histórico movimiento de "la lucha inquilinaria"<sup>25</sup> *el gobierno panameño solicitó la intervención militar de Estados Unidos* para socabar el movimiento, haciendo uso, por primera vez, del artículo 136 de la Constitución Nacional de 1904.<sup>26</sup> Esta es la triste génesis de la burguesía panameña que incluso una parte importante de ella, aún no logra superar.

La burguesía panameña, con la combinación, tanto de su imbricada

---



empleados del Canal y de la propia Compañía. No se logró en ningún momento la ampliación de la participación en la renta diferencial, sino mitigar que la “Compañía” continuara apropiándose de fuentes de riqueza que desde antes de la existencia del Canal, ya pertenecían a los sectores de la burguesía interna. La Compañía del Canal empezó, desde 1904, a cobrar en tarifas de importación como si administrara la aduana de un gobierno; la disputa sobre estas tarifas, entre otras cosas similares, era la aclamada “soberanía del capital”, que los gobernantes de turno defendían.<sup>27</sup>

Aunque en extremo reducido, la burguesía comercial importadora fue la que se benefició de aquella parte del excedente apropiado por la Compañía del Canal, y que tenía algún efecto internamente, sobre todo a nivel de los salarios de los trabajadores canaleros residentes en Panamá. La diversificación de las fuentes de generación de excedente por parte de la burguesía local, se estuvo dando desde antes del inicio de la República. Una incipiente base productiva se fue creando dentro de la conflictividad librecambista del capital comercial importador, a través de protecciones selectivas, que sectores de la burguesía en el poder, paulatinamente promovieron. Contrario a lo que la generalidad de los estudios señalan, este proceso de desarrollo de la base productiva no se generó durante la década del treinta.<sup>28</sup> La lógica de cualquier actividad productiva que se generó durante los años treinta, no fue significativamente distinta al de las tres décadas precedentes: *la protección arancelaria selectiva*. Por el contrario, la crisis económica de los años treinta -principalmente manifiesta en el orden fiscal- terminó siendo enfrentada con la lógica librecambista del capital comercial importador.

---

<sup>(27)</sup> A raíz de este conflicto, Estados Unidos conviene en firmar el conocido “Convenio Taft”, el 3 de diciembre de 1904, tratándose de precisar las áreas económicas de competencia de la Compañía del Canal. Incluido en el trabajo de Arosemena, Diógenes; *Ob. cit.* p.315-357.

<sup>(28)</sup> Esta periodización se recoge en, Autores Varios; *Las luchas obreras en Panamá: 1850-1978*, ed. CELA-Panamá, Panamá 1980; Manduley, Julio; *ob. cit.* p. 7-11, donde el Tratado canalero de 1936 es uno de los referentes, y el otro, el período de la segunda guerra mundial. También es el caso del trabajo de, Gandásegui, Marcos; *Industrialización e inversiones extranjeras. (El caso de Panamá)*, Revista Tareas No. 27 p.25-69. La CEPAL coincide con esta periodización, *Análisis y evolución de la economía Panameña 1945-1956*, México, 1959. Todos estos trabajos contienen información que abona a la tesis del desarrollo de la burguesía industrial dentro de un proceso de conflictividad con la burguesía comercial importadora y de desarrollo de la burguesía como clase social, sin embargo, no le dan esta relevancia.

Casi todos los estudios que argumentan a favor del desarrollo de la actividad productiva durante la década del treinta, lo hacen sobre la base del Tratado canalero Arias-Roosevelt, de 1936,<sup>29</sup> el cual sin dudas dio un nuevo impulso a las ventas al área canalera, por empresas establecidas en territorio panameño. Popularmente este Tratado se dio a conocer como el «Tratado de Carne y Cerveza», expresión que alude a las actividades que principalmente se beneficiaban del mismo. Sin embargo, dichos estudios obvian un hecho relevante, y es que el Tratado Arias-Roosevelt sólo fue ratificado por los Estados Unidos, hasta mediados de 1939, de suerte que sus efectos sobre la actividad productiva, no se manifestarían hasta después. Por ello fue que durante la segunda guerra mundial, se potenció la demanda canalera de bienes agropecuarios e industriales, así como la construcción y la producción de bienes relacionados con esta actividad.

El conflicto bélico ofreció mejores condiciones para la reproducción de la burguesía interna. Ya no se trataba solo de abastecer la demanda de trabajadores panameños del área canalera sino, además, de los ciudadanos norteamericanos residentes o en tránsito por las bases militares. La conflagración mundial hacía difícil el trasiego de mercancías, y con ello, las importaciones. Por otro lado, todos los recursos dentro del área canalera estaban para soportar la estructura militar de Estados Unidos, y no precisamente para realizar las tradicionales importaciones. Sin embargo, como elemento explicativo del desarrollo de las actividades productivas, y sobre todo de la industria, se le otorga excesiva importancia a estas dificultades.<sup>30</sup> Contrariamente a lo presupuesto en tal interpretación, los datos indican que las importaciones continuaron aumentando durante la guerra, aunque por prioridades de la guerra, a no dudarlo, los Estados Unidos tenían ahora menor interés en disputarle este espacio a la burguesía local.

---

<sup>(29)</sup> Refiriéndose a la crisis de 1929, Manduley, por ejemplo, señala: "No es sino hasta 1936...que el Tratado Arias-Roosevelt mejora sustancialmente la situación", *ob. cit.* p.8

<sup>(30)</sup> Esta intensificación de actividades (en el área canalera debido a la guerra, who) se tradujo en una potenciación de la demanda de bienes y servicios. Ello aunado al desajuste de las rutas comerciales y al descenso de las importaciones que impuso la guerra, presionó fuertemente en provecho del desarrollo de la producción interna. Manduley, Julio; *ob. cit.* p.9. Subrayado nuestro. Esto también se argumenta en el trabajo de la CEPAL, citado, p.1-8.