

---

# II

**ÉPOCA DEL CANAL FRANCÉS**

# ÉPOCA DEL CANAL FRANCÉS\*

**Carlos Arellano R.**

## **Antecedentes**

Luego de los fracasos que obtuvo el Gobierno de la "Nueva Granada", para que algunos países desarrollados se encargaran de la construcción de un Canal Interoceánico por el istmo, el gobierno de Colombia, como ya se le dominaba a la "Nueva Granada" en 1876, firmó el 26 de mayo, del mismo año, un tratado con la Sociedad Civil del Canal Interoceánico del Darién, mediante el cual, se autorizaba a dicha sociedad emprender los estudios y las exploraciones en Panamá, al sur de una línea recta imaginaria trazada desde cabo Tiburón hasta punta Garachiné.

Una Comisión de 19 miembros, dirigidos por Lucien Napoleón Bonaparte Wyse y que comprendía entre otros al Teniente Armand Reclus y al Ingeniero panameño Pedro Sosa, llegó a Panamá en noviembre del mismo año. Al regresar a París, «Wyse» presentó un informe negativo e inconcluso del punto de vista de la exploración, entonces, en el mes de noviembre de 1877 llevó a cabo la segunda expedición de la cual el informe sobre la responsabilidad recaía en la persona de Reclus. Basándose en este informe, el Tratado Salgar-Wyse se firmó el 20 de marzo de 1878. Dicho Tratado otorgaba a la Compañía francesa que iba a construir el Canal un período de tres años para realizar investigaciones, dos años para la organización, doce años para la construcción del Canal y si se requería, seis meses más.

El total del privilegio para la explotación del Canal era de 99 años. <sup>(1)</sup> Desde ese momento, toda una serie de ingenieros franceses y de exploradores comienzan a realizar exámenes sobre el terreno panameño.

---

\* Extracto de la tesis de graduación titulada: "La présence Française Au Panama Du XVI<sup>ème</sup> Au XIX<sup>ème</sup> siècle. (La presencia francesa en Panamá del siglo XVI al siglo XIX). Universidad de Panamá, 1983.

<sup>(1)</sup> Gerstle Mack. **La tierra dividida**. Editorial Universitaria. Panamá 1971. 400 pp.

Es así que la presencia francesa en Panamá, comienza a sentirse. Finalmente Wyse transmite a la Compañía Universal del Canal Interoceánico, organizada y dirigida por el Conde Ferdinand de Lesseps, el contrato de las concesiones que había sido otorgado al Congreso colombiano.

Con ese derecho en mano, y para asegurarse de la más grande participación francesa (de todos los sectores) en la obra del Canal de Panamá, Ferdinand de Lesseps envía a las diferentes Cámaras de Comercio de Francia, una invitación, en el mes de enero, de manera que esas instituciones se hicieron presentes mediante un delegado en la Asamblea General del Comité Internacional que se llevaría a cabo en París, el 15 de mayo del mismo año. Luego de dicho Congreso, el constructor del Canal de Suez estaba listo para salir hacia Panamá con su equipo y así iniciar los trabajos del Canal Interoceánico.

### **Núcleos de habitantes**

La presencia francesa durante la construcción del Canal francés, se lleva a cabo con dos diferentes grupos raciales de ciudadanos franceses blancos y negros. La mayoría, provenientes de Martinica, como señala Jules-Charles Roux en su cuadro de migraciones.<sup>(2)</sup> Hay otros que venían del Senegal <sup>(3)</sup>, aún cuando era un número más reducido.

Ya hemos visto, que en 1867, existían en Panamá, familias de origen francés y sus nombres han sido incorporados en la actualidad a la sociedad panameña.

Cabe la posibilidad de que las mismas, se hayan establecido en la capital, luego de la construcción del ferrocarril que unía el Atlántico, con el Pacífico.

A dicho grupo formado por ciudadanos de raza blanca, se unieron expedicionarios y técnicos que el Conde de Lesseps había enviado, antes de su llegada a Panamá.

---

<sup>(2)</sup> Figueroa N., Alfredo. "Visión de Panamá durante la época del Canal francés, 1880-1903". **La República**. Panamá. Enero 6, 1980.

<sup>(3)</sup> Jaén, S. Omar. **La población del Istmo de Panamá del siglo XVI al XX**. Panamá Imprenta de la Nación. 1978.

A principios del mes de noviembre de 1879, de Lesseps envía un equipo de zapadores para sumergir barras de pruebas a lo largo de la línea del Canal.<sup>(4)</sup> Posteriormente a la llegada de Ferdinand de Lesseps, el núcleo de habitantes aumentó.

De Lesseps para mostrar que los capitalistas de los fondos franceses tenían que hacerle frente a los rigores del clima y a otras dificultades, decidió venir a Panamá, con su esposa Louise Hélène Autard, tres de sus hijos más pequeños y sus maestras. Estuvo también acompañado por el Ingeniero holandés «Dirks», el Ingeniero francés "Boutan", el oficial "Dauzats", miembro de la Comisión francesa del Congreso, dos técnicos, "Douprat y Gallay», "Gaston Blanchet", "Abel Couvreur" hijo, socio de la Compañía, Henry Bionne, secretario general del Consejo y un periodista del "Moniteur Universal".<sup>(5)</sup> (Monitor Universal). Con un grupo semejante, de Lesseps deseaba que se comprendiera la necesidad existente de la parte interesada en la obra del Canal, de venir a Panamá y de estar presentes durante la construcción y después de la administración de dicha obra.

Como respuesta al mensaje que de Lesseps había dejado para dar el ejemplo, en el mes de enero de 1881, antes de abordar la nave "**La Fayette**". 40 ingenieros franceses llegaron a nuestro país, algunos venían acompañados de sus esposas y bajo la dirección del señor Gaston Blanchet y el Almirante Reclus, nuevo Gerente General de la Compañía del Canal.<sup>(6)</sup>

El núcleo de la población francesa de raza blanca aumenta cada vez más y la presencia francesa por ende se acentúa, mediante su tecnología.

En su tercer y último viaje a Panamá en 1886, Ferdinand de Lesseps encontró 530 franceses, quienes se desempeñaban en diferentes empleos técnicos, administrativos y dependientes; aparte del personal de la misma nacionalidad que había sido empleado, por diferentes empresarios a los cuales la Compañía Universal del Canal Francés había otorgado alguna responsabilidad. Entre esos ciudadanos franceses se encontraba el joven Ingeniero, Phillippe Bunau-Varilla, quien llegó a Panamá en el mes de octubre

---

<sup>(4)</sup> Mack Op. Cit. p. 35.

<sup>(5)</sup> Ibid.

<sup>(6)</sup> Méndez P. Alberto. "Ferdinand De Lesseps y los Canales. **La República**. Panamá Enero 6, 1980.

de 1884, contratado como jefe de la III división del Canal, del lado Pacífico. Cuando el señor de Lesseps llegó, en el mes de febrero de 1886 a la ciudad de Colón, el Ingeniero Bunau-Varilla, acababa de adquirir un cargo de Director General de todo el trabajo del Canal del lado Atlántico. De Lesseps al momento de su último viaje, llegó con sus representantes a la Cámara de Comercio de Marsella, Burdeos, "San Nazaire", y Ruán, y del corresponsal del periódico de Debates, Gustave de Molinari. <sup>(7)</sup>

Con ese cortejo, de Lesseps trataba de obtener la mayor participación de los franceses en Panamá y llamó, a través de invitaciones a las diferentes Cámaras de Comercio de Francia, para que estuviesen listas, con antelación a la organización y a la participación de las actividades del Canal; para de esa manera, dejar de un lado las improvisaciones que se suscitaron al momento de la apertura del Canal de Suez. Contestando a la carta que Ferdinand de Lesseps enviara al Presidente de la Cámara de Comercio de Marsella, el 4 de enero de 1886, dicha Cámara estuvo representada (en el tercer viaje de de Lesseps en Panamá) por el señor Jules Charles Roux.

Dicha acción a llevar a los franceses, (ya bien a través de instituciones, ya bien personalmente) para que se animaran a estar presentes en Panamá.

Tuvo sus efectos en muchos profesionales, aventureros, y otros, como por ejemplo, el pintor Paul Gauguin, quién vino a Panamá durante el mes de abril de 1887, con la intención de comprar una pequeña parcela de tierra en

poco tiempo, la mayoría de ellos abandonaron sus empleos del Canal, para abrir pequeñas abarroterías, pensiones, y otros negocios de los cuales ellos mismos serían sus propietarios. Cabe destacar que la población europea de raza blanca, nunca sobrepasó la cifra de mil habitantes, de los cuales el 60% eran franceses. <sup>(9)</sup>

El resto de la presencia francesa estaba conformada por martiniqueños y senegaleses, que en 1884 alcanzaron un máximo de 1,000. Según el informe de "Jean D'Elbee", en la *Revista Universal* volumen 71, número 15 del 1 de noviembre de 1937, página 321, el Canal francés registró un poco más de 19,000 personas de todas las nacionalidades.

El efecto se convierte en parte de la narración exagerada sobre la mortalidad de los franceses de Panamá a causa de la fiebre amarilla cuando él asegura que de 21,000 franceses que trabajaban en el Canal 16,000 de ellos morían en algunas semanas durante una sola epidemia de la fiebre.

Al momento del desmoronamiento de la Compañía casi 14,000 empleados fueron abandonados en el istmo. El cese drástico de los trabajos, produjo una confusión económica entre los empleados, algunos optaron por la repatriación; tal como sus propios gobiernos se lo habían ofrecido, sobre todo los jamaicanos.

En cuanto a los franceses, no hay prueba sobre la actitud del gobierno de París, lo que no se pone de manifiesto que algunos regresaron a sus países por su cuenta, los otros permanecieron en Panamá, en la capital, o en el interior del país.

El señor Daniel Dufond, de origen francés, llegó a Panamá en 1913, a la edad de 12 años, con la intención de vivir con su tío. El mismo trabajó, en la construcción del Canal francés, y en ese tiempo, vivía en las playas de Nuevo Gorgona. Daniel Dufond fue uno de los testigos de los efectos del "Tsunami" que en 1918 devastó las playas de Nuevo Gorgona.

Entre 1906 y 1908, durante la construcción del Canal por parte de los Estados Unidos de América, cientos de franceses llegaron al istmo entre los trabajadores europeos.

---

<sup>(9)</sup> Ibid, p. 84.

En resumidas cuentas, la población francesa en Panamá, se presentó a finales del siglo XVIII, con 780 negros afrancesados (en Punta Gorda). La presencia francesa aumenta, poco a poco, hasta alcanzar el número 1,848 al momento de la construcción del Ferrocarril Transístmico. Desde ese momento, hasta finales del siglo XIX, Francia se hizo presente en Panamá con un significativo núcleo de la población. El escándalo de Panamá que estalló cuando la Compañía francesa que construía el Canal se declaró en bancarrota dejó huellas indelebles, como también diferentes expresiones culturales que se manifestaron esencialmente en el pensamiento de los nativos de ese país.

### **Núcleos de alquileres y arquitectura**

La decisión panameña de unión a la Gran Colombia, después de nuestra independencia de España, produjo un considerable atraso en nuestro desarrollo urbano que tuvo su repercusión y consecuencia en nuestra arquitectura que había caído en un letargo y tendía a la continuidad de la arquitectura colonial española.

Desde el inicio de la construcción del Canal por los franceses, y a la llegada de una importante migración extranjera que vino para trabajar en nuestro país, hubo un gran crecimiento de alquileres destinados a obreros y a los directores blancos. Como también para las oficinas administrativas de la Compañía Universal del Canal Interoceánico.

Para hospedar a los obreros encargados de los trabajos fuertes, la Compañía tomó un patrón de vivienda del estilo barraca, nunca antes visto en Panamá y las cuales poseían 40 literas disponibles en dos líneas, esas habitaciones eran bastante ventiladas y tenían el techo sostenido con hierros. Por otra parte, las oficinas y los hogares suministrados al personal blanco eran tan convenientes y cómodos como las condiciones lo permitían. Así lo manifestó el Teniente "Kimball" en su informe de inspección en 1886. «Rousseau», otro inspector dijo que en general los edificios construidos por los franceses estaban bien hechos:

*"Con la debida consideración para la comodidad y la salud". <sup>(10)</sup>*

Lógicamente que la Compañía procuró suministrarle, no solamente condiciones de vida decorosa, sino también inmuebles y un ambiente agradable con una arquitectura apropiada para el trópico.

La influencia de la presencia arquitectónica francesa en nuestro país se pone de manifiesto, a través de varias construcciones, tales como: el antiguo "Grand Hôtel". Dicha construcción, fue efectuada antes de la llegada de los franceses para la construcción del Canal; esta sería tomada como modelo para realizar otras construcciones.

El «Gran Hotel», sirvió también como oficinas de la Compañía Universal del Canal Interoceánico. Por décadas fue, la oficina central de los Correos Nacionales y en la actualidad se encuentra allí el Museo del Canal Interoceánico de Panamá.

El Hospital Central de Panamá, en las faldas del Cerro Ancón y el muelle francés en la desembocadura del río Grande son otras de las grandes obras arquitectónicas que los franceses llevaron a cabo en nuestra nación.

En la zona residencial, la arquitectura francesa toma especial importancia sobre todo en la ciudad de Colón donde los inmigrantes franceses, construyeron casas con balcones alargados e igualmente con hierros que mantenían el gusto de las antillas francesas y de la luisiana.

Las casas tenían dos o tres pisos, normalmente eran de madera, con balcones alargados y sostenidos por columnas que formaban galerías en la planta baja, y que protegían al transeúnte de las inclemencias de los trópicos.

Este patrón cultural de la arquitectura francesa en los trópicos continuó con su influencia en la ciudad de Colón y Panamá; a pesar del reemplazo de las casas de madera por las de cemento, estas conservaron las características anteriores.

Muchos edificios existentes en la actualidad en el barrio de San Felipe, el "Casco Viejo" de la ciudad, guardan en sus techos una característica

---

<sup>(10)</sup> Gerstle Mack. *La tierra dividida*. Tomo II. Panamá. Editorial Universitaria. 1971. P. 78.



propia de la arquitectura francesa y dicha característica es la de presentar inclinaciones, siendo la parte inferior más elevada que la parte superior siguiendo el tipo de cubierta "Mansarde" (Buhardilla); dicho término se deriva del nombre del arquitecto francés François Mansard.

Entre los arquitectos franceses que conservaron el estilo propio de su país, podemos citar a Paul Chatagnon <sup>(11)</sup>, quien fue uno de los arquitectos que ejercía ese oficio en Panamá a principios del siglo XX.

Sin vislumbrar las críticas hechas a la casa de campo de Jules Dingler, dado el precio elevado en esa época (a consecuencia de un lujo excesivo) la vivienda de ese Ingeniero conocida también como "**La locura Dingler**" era un astrágalo de un gusto exquisito y refinado, de igual forma podemos considerar la morada de Ferdinand de Lesseps en la ciudad de Colón, que aún siendo más modesta fue criticada, producto del malbaratamiento de los fondos franceses en el Canal.

Los franceses completaron su presencia arquitectónica con las estructuras de ornato y construyeron en la zona donde residían avenidas y parques en los bosques circunvecinos una especie de "**Bois de Boulogne**" en miniatura. <sup>(12)</sup>

El estancamiento de las construcciones de los edificios que existían en nuestro país hasta que iniciaran los trabajos del Canal francés, desapareció y las ciudades de Panamá y Colón toman un dinamismo urbano, de lo cual la concepción arquitectónica francesa se entrevé y se concretiza en diferentes edificaciones que aún hoy día se pueden apreciar en nuestras dos principales ciudades.

### **Centros de salud**

La muerte de varios funcionarios de raza blanca de alta jerarquía, producto de una pobre resistencia a las enfermedades endémicas que existían en Panamá a principios de la construcción del Canal francés, hizo recordar la mortalidad que se dio durante la celebración de las "*Ferías de*

---

<sup>(11)</sup> Samuel Gutiérrez, "Leandro Villanueva Myer, arquitecto y maestro". Suplemento Istmo. **La Estrella de Panamá**.

<sup>(12)</sup> Mack, Op. p. 80.

*Portobelo*", y que verdaderamente se verificó, luego del grupo de visitantes; es más, se hizo énfasis en las enfermedades tropicales que se presentaron en Panamá durante el viaje transistmico que realizaban los buscadores del oro de California.

En 1875, las Hermanas de "Saint Vincent de Paul" (San Vicente de Paul), provenientes de Francia, comenzaron a brindar sus servicios a la sociedad panameña como enfermeras en los hospitales existentes en esa época.

En 1876 cuando la administración del Hospital para los extranjeros se encontraba vacía las religiosas francesas se encargaron con un interés plausible. Hasta que la compañía francesa del Canal abriera el hoy día llamado "Hospital Gorgas". *Posteriormente las religiosas continuaron prestando servicios en el Hospital Santo Tomás.* <sup>(13)</sup>

El mal relato sobre la mortalidad entre los obreros que construyeron el Ferrocarril de Panamá unido a los hechos antes mencionados, motivaron a los directivos del Canal Francés, a construir un Hospital reconocido de dicha época como el mejor de los trópicos.

En este caso, se puede manifestar la opinión del médico canadiense Wolfred Nelson quien dijo, refiriéndose a los centros de salud construidos por los franceses:

"Los hospitales del lado de Panamá son los mejores y los más completos sistemas hospitalarios que se han establecido en el trópico. Existen más de setenta edificios y sus precios oscilan entre cuatro millones de dólares. El servicio que ofrecen, es realmente admirable." <sup>(14)</sup>

El Médico Gorgas, hablando del Hospital Francés de Ancón acotó lo siguiente:

---

<sup>(13)</sup> Ernesto Castillero J. "Presencia en Panamá de los hijos de San Vicente de Paul". *Revista Lotería* N°. 237-238, Nov.-Dic. 1975. (pág. 107-110).

<sup>(14)</sup> W.C. Gorgas. *Sanitation in Panama*. New York 1915. p. 232 mencionando por Gerstle Mack, Op. Cit. p. 86, y W. Nelson, Op. Cit. p. 271-271.

"Es una institución hospitalaria tan buena, como cualquier otro Hospital en América". <sup>(15)</sup>

Los hospitales contruidos por los franceses tenían eficientes enfermeras, y médicos expertos, pero no conocían los transmisores de las dos epidemias más mortíferas de aquella época: La malaria y la fiebre amarilla.

El progreso que la presencia francesa en Panamá dejó en el sistema hospitalario permitió a los estadounidenses, a través del doctor William Gorgas, aprovecharse y mejorarlo.

El mismo año en que el Conde Ferdinand de Lesseps llegó, por primera vez a Panamá, o sea en 1880, comenzó la organización de los servicios médicos y sanitarios a saber:

El Hospital de Ancón, en las faldas del cerro del mismo nombre, y otro hospital en la ciudad de Colón. Al mismo tiempo estableció, pequeños dispensarios y enfermerías en los centros intermedios de la construcción del Canal. En 1881, estos centros le fueron confiados al médico Compayo (éste, fungió como Jefe de la División Sanitaria del Canal de Suez).

En 1884, el Hospital de Ancón poseía 16 pabellones separados, donde las religiosas de la Orden de "Saint Vincent de Paul" (San Vicente de Paul) eran las enfermeras y atendían a los pacientes allí reclusos.

Como un complemento de la obra sanitaria y en defensa de la salud de su personal, la Compañía abrió, ese mismo año, un Sanatorio en la isla de Taboga destinado para los convalecientes. La intención francesa de vivir en un ambiente sano, era evidente.

Sabían muy bien que cualquier centro de inmundicia cercano al lugar donde ellos iban a vivir atentaría contra la salud. Pero poco o nada podían hacer por las comunidades vecinas. Hay que destacar el ejemplo del pueblo francés Cristóbal Colón (actualmente Puerto Cristóbal), fundado durante la construcción del Canal.

La vecina ciudad de Colón, no era aseada. Era un sitio malsano, en el cual las casas estaban pintadas con colores brillantes y sin alcantarillas, ni barrenderos. Los habitantes, vertían todos los desperdicios a los pantanos aledaños.

---

<sup>(15)</sup> Ibid., p. 86.

Necesito manifestar, decía el escritor de «Molinari» en 1886, que la Compañía del Canal, no posee autoridad en Colón.

El servicio sanitario del pueblo, está confiado al Consejo Municipal... Pues ellos prefieren dedicarse a otros asuntos. <sup>(16)</sup>

Frente a la realidad de los cuadros estadísticos de muertos por causa de las enfermedades tropicales, hay que resaltar que muchas vidas humanas, se han salvado gracias al esfuerzo de una medicina preventiva y a los grandes trabajos de servicio sanitario, llevado a cabo por un equipo de obreros de saneamiento en las dos ciudades terminales de Panamá.

"La presencia francesa en Panamá, a través de su cuerpo de médicos sanitarios, de enfermeras, y de las Hermanas de la Caridad de "Saint Vincent de Paul" (San Vicente de Paul), establecieron las bases para que los estadounidenses culminaran con éxito, al descubrir los transmisores de las enfermedades que azotaban los pueblos de tránsito y permanentes de Panamá y Colón".

Los funcionarios franceses se percataron de que estaban imposibilitados de llevar a cabo en la ciudad misma, toda una serie de trabajos esenciales que les permitiría vivir en condiciones favorables; puesto que ellos no tenían autoridad, como citamos anteriormente, y también debido a que la responsabilidad sanitaria, le era confiada al Consejo Municipal, que se dedicaba a otros asuntos. Entonces la Compañía se dedicó a construir un nuevo pueblo, que se le bautizó con el nombre de "Cristóbal Colón", que se encontraba cerca de "la colina del Mono", en el presente, "Mount Hope" (Monte Esperanza). Dicha construcción, requería del relleno de los pantanos, para el nivel de la tierra, algunos pies por encima del nivel del mar. Los ingenieros se sirvieron de los materiales encontrados en el cause del Canal.

Sobre ese relleno, que tenía una superficie de aproximadamente 60 hectáreas, se construyeron almacenes, talleres, aserraderos, garages para guardar las locomotoras, depósitos para guardar el carbón y otras infraestructuras cerca de las casas de los técnicos franceses.

---

<sup>(16)</sup> Mack. Op. Cit. p. 86-87.

La Comunidad de "Cristóbal Colón", estaba situada cerca de una de las costas de la Bahía de Limón. Y la misma estaba protegida por un malecón donde existían muelles.

"El progreso que tuvo la ciudad de Colón durante la presencia francesa, permanece plasmado, en el escrito de un corresponsal del «Boletín del Canal Interoceánico» (Nº 40 del 15 de abril de 1881) en la página 354: El pueblo de Colón, anteriormente despoblado, ahora no lo reconocemos. En su puerto, hay constante ir y venir de navíos... es fácil encontrar trabajo para todo el mundo... pero muy difícil encontrar vivienda".

Hace algunas semanas, había únicamente un sólo hotel dirigido por un ciudadano estadounidense; actualmente existen tres restaurantes franceses, y un excelente hotel: **El Hotel Internacional**, en donde su cocinero francés procedente de Nueva York, deleitaba los gustos franceses. Esta es una de las obras llevadas a cabo por la presencia francesa en Colón y en la isla de Naos con los observatorios meteorológicos e hidrográficos que suministraban informaciones científicas a cerca de la obra del Canal..... <sup>(17)</sup>

El equipo de excavación que los franceses trajeron a Panamá, era un modelo actualizado de fabricación franco-belga, quizás muy pequeño y muy pesado. Los ingenieros franceses antes de abandonar la empresa, habían excavado, más de cincuenta millones de metros cúbicos de tierra.

### **Centros comerciales y sociales**

Las oficinas centrales de la Compañía Interoceánica, se establecieron en la ciudad de Panamá y para albergarla la empresa decidió comprar el edificio del "Grand Hôtel".

El volumen de las personas de la Compañía del Canal que iban y venían de Colón y a lo largo de todos los centros de construcción adjudicados a los franceses que se establecían en nuestro país, a raíz de la construcción del "Ferrocarril Transistmico", hacía indispensable el establecimiento de Centros comerciales y sociales. Es así, como algunos almacenes prosperaron. Algunos subsistieron, hasta los años 1940 y 1950, podemos

---

<sup>(17)</sup> Mack, Op. Cit. P. 76.

mencionar entre otros: El Bazar francés, "Au Bon Marché", (A lo barato, al buen precio), el "Café Petit Paris" (el Café pequeño París).

Antes que el "Grand Hôtel", se convirtiera en la oficina central de la Compañía del Canal, existía un cuartito en ese hotel, que tenía una mesa de ruleta, como también toda clase de diversiones.

En Panamá no habían cines, ni salas de conciertos, ni otros lugares de sano esparcimiento, a parte, del Paseo de las Bóvedas. Los bares estaban contruidos para bebidas rápidas <sup>(18)</sup> solo, posiblemente con un largo mostrador para beber de pie.

Cuando el cuartito del "Grand Hôtel" se clausuró, nuevos centros de juego hicieron su apertura. Algunos pertenecían a los chinos, quienes en principio, vinieron a Panamá para trabajar en las obras del Canal, pero al momento de dejar los trabajos con la empresa. Estos establecieron negocios por su propia cuenta, e igualmente crearon una pequeña burguesía urbana.

La Compañía del Canal intentó suministrar al personal europeo un poco de encanto y de distracción. En el mes de julio de 1883, se abrieron en Colón salas de distracciones provistas de libros, de periódicos y de varios juegos de salón donde empleados podían reunirse durante las noches, y a la hora de la siesta, fortaleciendo así, día a día los lazos de amistad y ayudarlos a convertirse en una gran familia.

Era imposible saber ¿cuántos de dichos empleados, gustaban de esas salas, bares, prostíbulos y casinos? <sup>(19)</sup>

Una de las causas que contribuyó a la proliferación de "cabarets" (clubes o centros nocturnos), baratos o a buenos precios y a la prostitución, tanto en Panamá como en Colón fue el hecho de que la Compañía descartó el consejo del periodista francés de Molinari, quien había sugerido la creación de una Caja de Ahorros en Panamá, para promover la economía sobre todo entre los obreros negros.

Hay que resaltar que el gobierno jamaicano, se comprometió en aceptar los depósitos de los ahorros de los ciudadanos y de hacerles llegar el dinero de sus familias a Jamaica.

---

<sup>(18)</sup> Ibid., p. 76.

<sup>(19)</sup> Ibid., p. 75.

Los obreros negros, no poseían un lugar donde colocar con toda confianza sus ingresos adquiridos y ganando más de lo que ellos podían gastar para su subsistencia diaria, ellos contemplaban gastar el excedente en cualquier tipo de placeres (lo más rápido posible). Para ellos, el placer era la ociosidad, el juego, la bebida y el fornicar.

En ese sentido, la presencia francesa no supo establecer una infraestructura, apropiada para proteger la economía de la mayoría de sus obreros, tal vez para complacer a los grupos burgueses que se aprovecharon de la situación para establecer centros de diversiones en un número mayor de la cantidad considerable y aconsejable.





---

# III

## ASPECTOS JURÍDICOS DEL CANAL DE PANAMÁ

# 1. INFORMES SOBRE LOS CANALES DE SUEZ Y PANAMÁ\*

*Eloy Benedetti*

Informe rendido al Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Galileo Solís, por el Asesor jurídico de la Cancillería el 7 de septiembre de 1963, sobre la operación de los Canales de Suez y Panamá, en cumplimiento de misión oficial que le fuera encomendada al autor.

Panamá, 7 de septiembre de 1963.

A Su Excelencia  
Dr. Galileo Solís  
Ministro de Relaciones Exteriores.  
E.S.D.

Señor Ministro:

Cumplo con informar a Vuestra Excelencia sobre las experiencias y conocimientos relativos a la operación del Canal de Suez, que tuve la oportunidad de recoger en el curso de la visita oficial que efectué a la República Árabe Unida en el pasado mes de mayo, informaciones que estimo de importancia para la defensa de los intereses de la República en la Zona del Canal.

---

Tomado de *Tres ensayos sobre el Canal de Panamá*, Panamá, Ministerio de Educación, 1965.

### **Las diferencias de política**

Sería imposible analizar las diferencias existentes entre la forma como son operados los Canales de Suez y Panamá, sin considerar previamente los aspectos generales de la política que aplican la República Árabe Unida y los Estados Unidos a sus respectivas vías interoceánicas. La diferencia fundamental entre los dos canales radica en que mientras el de Suez es manejado con eficiencia administrativa y criterio económico, en el de Panamá se han supeditado dichos aspectos a los intereses nacionales de los Estados Unidos, particularmente en lo tocante a la defensa del Continente y al tránsito naviero internacional.

La diferencia antes apuntada no debe extrañarnos, ya que ella responde a las condiciones distintas que prevalecen en las dos naciones que operan los canales. Mientras los Estados Unidos, la primera potencia marítima e industrial del mundo, con un interés vital en la seguridad del Hemisferio, maneja un canal lejos de sus fronteras e incrustado en el territorio de otro Estado; para la República Árabe Unida carece de importancia el tráfico marítimo mundial, y por no ser una gran potencia, y debido también a la circunstancia de tener el Canal enclavado dentro de su propio territorio, tampoco tiene interés en convertir a la Zona adyacente al mismo en una base militar.

Estas diferencias básicas entre los intereses de los Estados Unidos y la República Árabe Unida en sus respectivos canales, determinan a su vez las diferencias de política económica que se observan en los mismos. Así, mientras los egipcios procuran que el Canal produzca utilidades que contribuyan al desarrollo de su precaria economía; los Estados Unidos, despreciando las ganancias, tratan de que el Canal de Panamá sirva a las necesidades del Comercio Marítimo mundial al costo más bajo posible. Tenemos también que debido al hecho de estar el Canal de Panamá situado lejos de los Estados Unidos y en el centro de nuestra República, como un medio de preservar su hegemonía sobre la Zona, han creado un costoso aparato burocrático dirigido por ciudadanos norteamericanos, que adolece de las fallas características del colonialismo. En Egipto, desde luego, no existe nada semejante. Por último los Estados Unidos, debido a su interés nacional, en la defensa del Continente y aprovechando la estratégica posición

geográfica del Istmo, han convertido a la Zona en una gran base militar destinada a fines ajenos a la seguridad y neutralidad del Canal. En la Zona del Canal de Suez tampoco encontramos esta situación.

El aspecto de la operación del Canal de Suez de mayor relieve en una comparación con el Canal de Panamá, es el de la diversidad de la política económica que siguen las dos administraciones. Mientras los Estados Unidos declaran como política oficial el principio de que el Canal de Panamá no debe producir ni pérdidas ni ganancias; el Canal de Suez ha sido operado desde su construcción como una empresa comercial cuyo objetivo es rendir utilidades.

Debe recordarse que el canal egipcio fue construido por la Compañía Internacional del Canal de Suez, y que esta empresa, como toda sociedad comercial, tenía como finalidad esencial el producir utilidades para sus accionistas. A pesar de que, como es sabido, el Gobierno británico adquirió gran número de las acciones de la Compañía, el Canal no dejó nunca de operar como una empresa mercantil. Con la nacionalización este criterio no ha variado; por el contrario, la administración egipcia ha intensificado esta política. Se ha despedido a la mayoría de los empleados europeos que percibían altos salarios y otros beneficios, disminuyendo así el costo de los gastos burocráticos, y se han aumentado parcialmente los peajes.

En el caso de Panamá las circunstancias ocurrieron en forma diversa. Después del fracaso de la Nueva Compañía del Canal Francés, que indudablemente hubiera operado la vía interoceánica con criterio comercial, los Estados Unidos, una vez adquirida la concesión en la forma por todos conocida, establecieron en la Zona del Canal una especie de sistema colonial, cuya política y finalidades han obedecido en todo momento a sus propios intereses nacionales.

Dentro de estos intereses norteamericanos, la defensa nacional ha tenido siempre importancia preponderante; y, en segundo término, la prestación de un servicio de tránsito de un océano a otro que resulte lo más económico posible para las naves que lo utilizan. Si bien estas dos directrices básicas no han sido alteradas substancialmente en el medio siglo de operación que tiene el Canal, sí se han producido a través de los años algunas variantes.

Durante el primer período, que llega hasta las negociaciones del Tratado de 1936, los norteamericanos no se preocuparon mayormente por el problema económico del Canal. Como es bien sabido, su interés original y básico en la vía había sido de carácter estratégico, y en consecuencia se limitaron a convertir la Zona en una poderosa base naval y militar. El monto de los peajes fue fijado de manera que les permitiera operar el Canal con un cierto margen de ganancia; lo necesario para hacer algunas amortizaciones al capital invertido en la obra, mejorar sus instalaciones en la Zona y pagar a Panamá los \$250,000.00 anuales que estipulaba el Tratado de 1903.

Es importante señalar que no fue hasta el año de 1951 cuando empezó a cobrarse peajes por el uso del Canal a la naves de propiedad del Gobierno de los Estados Unidos. Como quiera que la mayoría de los barcos de propiedad del Gobierno son de guerra, en realidad esta franquicia respondía a la política imperante en esta primera época tendiente a considerar al Canal como una base más en el sistema de defensa norteamericano.

Con las negociaciones que culminaron con la firma del Tratado de 1936 se inicia una nueva etapa, que se caracteriza por la constante presión por parte de Panamá para lograr una mayor participación en los beneficios que el Canal produce. Sin embargo, pese a los esfuerzos de los gobiernos y pueblo panameños, pocas son las ventajas que se obtienen, ya que aún respecto a la anualidad, en esa época sólo se logra que la exigua suma de \$250,000.00 pactada en oro, sea pagada en su equivalente en dólares depreciados. Durante este segundo período comienzan a dejarse sentir con intensidad en la política económica del Canal, dos nuevas fuerzas, que hasta cierto punto, han opacado en los últimos años la influencia de los sectores militares. Dichos grupos responden a los intereses marítimos mundiales y a los zoneitas, o sea los norteamericanos que trabajan y residen en la Zona del Canal. Actuando como grupos de presión ante el Gobierno de Washington, particularmente a través de bien organizados cabildeos en el Congreso, estas dos fuerzas ejercen hasta el día de hoy una influencia preponderante, podríamos decir decisiva, en la política económica del Canal.

Los esfuerzos de Panamá por percibir mayores beneficios recrudecen con la depresión que siguió al auge económico que trajo al Istmo la segunda guerra mundial. Asediado por los intereses encontrados de los cuatro

sectores, los navieros, los zoneítas y los panameños, el Gobierno de Washington durante el período que se inicia con la década de 1950, pone en vigencia una política económica para el Canal, que en sus rasgos generales subsiste hasta el día de hoy, y que tiene las siguientes características:

Como base fundamental mantiene el postulado de que el Canal debe ser económicamente autosuficiente. Esto es, que no debe producir ganancias, pero tampoco pérdidas que recaigan sobre el contribuyente norteamericano. El mantenimiento de este principio constituye un triunfo de los intereses navieros, ya que implica también peajes bajos, que es el interés primordial de este grupo de presión. Ello ha sido posible debido a que el constante aumento del número de naves usuarias del Canal permite que, sin aumentar los peajes, se recauden las sumas necesarias para mejoras y ampliaciones en la vía y sobre un pequeño excedente para dedicarlo a satisfacer las exigencias más apremiantes de Panamá, y aumentar las regalías de los zoneítas.

Sin embargo, el principio de operar el Canal sin ganancias ni pérdidas, no es dogma que se aplique rigurosamente; ya que, como expondremos más adelante, el Canal de Panamá siempre ha producido y aún produce varios millones de ganancia neta anual al Tesoro de los Estados Unidos.

Durante los últimos años ha adquirido influencia creciente el cabildeo organizado que los residentes norteamericanos de la Zona ejercen ante los miembros del Congreso. La posición de este grupo es, hasta cierto punto curiosa. Durante la época de construcción y los primeros años de operaciones, el Gobierno de la Zona se vio precisado a prestar toda suerte de servicios a menos de su costo y rodear de exoneraciones de impuestos y otras ventajas a los norteamericanos que vinieron al Istmo tropical e insalubre a cavar el Canal. Con el correr de los años los adelantos de todo orden en las ciudades de Panamá y Colón, los medios modernos de comunicaciones y muchos otros factores han convertido la vida en el Istmo en extremo confortable, hasta el punto de hacer innecesarios el pago de sobresueldos y otros beneficios extraordinarios a los norteamericanos que trabajan en el Canal.

Por su parte los zoneítas, conscientes del peligro que las crecientes exigencias de Panamá representan para sus altos salarios y otras prebendas,

han logrado mediante hábiles presiones ante el gobierno de Washington, conservar y en algunos casos aumentar, como ha sucedido con las bebidas alcohólicas, la mayor parte de sus privilegios y exenciones. Como consecuencia de esta situación y a diferencia de lo que ocurre en Suez, una parte desproporcionada de los ingresos del Canal de Panamá es dedicada al mantenimiento de una colonia burocrática norteamericana en la Zona.

La actitud de las Fuerzas Armadas para con el Canal de Panamá ha variado un tanto durante la última década. A pesar de que, como veremos más adelante, la importancia estratégica y militar de la Zona no ha disminuido, y antes por el contrario se le ha convertido en una base vital para la defensa del Hemisferio, en el aspecto económico las Fuerzas Armadas no constituyen un obstáculo para que Panamá obtenga mayores ventajas del Canal. Ello es así, porque a diferencia de los dos grupos de presión anteriores, los navieros y los zoneítas, las Fuerzas Armadas no tienen mayor interés en participar de los beneficios económicos del Canal; ya que para el Departamento de Guerra, que dispone de vastos recursos presupuestarios, la importancia de la Zona radica en la posibilidad de utilizar sin costo alguno las magníficas ventajas que ofrece nuestro territorio como base militar para la defensa del Continente y para la coordinación de las fuerzas armadas de los países latinoamericanos.

Las ideas anteriores sobre las fuerzas de presión que determinan la política de los Estados Unidos para con el Canal de Panamá, nos permiten un análisis más cuidadoso de los tres elementos esenciales de esta política, y hacer al mismo tiempo un parangón con el Canal de Suez. Dichos elementos son los siguientes:

- a) Peajes bajos;
- b) Gastos extraordinarios de administración; y
- c) Bases militares.

### **Los peajes**

Todo estudio comparativo entre el Canal de Panamá y el de Suez debe iniciarse con los peajes que pagan las naves usuarias. Para la República es ésta una cuestión de suma importancia debido a la política oficial de Washington de operar el Canal sin ganancias ni pérdidas, pues siendo los

peajes su principal fuente de ingresos, es obvio que mientras éstos se mantengan bajos será imposible que aumente la compensación a que Panamá tiene derecho. En Suez, como consecuencia de la política de considerar al Canal como un servicio que debe producir beneficios, se cobran substancialmente peajes más altos que en el Canal de Panamá.

Al considerar los peajes del Canal de Panamá lo primero que asombra es que no hayan sido aumentado jamás. Hoy día rige la misma tarifa básica de \$0.90 cuando el Canal fue abierto al tráfico internacional. Decimos que este hecho es asombroso porque en los últimos cincuenta años el valor adquisitivo del dólar ha disminuido notablemente, y se ha depreciado en cuanto a su valor en oro, lo que hace que en realidad los peajes sean hoy más bajos que en 1914. La política de no aumentar los peajes es tanto más injustificada si se considera que el mismo costo de operación del Canal se ha triplicado en las últimas décadas.

De más está decir que los peajes del Canal de Panamá constituyen el único costo de transporte marítimo internacional, que no ha aumentado vertiginosamente en el curso del último medio siglo. No tenemos estadísticas a mano, pero es indudable que mientras los peajes del Canal han permanecido estacionarios, los otros costos de la navegación, tales como los salarios y compensaciones sociales a las tripulaciones, combustibles, construcción y reparación de naves, equipo, impuestos y ganancias de los propios navieros, etc., han aumentado enormemente en los últimos cincuenta años. Desde luego, como consecuencia de este aumento en los costos del transporte marítimo, los fletes también han subido varias veces su monto durante este período.

Es sabido que el aumento progresivo y constante de fletes, particularmente entre los puertos de la costa Este de los Estados Unidos y Cristóbal, ocasiona graves perjuicios a la economía panameña, ya que determina un alza también agresiva y constante en el costo de la vida. Por ello, encierra una grave injusticia para Panamá la política oficial del gobierno de Washington de favorecer a los intereses navieros manteniendo inalterables los peajes del Canal, pues en esta forma priva a la República de percibir la justa compensación por el uso de su territorio para beneficio del transporte marítimo internacional.



Por lo demás, resulta irónico que el país que más ha beneficiado a la navegación mundial al acortar drásticamente las rutas marítimas, sea víctima de esos mismos consorcios navieros; que por una parte aumentan sistemáticamente los fletes a puertos panameños y por otra impiden con sus cabildeos, que la República reciba la compensación a que tiene derecho por el uso de su territorio por el Canal que contribuye en forma directa a aumentar las ganancias de esos mismos consorcios.

Conviene advertir que el estudio comparativo de los peajes que se cobran en los dos canales, se hace difícil debido a diversas cuestiones técnicas. En primer término tenemos que la medida básica que cada canal toma para cobrar los peajes, la tonelada neta, a pesar de que se la denomina lo mismo, no tiene la misma capacidad, siendo la tonelada neta del Canal de Panamá mayor que la tonelada neta del Canal de Suez. Como consecuencia, una misma nave tiene menor número de toneladas netas para Panamá que para Suez.

Ello explica por qué, a pesar de no ser mucha la diferencia de la rata básica por tonelada, en Suez es de \$0.975 y en Panamá de \$0.90, en la realidad la diferencia de los peajes sea considerable.

Debido a estas dificultades, quizás la forma más gráfica de exponer las diferencias de peajes entre los dos canales, sea tomando algunos ejemplos que hemos obtenido de la Oficina del Contralor de la Compañía del Canal de Panamá.

El barco cisterna «Bunker Hill», de matrícula norteamericana según las medidas del Canal de Suez tiene 8,154 toneladas netas, a razón de \$0.975 por toneladas paga la suma de \$7,971.00 por cruzar el Canal. La misma nave para el Canal de Panamá tiene sólo 7,745 toneladas netas, y a razón de \$0.90 por tonelada de peaje paga \$6,971.00 o sea \$1,000.00 menos. Es decir, que para este buque tanque el Canal de Suez es 14.3% más caro que el de Panamá.

En lo que respecta a las naves de pasajeros, la diferencia en los peajes es aún mayor, ya poco después de nacionalizado el Canal, los egipcios abolieron el antiguo sistema de calcular el peaje a base del número de pasajeros a bordo. En la actualidad en Suez las naves de pasajeros pagan la tarifa completa a razón de \$0.975 por tonelada neta, aún en el caso de que

transporten a un solo pasajero. Así el «S.S. Matsonia», de bandera norteamericana, tiene para el Canal de Suez 18,352 toneladas netas y a razón de \$0.975 por tonelada, paga \$17,939.00. En cambio, al mismo barco de pasajeros se le aplica en el Canal de Panamá un sistema aún más liberal para determinar su tonelaje, de suerte que alcanza solo a 12,890 toneladas, las que a razón de \$0.90, paga solamente \$11,601.00; es decir, \$6,338.00 menos que en Suez, o sea que el Canal de Suez le cuesta al «S.S. Matsonia» 54.6% más que el de Panamá.

Las naves de guerra pagan en Suez la misma tarifa básica de \$0.975 por tonelada de desplazamiento; en Panamá, en cambio, sólo pagan \$0.50 por tonelada de desplazamiento. Los barcos de guerra de la República Árabe Unida no pagan peajes en Suez. En el Canal de Panamá las naves de propiedad del Gobierno de los Estados Unidos, sean o no de guerra, no pagaron peajes hasta el año 1951; a partir de esa fecha en los libros de la Compañía del Canal se le debitan al Gobierno Federal el monto de los peajes. Las naves del Gobierno de Panamá y de Guerra del Gobierno de Colombia tampoco pagan peajes.

La diferencia en los peajes se refleja en el monto de las recaudaciones de ambas vías interoceánicas. Así tenemos que en el año fiscal de 1962 cruzaron el Canal de Panamá 12,099 naves que pagaron en concepto de peajes la suma de \$58,347,000.00. En el Canal de Suez pasaron 17,979 naves durante el año de 1962, y se colectó en concepto de peajes la suma de \$290,480,000.00. Es decir, durante el año de 1962 cruzaron el Canal de Suez 48% más naves que el Canal de Panamá; pero se cobró en concepto de peajes el 397% más en Suez que en Panamá.

Debemos hacer la salvedad de que estas estadísticas no son rigurosamente exactas, pues cuando se trata del Canal de Suez, las cifras corresponden al año calendario de 1962; y las relativas al de Panamá al año fiscal de la Compañía del Canal que cubre de agosto de 1961 a julio de 1962. Esta diferencia, sin embargo, no afecta substancialmente las relaciones entre las cifras.

Como antes hemos dicho, la política de mantener los peajes del Canal bajos, obedece a la presión que ejercen ante el Gobierno de Washington los intereses navieros. Sin embargo, no se debe olvidar que esta política también

beneficia al comercio y a la industria de los Estados Unidos, ya que de un total de 67,525 toneladas de carga que en el año fiscal de 1962 cruzaron el canal, más de 39,000 toneladas provenían o se dirigían a puertos de los Estados Unidos. Es decir un 57.8% del total.

Asimismo, debemos señalar que la economía panameña en nada se beneficia con los peajes bajos, ya que la gran mayoría de la carga que importa o exporta la República no cruza el Canal. El Gobierno panameño no es propietario de naves que utilicen el canal, de suerte que tampoco se beneficia con la exoneración de peajes establecidos en su favor.

Un aspecto importante en relación con los peajes es el de las naves de propiedad del Gobierno norteamericano. Ya hemos visto que desde que el Canal fue abierto al tráfico en 1915, hasta el año de 1951, dichas naves no pagaban por atravesar el Canal. Desgraciadamente no disponemos de estadísticas sobre estos tránsitos gratis.

Sin embargo un análisis de las entradas que en concepto de peajes tuvo el Canal durante la última guerra mundial, nos da una idea de las sumas que se ha economizado el Gobierno norteamericano al no pagar sus naves peajes en la vía interoceánica. Durante los años de guerra disminuyó drásticamente el número de naves mercantes, pero aumentó en cambio el tránsito gratis de barcos de propiedad del Gobierno norteamericano. Como consecuencia, a pesar de que entre los años de 1941 a 1945 cruzaron el Canal 29,612 naves, sólo se colectó la suma de \$48,071,289; lo que arroja un promedio de peaje por nave de \$1,657.10. Ahora bien, durante el año de 1955, que es un año normal de tránsito por el Canal, el promedio pagado por las naves que lo atravesaron fue de \$3,590.00. De manera que si los 29,612 buques que cruzaron el Canal durante la última guerra hubieran todos pagado peajes, la suma colectada hubiera sido de \$106,307,080.00, y no de \$38,071,289.00. Es decir, que solo durante la segunda guerra el gobierno de los Estados Unidos se ahorró, en peajes la apreciable suma de \$58,235,791.00.

Es interesante también observar que durante el año de 1945, en el Canal de Suez, debido a que cobró a las naves de guerra su tarifa normal de \$0.975 por tonelada de desplazamiento, y no los \$0.50 del Canal de Panamá, el promedio de peajes pagado por las naves que lo atravesaron subió a \$9,186.00. De suerte que si durante la última guerra en el Canal de Panamá

se hubieran cobrado los mismos peajes que en Suez, esto es un promedio de \$9,186.00 por nave, el Canal habría tenido una entrada bruta durante los cinco años de guerra de \$272,015,832.00. Es decir, \$223,944,543.00 más que los \$48,071,289.00, cobrados en Panamá durante el mismo período. Es posible que el tonelaje promedio de las naves que durante estos cinco años cruzaron el Canal de Suez hubiera sido mayor que el de los barcos que atravesaron el de Panamá, y debido a ello, como los peajes se calculan con base en el tonelaje, las entradas del Canal panameño no hubieran sido tan altas como las de Suez, aún cobrando la misma tarifa; pero en todo caso, esta diferencia no ha podido ser superior a un 34%.

Si hemos hecho incapie en las entradas de los canales durante los años de la guerra, ello es debido a que durante ese período aumentó el tránsito de naves de propiedad del Gobierno de los Estados Unidos. A este respecto es revelador el siguiente dato: durante el año de 1945 cruzaron el Canal de Suez naves con un total en toneladas netas de 25,064,966 y se colectó en peajes la suma de \$38,639,121.00. En el mismo año el total de toneladas netas de las naves que cruzaron el Canal de Panamá fue de 19,369,141 y sólo se cobró en concepto de peajes \$7,266,211.00.

Estas cifras nos muestran que el costo de los peajes por toneladas neta durante el año de guerra de 1945 en el Canal de Suez fue de \$1.54, en tanto que en el Canal de Panamá fue solamente de \$0.37, o sea la cuarta parte de lo que se cobró en Suez.

Las cifras que anteceden demuestran, sin lugar a dudas, que si durante las últimas dos guerras las naves de propiedad del Gobierno de los Estados Unidos hubieran pagado peajes similares a los de Suez, si no en su totalidad al menos una buena parte de los 387 millones que según la Oficina del Contralor de la Compañía del Canal fue el costo original del Canal, estarían cancelados. De más está decir que si fuera posible calcular el monto de los peajes de todas las naves de propiedad del Gobierno de los Estados Unidos que han atravesado el Canal desde el año de 1915, y aplicarlo a su costo de construcción, la obra se habría pagado con creces desde hace muchos años.

En relación con los peajes, conviene mencionar el caso de las naves de propiedad del Gobierno colombiano. En el año de 1914 se firmó en Bogotá, entre los Estados Unidos y Colombia, un tratado con el fin de poner

término a las diferencias entre los dos países con motivo de la emancipación de Panamá. En el Artículo II de dicho tratado se le otorga a Colombia el privilegio de: «Transportar en todo tiempo por el canal interoceánico sus tropas, material de guerra, aún en caso de guerra entre Colombia y otro país, sin pagar ningún derecho a los Estados Unidos».

A pesar de que el Consejero de la Compañía del Canal de Panamá sostiene, con toda razón, que la disposición antes transcrita no puede ser interpretada en el sentido de que se encuentran exentos de pagar peajes las naves del Gobierno colombiano cuando transportan productos comerciales, el Departamento de Estado insiste en la tesis contraria. Con fundamento en el criterio del Departamento de Estado el Gobierno colombiano se ha dedicado a transportar productos de petróleo de un océano a otro sin pagar peajes en el Canal. Durante el año fiscal de 1962, naves cisternas colombianas cruzaron el Canal 84 veces transportando petróleo y eludieron el pago de \$584,000.00 en concepto de peajes. Es obvio que la interpretación que da el Departamento de Estado al Artículo II del Tratado de 1914, no persigue otro fin que el de otorgar un subsidio a Colombia con las entradas que produce el Canal de Panamá.

Las informaciones que anteceden sobre las comparaciones entre los peajes de Suez y Panamá, nos permiten sacar las siguientes conclusiones:

- a) Que es imperativo un aumento en el monto de los peajes. No existe fundamento o razón para que los peajes del Canal de Panamá sean inferiores a los de Suez, siendo así que el costo de operaciones de éste último es varias veces más económico por tratarse de un canal a nivel.
- b) Que el derecho de Panamá a exigir que se eliminen los peajes de subsidio y a recibir una participación adecuada de las entradas del Canal, tiene aún mayor justificación que en el caso de Egipto. Entre otras razones, debido a que, a diferencia de Suez, cada nave que atraviesa el Canal de Panamá emplea considerable cantidad de agua fresca provenientes de las cuencas hidrográficas de la República y consume considerable cantidad de energía eléctrica, privando así a la economía panameña de valiosísimos recursos hidroeléctricos.

- c) Que no es cierto que la Compañía del Canal de Panamá adeude al Tesoro Federal grandes sumas por el costo de construcción de la vía interoceánica; ya que si se le hubiera cobrado peajes equitativos a las naves de propiedad del Gobierno norteamericano que han atravesado el Canal desde que este fue abierto al tráfico, dicha deuda estaría saldada con creces.
- d) Que no existe razón alguna para que a las naves de propiedad del Gobierno de Colombia que transportan carga comercial, se les exonere de pagar peajes de suerte que la Compañía del Canal sufra una pérdida de más de medio millón de dólares anuales.
- e) Que mientras el Gobierno de Washington mantenga la política de operar el Canal sin pérdidas ni ganancias, Panamá debe insistir en el cobro de peajes adecuados, a fin de que la vía no continúe siendo un medio para otorgar subvenciones a los intereses navieros y a las marinas de guerra de los propios Estados Unidos y sus aliados.

### **Costo de la administración del Canal**

La administración del Canal de Panamá es sumamente compleja, máxime si se le compara con la del Canal de Suez. Para los fines de la política exterior de Panamá es importante una debida comprensión del sistema gubernativo de la Zona; ya que por una parte revela la existencia de actividades que no dicen relación alguna con los fines de la concesión; y por otra, demuestra un excesivo despilfarro en gastos administrativos.

En lo que respecta al Canal de Suez la situación es muy distinta. La Autoridad del Canal no asume gastos por servicios gubernamentales, y en cuanto a los salarios de los empleados, si bien son un tanto más elevados de los que normalmente paga el Gobierno egipcio, distan mucho de ser tan altos como los del Canal de Panamá. Debe tenerse presente que en la Zona coexisten dos organismos gubernamentales gemelos: La Compañía del Canal de Panamá y el Gobierno de la Zona del Canal. Las actividades de ambos organismos se pagan casi exclusivamente de las entradas que produce el Canal, debido a que ninguna de las dos entidades percibe sumas

apreciables en concepto de impuestos, que son las entradas normales de todo gobierno; y tampoco por los servicios que prestan a los residentes norteamericanos de la Zona, ya que se cobran tarifas muy inferiores al costo de los mismos.

A fin de tener una idea más clara de la política económica de los Estados Unidos con respecto al Canal, conviene analizar las cifras que aparecen en el cuadro explicativo de sus entradas y gastos de operación para el año fiscal que terminó el 30 de junio de 1962, publicado por el Contralor General de los Estados Unidos.

Según dicho cuadro, la operación del Canal y los otros servicios que se prestan en la Zona produjeron durante el año una entrada bruta de \$100,083,205.00, los gastos de operación alcanzaron la suma de \$60,237,616.00 y la ganancia neta de \$39,845,589.00.

Según el mismo informe la ganancia neta fue distribuida así:

Costo neto del Gobierno de la Zona del Canal.....	13,663,334.00
Gastos administrativos y generales.....	9,376,500.00
Intereses pagados al Gobierno de los Estados Unidos por su inversión.....	9,539,769.00
Ganancia neta del Tesoro de los EE. UU.....	7,345,896.00
Total.....	\$ 39,845,589.00

Lo primero que salta a la vista es que la pregonada política oficial de operar el Canal sin pérdidas ni ganancias no se aplica rigurosamente, ya que durante el pasado año fiscal el Canal le produjo al Tesoro Federal una ganancia de \$7,345,986.00, a más de los \$9,359,769.00, pagados en concepto de interés por una deuda que ya ha sido amortizada.

Veamos ahora que representan realmente las partidas antes mencionadas.

### **El Gobierno de la Zona del Canal**

No negamos que los Estados Unidos ejercen ciertas funciones gubernamentales en la Zona y que para ello es indispensable erogaciones burocráticas. Pero un presupuesto anual de \$13,663,334.00 más \$9,376,500.00 adicionales de gastos administrativos y generales, lo que da un total de \$23,139,834.00, nos parece a todas luces excesivo para atender las necesidades de una población y un territorio tan reducido.

Semejante malversación administrativa se debe a la ausencia de impuestos a los residentes de la Zona del Canal, a lo exiguo de las tasas y tarifas que se cobran por la mayoría de los servicios, y a los altos salarios y otros beneficios, tales como viajes anuales pagados, que se dispensan a los empleados de nacionalidad norteamericana.

Es interesante analizar el costo de algunos servicios públicos típicos:

**El servicio de correos:** Durante el año fiscal que terminó el 30 de junio de 1962, este servicio costó al Gobierno de la Zona la apreciable suma de \$1,257,030.00; y las entradas ascendieron a \$1,024,414.00, lo que produjo un déficit de \$235,616.00; déficit que, desde luego, fue cubierto con las entradas del Canal. Resulta difícil comprender cómo para prestar un servicio de correos para una población tan limitada como lo es la de la Zona del Canal, se tenga que soportar una pérdida anual de casi un cuarto de millón de dólares.

Aparentemente el déficit obedece al deseo de mantener las tarifas postales bajas, (particularmente el porte aéreo a los Estados Unidos) a los altos costos administrativos en salarios y otras bonificaciones; y posiblemente a la retención por parte de las Agencias Postales de Washington de reembolsos extranjeros que corresponden al correo de la Zona del Canal, como otra forma velada del Tesoro norteamericano de participar en las entradas del Canal.

**Servicio de viajes a los Estados Unidos:** Un dato ilustrativo de la mentalidad colonialista que caracteriza la política estadounidense para con la Zona del Canal, es el siguiente hecho: mientras Panamá recibe solo B/.1,930,000.00 anuales por el uso del territorio de la Zona, la Compañía del



Canal se gasta \$1,230,127.00 en pagarles un viaje anual a los Estados Unidos a los 3,670 empleados que son ciudadanos norteamericanos.

**Educación:** En el año fiscal de 1962 el mantenimiento de la Zona del Canal costó la suma de \$5,062,277.00 y las entradas fueron sólo de \$2,554,235.00; de suerte que el servicio de educación ocasionó una pérdida neta de \$3,407,042.00. Cabe observar que el déficit no fue mayor, debido a los alumnos que deben pagar por su educación, por no ser ciudadanos norteamericanos o por ser hijos de norteamericanos cuyos padres residen y trabajan en las ciudades de Panamá y Colón.

El número total de alumnos en los planteles de enseñanza de la Zona es sólo de 12,343. De este total 8,460 alumnos asisten a las escuelas para norteamericanos y 3,883 a las escuela para latinoamericanos. Desgraciadamente no disponemos de datos sobre el costo proporcional por alumno en cada uno de estos dos sistemas segregados de enseñanza. En todo caso, es obvio que el déficit que debe cubrir el Gobierno de la Zona es en extremo elevado. Sobre todo si se toma en cuenta que el costo por alumno en las llamadas escuelas para norteamericanos es, con toda seguridad, superior al costo de las escuelas para alumnos de color.

Sería interesante que técnicos del Ministerio de Educación efectuaran un estudio de los costos y eficiencia de la enseñanza en la Zona del Canal, tanto en los planteles para estudiantes blancos como en los destinados a alumnos de color; y se compare un costo y eficiencia con las facilidades educativas que generalmente presta el Estado en comunidades norteamericanas típicas.

**Hospitales y servicios médicos sanitarios:** La prestación de estos servicios costó al Gobierno de la Zona durante el año fiscal de 1962 la suma de \$8,200,276, y sólo recobró de los pacientes la suma de \$3,764,370.00, lo cual produjo la consecuencia de que la Compañía del Canal tuviera que soportar un desembolso de \$4,435,806.00 para cubrir la diferencia. El mantenimiento del Hospital Gorgas costó \$4,436,876.00. Aunque ello parezca una ironía de todas las instituciones de salud de la Zona, la única que produjo ganancia neta el año fiscal de 1962 fue el Leprosorio de Palo Seco, que

rindió \$3,077.00 debido a la suma pagada por nuestro Gobierno por los panameños que son atendidos en dicho lazareto.

Como consecuencia del sistema socializante y los despilfarros burocráticos que antes hemos descrito, el costo de ciertas actividades de la Compañía del Canal y del Gobierno de la Zona ha llegado a tales extremos, que en los últimos años se han visto obligados a cerrar algunas empresas, como la reparación de naves en el dique seco de Balboa, debido a que sus costos de operaciones resultan tan elevados que no son competitivos en el mercado. Como una manera de salir de este atolladero, se ha sugerido la posibilidad de que el dique seco y otras instalaciones valiosas de la Zona sean arrendadas a empresas privadas panameñas que estarían en condiciones de operarlas en forma más eficiente y económica que la Compañía del Canal. En Suez la situación es diametralmente opuesta. La Autoridad del Canal, creada por el Gobierno egipcio poco después de la nacionalización, maneja con éxito económico varias empresas dedicadas a actividades relacionadas con la vía interoceánica, entre ellas un dique flotante y un astillero en Port Said en el cual se construyeron en el año de 1962 dos naves, «Guiza» y «Assuet», de más de 3,000 toneladas de desplazamiento cada una.

No creemos necesario extendernos más en el costo que representa para el Gobierno y la Compañía del Canal los servicios que se prestan a los zoneítas. Por regla general el déficit obedece a las tasas bajas y los salarios altos. No se justifica, para citar un ejemplo, que el servicio de correos para una población tan exigua produzca una pérdida anual de casi un cuarto de millón de dólares, cuando en todo país medianamente organizado los correos producen alguna ganancia que generalmente se utiliza para subvenciones a las líneas de transportes nacionales.

Irregularidades como las señaladas en los párrafos que anteceden, que existen tanto en el Gobierno como la Compañía del Canal, nos movieron a aseverar hace poco en un programa de televisión, que los egipcios administran el Canal de Suez con mayor eficiencia que los norteamericanos el de Panamá.

### **El sistema tributario de la Zona del Canal**

Las tasas irrisorias que se cobran por los servicios públicos a los residentes de la Zona, resultan aún más injustificadas si se considera que estos norteamericanos no pagan impuestos de introducción por los artículos que traen del exterior, y el único impuesto que tienen la obligación de pagar a Panamá es el 25% del impuesto de importación que grava a los licores. A los Estados Unidos sólo pagan el impuesto sobre la renta; y es el caso que este impuesto resulta una socaliña, pues se le otorga un subsidio, a fin de que el dinero provenga de las entradas que produce la operación del Canal y no del bolsillo de los zoncitas.

Con este procedimiento se logran varios objetivos. En primer lugar, se discrimina en contra de los empleados panameños, quienes si bien deben pagar a Panamá un impuesto sobre la renta menor, soportan los numerosos impuestos indirectos que gravan a los artículos que consumen. Y, en segundo lugar, y esto es lo más importante, el sistema permite al Gobierno de los Estados Unidos participar en las ganancias de la operación del Canal; ya que el otorgar subsidios a los ciudadanos norteamericanos con las entradas del Canal, para que paguen el impuesto sobre la renta federal, no pasa de ser una fórmula ingeniosa para retirar parte de las utilidades de la operación sin que aparezcan como ganancias.

No disponemos de la cifra exacta del monto de los salarios que devengan los 3,670 empleados norteamericanos que trabajan con la Compañía del Canal y con el Gobierno de la Zona. Sin embargo, si calculamos que dichos empleados ganan un salario promedio de \$7,200.00 anuales, tendríamos en salarios devengados como promedio del impuesto sobre la renta que cada uno paga el 20%, tendríamos que el Tesoro Federal debe percibir anualmente por este concepto la suma de \$5,284,800.00.

El cobro del impuesto sobre la renta mediante un subsidio para su pago, se justifica aún menos si se considera que el Tesoro Federal no aporta un centavo para el mantenimiento de la Compañía del Canal o el Gobierno de la Zona.

Es curioso recordar que con anterioridad al Tratado General de 1955, los empleados norteamericanos de la Zona no pagaban impuesto sobre la renta por prohibirlo el Tratado de 1903. Difícilmente hubieran podido prever

los negociadores panameños del Convenio de 1955, que los norteamericanos serían tan hábiles como para transformar el cobro de este impuesto en un medio para participar en las ganancias que produce la vía interoceánica, sin perjudicar a los zoneítas gravados con el impuesto, ya que el subsidio que reciben para este fin no se toma en cuenta para los efectos de la pretendida igualdad de salarios con los empleados panameños.

Un análisis de las consideraciones que anteceden demuestra que, a pesar del desgüeño administrativo y los peajes bajos, la operación del Canal produce utilidades económicas en efectivo al Gobierno de los Estados Unidos. Durante el pasado año fiscal el Tesoro Federal, a más de los \$7,345,769.00 que retiró como ganancia, y los \$9,376,500.00 que recibió en concepto de intereses por una inversión que hace tiempo estaría cancelada si el Canal de Panamá le hubiera cobrado peajes a sus naves, obtuvo por lo menos unos \$5,284,800.00 del impuesto sobre la renta a los zoneítas, que también provienen de las entradas del Canal. Como puede verse, estas sumas distan mucho de los \$1,930.000.00 que recibe la República anualmente por la concesión del Canal.

Es curioso observar que los beneficios económicos que durante el año fiscal 1962 obtuvo el Tesoro norteamericano de la operación del Canal, se acercan un tanto al 50% de la entrada bruta en concepto de peajes. Siendo ello así, a primera vista pareciera atinada la política que patrocinan entre nosotros distinguidos hombres públicos de exigir para Panamá el 50% de esta entrada bruta. No obstante, estimamos que este planteamiento es superficial, ya que en realidad lo que la República debe procurar es que el Canal que atraviesa su territorio sea administrado en forma eficiente, cobre peajes apropiados y se le reconozca una participación equitativa. No nos cabe la menor duda de que sí en la administración del Canal se aplicaran medidas de probidad y se cobraran peajes justos, la operación rendiría una utilidad líquida muy superior a la presente entrada bruta y Panamá estaría así en condiciones de exigir una compensación superior al 50% del recaudo bruto actual basado en peajes de subsidio.

El objetivo básico de la política panameña con respecto a la operación del Canal debe ser el recibir una compensación equitativa de las entradas por el uso de su territorio. Ahora bien, el monto de esta compensación ha

de depender en gran parte de la eficiencia administrativa del aparato burocrático de la Compañía del Canal y del Gobierno de la Zona; por ello convendría gestionar medidas tendientes al logro de los siguientes objetivos.

- a) Una mayor eficiencia administrativa mediante la supresión de las actividades innecesarias y los gastos superfluos.
- b) Modificaciones en el sistema tributario que grava a los zoneítas, a fin de aumentar los recaudos y que estos se destinen al Gobierno de la Zona o a la República de Panamá.
- c) Aumentos en las tasas de los servicios públicos y en los precios de los artículos que se venden en los establecimientos oficiales de la Zona.

Desde luego, nada ganaría Panamá con la aplicación en la Zona de las medidas de eficiencia administrativa recién enumeradas, si las economías que con ellas se logren fueran a ingresar al Tesoro de los Estados Unidos en concepto de intereses por la inversión o de ganancia por la operación del Canal.

### **Bases militares en los Canales interoceánicos**

Uno de los aspectos de interés en la Zona del Canal de Suez es la casi total ausencia de efectivos militares, y la autonomía de la Autoridad del Canal con respecto a las fuerzas armadas de la República Árabe Unida. Salta a la vista que para los egipcios la defensa militar del Canal y el mantenimiento de su neutralidad constituyen una cuestión de orden mundial. Estiman que, por estar la vía acuática destinada a la prestación de un servicio público internacional, cualquier ataque armado debería ser frustrado con la intervención de las Naciones Unidas, como ocurrió en 1956 con la fallida invasión conjunta de Israel, Francia y Gran Bretaña.

Las circunstancias antes apuntadas nos llamaron poderosamente la atención en Suez, porque como panameños estábamos acostumbrados a observar cómo en el Canal de Panamá se le concede al aparato militar una importancia inusitada. El territorio de la Zona ha sido convertido por los Estados Unidos en base militar de un valor estratégico vital en la defensa

del Continente; y, como consecuencia de ello, la mayoría de las actividades de la Zona, inclusive el tránsito de las naves en la vía interoceánica, se encuentran supeditados a los intereses estratégicos de la potencia nortea. Un dato ilustrativo de esta subordinación lo tenemos en que el Gobernador depende directamente del Secretario del Ejército y es siempre un militar de alto rango. Hace pocos meses, cuando la crisis cubana de octubre último el tránsito normal en el Canal fue alterado para darle prioridad de las naves de guerra. Dadas estas circunstancias, es obvio que la intervención de las Naciones Unidas en caso de un ataque al Canal de Panamá, no podría ser nunca tan rápida ni tan eficaz como ocurrió en Suez.

El problema de las bases militares que las fuerzas armadas de los Estados Unidos mantienen en la Zona del Canal debe ser objeto de un cuidadoso estudio por parte de la Cancillería. La cuestión envuelve dos aspectos que conviene separar con nitidez: Primero, el principio de la neutralidad de la vía interoceánica; y segundo, la remuneración a que Panamá tiene derecho por permitir el uso de su territorio para fines militares ajenos a los especificados en los tratados vigentes.

La primera de estas cuestiones es de tipo técnico jurídico; de interpretación de tratados, y, a nuestro juicio, no ofrece mayores dificultades. La Convención del Canal Istmico de 1903, en sus artículos XVIII y XXIII, es categórica a este respecto; el primero establece para el Canal y sus entradas el régimen jurídico de neutralidad; y el segundo se limita a conceder a los Estados Unidos la facultad de emplear fuerzas armadas en la Zona para los fines exclusivos de «la seguridad y protección del Canal, de las naves que lo usen, o de los ferrocarriles y obras auxiliares». Más aún, este último artículo es tan específico que enumera el tipo de contingente armado que los Estados Unidos pueden usar en la Zona para tales fines, siendo estos «su policía y sus fuerzas terrestres y navales». Como puede verse, este artículo XXIII del Tratado de 1903, por exclusión niega a los Estados Unidos el derecho a usar o mantener fuerzas aéreas en la Zona del Canal. A pesar de ello la Fuerza Aérea mantiene varias bases y recientemente la Agencia Federal de Aviación, un organismo que en principio no dice ninguna relación ni con la operación, ni con la neutralidad, ni con la defensa del Canal, ha establecido en esa faja del territorio nacional su organismo central

para la América Latina, y para este efecto ha adquirido del Gobierno de la Zona del Canal la población de Cárdenas a un costo de más de medio millón de dólares.

Los Estados Unidos también se obligaron a neutralizar el Canal en virtud del Artículo III del Tratado Hay-Pauncéfote, el cual se encuentra vigente. Dicho precepto es aún más específico y restrictivo en lo que respecta al tipo de fuerzas armadas que los norteamericanos pueden usar en el área del Canal, al decir: «Jamás será bloqueado el Canal, ni dentro de él se ejercerá ningún acto de guerra, ni se cometerá ningún acto de hostilidad. Los Estados Unidos, sin embargo, estarán en libertad de mantener a lo largo del Canal *la policía* que sea necesaria para protegerlo contra desórdenes y actos fuera de Ley».

Ahora bien, no es necesario ser experto en cuestiones militares para percatarse de que numerosas actividades y establecimientos de las fuerzas armadas en el Istmo no guardan relación alguna con las necesidades propias de la defensa y neutralidad del Canal.

Ello es particularmente cierto en esta época de proyectiles intercontinentales y armas nucleares que han convertido a las numerosas bases y organismos militares de tipo convencional que existen en la Zona, en defensas inadecuadas del Canal en caso de un ataque por parte de una gran potencia. Es obvio que, de estallar un conflicto bélico entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, no son los soldados y aviones estacionados en la Zona quienes han de impedir que el Canal y de paso la República, sean destruidos por explosión nuclear. Salta a la vista que en gran parte el aparato militar actualmente existente en la Zona persigue fines distintos a la defensa y mantenimiento de la neutralidad de la vía interoceánica. Todo indica que la verdadera misión de estos efectivos militares es la de proteger los intereses y reforzar la política de los Estados Unidos en toda la América Latina, especialmente en el área del Caribe.

Es indudable que el Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos, que tiene su base de operaciones en el territorio panameño de la Zona del Canal, es el centro militar y de inteligencia de mayor importancia con que cuentan los norteamericanos en el Continente fuera de los Estados Unidos. El creciente valor estratégico del Comando Sur del Ejército quedó

demostrado hace algunos meses, cuando fuentes militares anunciaron desde Washington el establecimiento en la Zona del Canal de una fuerza móvil, de gran radio de operaciones, capaz de entrar en acción inmediata en cualquier país latinoamericano cuyo gobierno fuera atacado por elementos de extrema izquierda y solicitara ayuda de conformidad con los Pactos Interamericanos de defensa mutua. En más de una oportunidad las fuerzas militares estacionadas en la Zona del Canal han sido puestas en estado de alerta para entrar en acción en países vecinos, en caso de ser necesario, en defensa de intereses norteamericanos ajenos al Canal. Así sucedió hace algunos años, cuando el Vicepresidente Nixon fue atacado por turbas callejeras en Caracas; y hace pocos meses con motivo de la visita del Presidente Kennedy a San José de Costa Rica.

Muchas otras actividades que en forma regular se llevan a cabo en la Zona, no dicen relación alguna con el Canal, sino más bien se refieren a la defensa total del Continente, ya que tienen por objeto el adiestramiento de oficiales y clases de las fuerzas armadas de los países americanos. Es el caso de la Escuela Militar para estudiantes latinoamericanos de Fort Gulick; de los cursos sobre supervivencias en la selva; la escuela de cartografía; y particularmente, de las reuniones que anualmente celebran en la sede del Comando Sur del Ejército los Jefes y oficiales de los Estados Mayores Americanos, así como las maniobras en que suelen participar fuerzas armadas de diversos países del Continente. Los aeropuertos de la Zona del Canal son además los centros de operaciones de transporte del Comando Aéreo norteamericano para gran parte del área del Caribe y la América del Sur. Hasta una escuela para guerrillas y otra para policías latinoamericanos operan en la Zona. También tienen en la Zona del Canal sus centros de operaciones para América Latina ciertas agencias del Gobierno Federal, que no tienen nada que ver ni con la operación del Canal, ni con la Fuerza Armada; tales como el Servicio Geodésico Interamericano, el Servicio Informativo de Radio difusión Federal y la Agencia Federal de Aviación a que antes nos hemos referido.

Como puede observarse, muchos de estos establecimientos y actividades del aparato militar estadounidense en el Istmo, no dicen relación directa con el Canal; a lo sumo podría decirse que forman parte del programa



y estrategia general de las fuerzas armadas de las naciones americanas, (con la excepción de Cuba) para la defensa del Continente.

No es el objeto del presente informe cuestionar la conveniencia para los altos intereses de la República el que en la Zona del Canal y Río Hato se lleven a cabo las actividades a que antes nos hemos referido, tendientes a fortalecer la defensa militar del Continente Americano. Es ésta una decisión de tipo político que, por su propia naturaleza, escapa de los límites técnicos de este informe.

La cuestión que nos interesa destacar estriba en que este cúmulo de actividades militares son ajenas a la neutralidad y la defensa del Canal, y, por lo tanto, son ejercidas por las fuerzas armadas norteamericanas en nuestro territorio sin fundamento en los Tratados vigentes. Y, lógicamente, ello nos lleva de inmediato a ocuparnos del segundo problema, o sea el de la necesidad de legalizar esta situación y, de ser el caso, obtener el pago de una remuneración adecuada por el uso del territorio nacional para fines militares ajenos a la defensa o la preservación de la neutralidad del Canal.

Un dato importante que ilustra hasta qué punto los Estados Unidos, apartándose del régimen de neutralidad, han convertido el territorio de la Zona en una gran base de sus fuerzas terrestres, navales y aéreas, dedicadas a la defensa del Hemisferio Occidental, lo encontramos en el destino que le han dado a las 372.32 millas cuadradas que comprende el territorio cedido por Panamá para las operaciones del Canal.

He aquí las estadísticas en millas cuadradas:

Área destinada a fines relacionados con la concesión o inaprovechables. Edificaciones, talleres, patios y depósitos, centros poblados civiles y sus alrededores: 13.07; ciénagas y pantanos: 15.14; total 28.21.

Tierras sin uso: 190.43

Áreas destinadas a objetivos que no tienen relación alguna con los fines para los cuales fue otorgada la concesión:

Isla de Barro Colorado	5.71
Reserva Forestal de Madden	5.38

Tierras dedicadas a los agricultores y hortalizas	4.83
Total ocupado para fines ajenos a la concesión	15.92

Tierras ocupadas por las Fuerzas Armadas:

El Ejército	103.97
La Marina	22.08
Agencia Federal de Aviación	0.96
La Fuerza Aérea	<u>10.75</u>
Total ocupado por las Fuerzas Armadas	137.76

En síntesis de un total de 372.32 millas cuadradas, sólo 13.07 millas cuadradas, o sea un 3.5% del total, es realmente dedicado a la operación del Canal. Un área de 15.14 millas cuadradas, el 4.07% son pantanos; a un total de 190.43 millas cuadradas, el 51.14% del área total de la Zona no se les da ningún uso; y el 37.00% restante, o sea 137.76 millas cuadradas es dedicado a bases militares.

Para los fines de nuestra política exterior, el punto que interesa es el de determinar que parte de estas 137.76 millas cuadradas que ocupan las fuerzas armadas en la Zona, son realmente necesarios para los efectos de garantizar la neutralidad y defensa de la vía interoceánica; y que extensión de tierras es dedicada a actividades militares relacionadas con los planes generales de la defensa continental y los programas de adiestramiento del Pentágono. Como ya se ha dicho, la importancia de esta cuestión radica en que Panamá no tiene por que permitir, sin que medie una facultad contractual y una compensación adecuada, el uso de su territorio para actividades militares ajenas a los fines específicos de la defensa y neutralidad del Canal.

Otro aspecto importante de la ocupación de la Zona del Canal por fuerzas militares y otras agencias del Gobierno Federal destinadas a fines diversos de la operación, la defensa y neutralidad del Canal, es el de los gastos que su personal causa a la Compañía del Canal. Ocurre que como quiera que en la Zona la mayoría de los servicios públicos se prestan a tarifas muy inferiores a su verdadero costo, y el déficit es absorbido por la Compañía del Canal y pagado con las rentas que produce la operación de la vía interoceánica, en la práctica resulta que el Canal le está dando una

subvención económica considerable al Departamento de Guerra. Por ejemplo una buena parte de los dos millones y medio de dólares que anualmente le cuesta a la Compañía del Canal el mantenimiento de las escuelas, se destina a la educación de los hijos de los militares acantonados en nuestro territorio. Igual cosa puede decirse del servicio de correos, bibliotecas, hospitales, etc.

Con miras a corregir la injusticia que encierra para Panamá este uso indiscriminado de su territorio nacional por las fuerzas armadas de los Estados Unidos, me permito sugerirle al señor Ministro la conveniencia de que se oficie al Ministerio de Gobierno y Justicia, a fin de que por los medios que se estime más convenientes, se haga un estudio pormenorizado de las áreas destinadas a actividades y establecimientos militares en la Zona del Canal que se apartan de los objetivos lícitos consignados en los Tratados. Cuando la Cancillería cuente con esta información, estará en condiciones de iniciar las gestiones tendientes a corregir esta situación; y, de ser el caso, presionar por una adecuada compensación, tomando como punto de partida las sumas que los Estados Unidos acostumbran a pagar a países extranjeros por el uso de bases militares.

### **Las características de los canales a nivel**

Ante la posibilidad de que en un futuro próximo se inicien negociaciones con los Estados Unidos para la construcción de un canal a nivel por nuestro territorio, el presente informe estaría incompleto si no incluyéramos ciertas observaciones recogidas en Suez sobre las características de los canales a nivel.

Desde el aspecto económico el punto básico que debe guiar a los futuros negociadores panameños de una concesión para la construcción de un canal a nivel, es el de la importancia de los peajes. No debe perderse de vista que a diferencia de lo que sucede en los canales con esclusas, los canales a nivel pueden ser operados eficientemente con un número muy reducido de personal, y las estadías de la naves en los puertos terminales son pocas. Como consecuencia de estas circunstancias, desaparecen

prácticamente las entradas de circulante provenientes de compras de bienes y servicios.

Por otra parte, la experiencia del Canal de Suez demuestra que los beneficios económicos que recibe el Estado ribereño provienen directamente de los peajes, los cuales aumentan de año en año debido al crecimiento constante del tráfico. En el año de 1962, el Canal obtuvo una entrada bruta en concepto de peajes superior a los \$290,000.000.00. A pesar de las mejoras que se hicieron a la vía, esta fabulosa suma permitió a la Autoridad del Canal obtener una ganancia neta cercana a los \$150,000.000.00. Es obvio, por tanto, que en una futura negociación para un canal a nivel, la exigencia fundamental panameña en el campo económico debe ser una participación equitativa en los peajes, acompañados del derecho a fijar el monto de los mismos.

Otro aspecto importante de la experiencia de Suez que en Panamá debe conocerse, consiste en que las utilidades del canal a nivel benefician directamente al Fisco, y no al comercio y a la industria del área vecina a la Zona del Canal, como ahora ocurre entre nosotros. Es decir, el día en que se construya en el Istmo un Canal a nivel, y como consecuencia de ello desaparezcan como tiene lógicamente que suceder, el complejo burocrático de la Compañía del Canal y del Gobierno de la Zona, quedarían reducidas a un mínimum las utilidades indirectas que hoy perciben de la operación del Canal los obreros, comerciantes e industriales de las ciudades de Panamá y Colón.

La cuestión estriba en que en un canal a nivel los beneficios los recibe directamente el Fisco y provienen de los peajes. En cambio en el sistema imperante en el Canal de Panamá, lo poco que rinden los bajos peajes es invertido casi en su totalidad en mantener a la Compañía del Canal y al Gobierno de la Zona. Desde luego, la economía panameña del área cercana al Canal recibe algunos beneficios indirectos de esta inversión. Siendo ello así, pareciera lógico que quienes entre nosotros se oponen a que se construya un canal a nivel en el Darién, por temor a los perjuicios económicos que pueden sufrir las ciudades de Panamá y Colón, deberían oponerse también a que el actual Canal fuera convertido en una vía a nivel.

Por otra parte, es interesante observar que por ser Egipto una Nación de 22 millones de habitantes, las entradas directas que recibe el Gobierno de la República Árabe Unida de la operación del Canal, no producen en sus finanzas el enorme impacto que tendría en el presupuesto panameño una participación equitativa en las utilidades que debe producir un canal a nivel operado sin despilfarros y con criterio económico.

Finalmente, sería oportuno que antes de iniciar negociaciones sobre un canal a nivel, nuestro Gobierno adopte una política definitiva en cuanto al problema de las bases militares. La experiencia de Suez demuestra que en el mundo de hoy, y máxime si el Canal es operado por una potencia con el poderío de los Estados Unidos, no se requieren mayores fuerzas militares para los efectos de garantizar su defensa y neutralidad. Sin embargo, como es sabido, por razón de la interpretación unilateral que los norteamericanos han dado al Tratado de 1903, la Zona del Canal ha sido convertida en el centro de operaciones de sus fuerzas armadas en la América Latina. En cualquiera negociación futura sobre un canal a nivel convendría desde un principio, desligar los dos tipos de actividad militar. De suerte que en el Tratado del Canal propiamente tan sólo se contemplará el establecimiento de aquellas fuerzas militares realmente indispensables para garantizar la defensa y neutralidad de la vía. Por otra parte, si se estima conveniente para los intereses nacionales, podría celebrarse un convenio sobre bases militares, las que quedarían sometidas a un régimen legal independiente del Canal; y, desde luego, mediando una compensación adecuada, régimen que debería ser similar, en sus lineamientos generales, al que establecen los tratados que Estados Unidos ha celebrado con España y otras naciones.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.