

LAS NEGOCIACIONES ENTRE PANAMA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA PARA LA CELEBRACION DE UN NUEVO TRATADO DEL CANAL

Debo advertir que no pretendo sentar posiciones inflexibles ni directrices rígidas. La inaplazable necesidad de un canal a nivel en el istmo centroamericano y el consiguiente abandono del actual canal a esclusas, han creado para Panamá problemas de tal magnitud y complejidad que pareciera juicioso en esta fase inicial, no aferrarse a líneas inmutables. De lo contrario, correríamos el riesgo de caer en soluciones prematuras, divorciadas de la realidad y ajenas a los verdaderos intereses nacionales. Ello es así, entre otras razones, debido a que muchos de los problemas que requieren un pronunciamiento de nuestro Gobierno, envuelven cuestiones que no han sido debidamente estudiadas por nosotros los panameños, y menos aún presentadas en forma inteligente a la consideración de la opinión pública.

De suerte que nuestro propósito no es, ni podría ser, el proponer soluciones específicas a los trascendentales y complejos problemas que confrontan en Wáshington los negociadores del Gobierno. Más bien trataré de adelantar, en forma objetiva, ciertas ideas, algunas de ellas harto controvertidas, sobre la naturaleza y causas de dichos problemas; así como sobre los objetivos fundamentales que debiera perseguir una política exterior encaminada a satisfacer los legítimos intereses nacionales.

Por ello, lejos de pretender fijar líneas dogmáticas, el propósito de este artículo es provocar en el seno de la familia universitaria y de los panameños conscientes, nuevas avenidas del pensamiento, que impulsen al estudio y propicien un debate libre y democrático, sobre las posibles formas de encarar la encrucijada histórica a que se encuentra abocada esta generación de panameños.

Al mismo tiempo, es sensato no perder de vista que nuestro pequeño país está tratando con una potencia de recursos ilimitados y hábil en la defensa de sus propios intereses. En política internacional, al igual que en cual-

quiera otra actividad humana, si se desean resultados, es preciso no salirse del marco de las posibilidades. De suerte que no debe extrañarnos que ciertas soluciones ideales para Panamá, simplemente no sean realizables. Quiero rogar al lector que cuando amerite el valor de las ideas aquí expuestas recuerde que he tenido muy presente el aspecto de su factibilidad. No es mi costumbre proponer soluciones irrealizables. Me he esmerado en encontrar fórmulas que, dentro del grupo de las factibles, sean convenientes para los intereses de las grandes mayorías panameñas.

Con tales reservas y dentro de los expresados límites, entremos en materia. Conviene que al inicio fije ciertas ideas básicas. Es imprescindible que partamos de la premisa de que Panamá se encuentra ante una situación nueva: por primera vez el Gobierno de los Estados Unidos ha manifestado su intención de abrogar el vicioso Tratado de 1903.

Ahora bien, no debemos llevarnos a engaño y creer que esta trascendental decisión de los estadistas norteamericanos pudiera ser caprichosa o magnánima. Ella obedece a una realidad: el canal de Panamá, la portentosa obra de ingeniería que hasta hace pocos años fue una de las maravillas del mundo moderno, a medio siglo de operaciones, se ha vuelto obsoleto, y requiere ser reemplazado por una vía al nivel del mar. A diferencia del actual, el nuevo canal ha de ser ancho y profundo, a fin de que no pueda ser paralizado por actos de sabotaje, y permita el fácil tránsito de las naves de mayor tonelaje.

Las premisas que anteceden nos llevan lógicamente a ciertas conclusiones no menos importantes. La primera de ellas nos indica que el futuro canal a nivel difícilmente podrá ser construído por el sitio del actual canal, ya que no es posible el empleo de explosiones nucleares en un área tan densamente poblada; y es sabido que por medios convencionales, por más millones que se inviertan en la obra, no se lograría —particularmente en el Corte de Culebra— una zanja al nivel del mar que sea lo suficiente ancha y profunda como para evitar el peligro de la paralización del tránsito debido a actos de sabotaje.

Por otra parte, si, como lo demuestran las proyecciones de crecimiento del tráfico marítimo, y como lo han manifestado reiteradamente altos funcionarios norteamericanos, el actual canal tiene una vida útil limitada —vida que podríamos fijar tentativamente en veinte años—, podemos concluir que, tanto el área de la Zona del Canal, como las instalaciones en ella existentes, habrán de revertir a Panamá dentro de dicho lapso. La premisa anterior permite sentar el principio básico de que lo más importante para la República en las negociaciones que se adelantan en Wáshington, no es ya la solución de los problemas que emanan del funcionamiento del actual canal, pues sa-

hemos que su vida es limitada, sino la ruta, los términos y las condiciones que Panamá logre negociar para la construcción y operación del futuro canal a nivel, ya que, por su permanencia, la nueva vía habrá de tener repercusiones inmensurables en el destino de las futuras generaciones de panameños.

Si se analizan las negociaciones a la luz de esta nueva dimensión, es obvio que muchas de las antiguas reivindicaciones panameñas han perdido súbitamente su importancia. La cláusula de la perpetuidad es el caso típico. Desde el momento en que los norteamericanos han hecho pública su determinación de construir un nuevo canal y de devolvernos el actual, una vez que la nueva vía inicie operaciones, el problema de la perpetuidad desaparece.

De ahí que los planteamientos respecto al actual canal gire hoy más bien en torno a la cuestión de encontrar fórmulas prácticas, que permitan a los dos Gobiernos dismantelar progresivamente el andamiaje burocrático existente en la Zona, y traspasar a Panamá sus instalaciones, sin interferir con el eficiente servicio interoceánico.

Otra realidad que hemos de aceptar consiste en que las cuestiones fundamentales que Panamá ha de encarar en estas negociaciones, y que nos habrán de perseguir durante los próximos veinte años, son de un carácter eminentemente económico. Es evidente que los aspectos jurídicos y políticos del problema canalero han quedado relegados a segundo plano.

Comprendo que por razón de la agobiante negación del ejercicio de facultades jurisdiccionales en la Zona del Canal a que nos condenó el Tratado de 1903, la preocupación de los panameños tienda a encausarse preferentemente hacia el logro de reivindicaciones de tipo jurídico. Mas a medida que avancemos en esta exposición, veremos cómo las circunstancias que determinan el rumbo de las actuales negociaciones, y las consecuencias que de ellas se derivan para Panamá, son de un carácter tan marcadamente económico, que sería insensato no prestarles la atención que requieren.

No se me escapa que muchos habrán recibido con escepticismo algunas de las premisas y conclusiones antes expuestas. En verdad, se hace difícil creer que los Estados Unidos estén decididos a abandonar voluntariamente el actual Canal, con las ventajas innegables que les concede el Tratado de 1903, para dedicarse a gestionar un nuevo acuerdo que permita la construcción de otro canal interoceánico en plena selva tropical. Hay quienes piensan que la nueva postura no pasa de ser un malévolo plan ideado por el Departamento de Estado para entretener y confundir a los panameños. Mas lo cierto es que debemos percatarnos de que confrontamos situaciones nuevas. Situaciones a las cuales no estamos acostumbrados y que no habíamos previsto,

y suele ser difícil desprenderse de viejos moldes de pensamiento para encarar nuevas realidades.

El hecho es que el Canal de Panamá se ha convertido en obsoleto; que sus días, o, mejor dicho, sus años, están contados, y que, una nueva vía a nivel del mar habrá de ser construída necesariamente en algún sitio del istmo centroamericano.

En síntesis, la nueva realidad nos dice que a los panameños de hoy nos corresponderá cerrar la primera era republicana: la era del Tratado de 1903. Presenciamos la liquidación del viejo orden simbolizado por la Zona del Canal y su organización colonialista. Y como consecuencia de ello, en el curso de los próximos veinte años hemos de forjar una nueva estructura económica nacional, basada, por una parte, en el aprovechamiento intensivo de las instalaciones que hoy existen en la franja canalera, y, por la otra, en los beneficios directos que el Estado perciba de la operación del futuro canal a nivel. Sería absurdo pretender minimizar los conflictos internos que se avencinan y los efectos que tales sucesos habrán de tener sobre el devenir histórico de la República. Mas lo importante en esta hora, es olvidarse de los moldes estáticos y anticuados, saber encarar las nuevas realidades, medir sus alcances y repercusiones, para lograr delinear la política más conveniente y luego hacerla prevalecer tanto en la opinión pública nacional, como en la mesa de negociaciones.

EL PROBLEMA DE LA SELECCIÓN DE LA RUTA

Otro aspecto de las negociaciones para un futuro canal a nivel que nos invita a olvidar viejos mitos, y a concretarnos a las realidades de la Era atómica, es la selección de la ruta.

A fin de considerar adecuadamente esta cuestión, conviene dividirla en dos partes: en primer lugar, nos referimos a la elección de la ruta de entre las propuestas en los diversos países del istmo centroamericano, y luego nos ocuparemos de la selección de la ruta de entre las existentes en territorio panameño.

Como es sabido, entre el istmo de Tehuantepec y el Atrato existen más de 32 sitios en que es técnicamente factible construir un canal interoceánico. Ahora bien, en la selección inciden dos factores principales: el costo y las relaciones, que, a falta de otro término más preciso, llamaríamos políticas entre la nación ribereña y el Estado que construya o patrocine la obra. Aplicando este criterio después de un proceso de selección, en legislación recientemente aprobada por el Congreso de los Estados Unidos que autoriza la inversión

de 17 millones de dólares en los estudios preliminares para la construcción de un canal ístmico a nivel, las rutas en perspectiva han sido reducidas prácticamente a cuatro, que son las siguientes: dos en territorio panameño: la de Sasardí-Mortí, en el Darién, 150 millas al este del actual canal, desemboca en el golfo de San Miguel, y tiene sólo 46 millas de extensión; la llamada ruta del Bayano, que parte de la bahía de Mandinga, en el Caribe; la del Atrato-Truandó, en Colombia, y la del lago Managua, en Nicaragua, de 163 millas de longitud y corre en parte por territorio de Costa Rica.

A juzgar por los informes que se conocen de estas cuatro rutas, la ruta de Nicaragua-Costa Rica es la de menos opción, por su alto costo de 2.200 millones, debido al peligro de movimientos sísmicos, y por el hecho de que el lago se encuentra a varios metros sobre el nivel del mar, lo que hace indispensable la construcción por lo menos de un juego de esclusas a cada uno de los extremos del lago, a fin de evitar que pierda sus aguas.

Restan así sólo tres rutas bajo consideración: la del Atrato-Truandó, en Colombia, y dos panameñas, la de Sasardí-Mortí y San Blas.

Es sorprendente cómo muchos de nuestros conciudadanos que se preocupan por estas cuestiones, se mantienen aún aferrados a la consoladora idea de que el futuro canal a nivel habrá de construirse necesariamente por territorio panameño, y que el estudio de la ruta colombiana ha sido introducido en los proyectos nortamericanos con el único propósito de asustarnos y obligarnos a ceder. Sostengo que la realidad es distinta. Es cierto que las dos rutas más convenientes, en lo que respecta a costos de construcción, a longitud de la vía y cercanía a los grandes puertos del comercio mundial, se encuentran en Panamá; pero también es cierto que las ventajas económicas que proporcionan las rutas panameñas sobre la vía del Atrato-Truandó no son definitivas. Ello es así debido a que la utilidad neta que puede rendir un canal a nivel por el istmo centroamericano es de tal magnitud, que en muy pocos años de operaciones estaría cubierta la diferencia de costo de construcción de la ruta colombiana sobre la panameña. De suerte que es prudente no llamarnos a engaño, y admitir que no existen razones de orden técnico, económico, estratégico y político, que impidan la construcción de un canal por el Atrato.

Veamos algunas cifras. De conformidad con los últimos estimados de que disponemos, la construcción de un canal a nivel con cargas nucleares por la preferida ruta panameña de Sasardí-Mortí costaría un poco más de 600 millones, y por el Atrato-Truandó más de 1.100 millones. Es decir, casi el doble. Pero, como antes he dicho, esta diferencia de costo no hace prohibitiva la construcción de un canal a nivel por Colombia, ya que las utilidades que puede y debe rendir la obra, son tan grandes, que permiten la

cómoda amortización de los 1.100 millones en un plazo de diez años, y aún resta para que los colombianos reciban anualmente una jugosa participación. De manera que analizado el proyecto con criterio estrictamente financiero, no cabe la menor duda de que el canal por el Atrato es factible. En efecto, a pesar de los peajes ridículamente bajos que desde que inició operaciones ha cobrado el Canal de Panamá, su entrada bruta en concepto de peajes se calcula en unos \$ 65.000.000. Por otra parte, las proyecciones de aumento de tránsito para los próximos años indican que en 1985, cuando el futuro canal a nivel esté en operación, el tráfico será por lo menos dos veces más, lo que aumentaría la entrada bruta anual a más de \$ 185.000.000. Además, se espera que los círculos navieros para 1985 accedan a un aumento de los peajes en no menos de un 25 por 100 (lo cual todavía los dejaría en un 20 por 100 inferiores a los de Suez). Los datos que anteceden demuestran que el canal por el Atrato iniciaría sus actividades con una entrada bruta no menor de \$ 220.000.000 anuales, entrada que habrá de aumentar progresivamente año tras año con el normal incremento del tráfico marítimo mundial. Estas cifras, en extremo conservadoras, indican que el costo de construcción de \$ 1.100 millones del canal por el Atrato, podría ser cómodamente amortizado en los primeros diez años de operaciones, y restaría un saldo o ganancia neta de más de \$ 100.000.000 anuales, para repartirse en la forma que estimen conveniente, los dos países que hayan hecho posible la obra: los Estados Unidos y Colombia.

En el aspecto de su defensa, tampoco existe ninguna razón de peso para que el futuro canal a nivel no pueda construirse por territorio colombiano. Es sabido que un canal a nivel, construido con explosiones nucleares, no requiere mayores instalaciones militares para su protección, ya que no existe el grave peligro de los actos de sabotaje. No sería necesario el establecimiento de bases militares norteamericanas en territorio colombiano, pues las funciones de policía y mantenimiento del orden pueden ser fácilmente desempeñadas por el Ejército y la Marina de Colombia, con equipo norteamericano y el asesoramiento de una misión militar un tanto más nutrida de las que suele enviar el Pentágono a países de nuestra América en que no dispone de bases.

En lo que respecta a las repercusiones económicas, las impresiones de los círculos diplomáticos latinoamericanos en Wáshington indican que el Gobierno de Bogotá, no sólo no se opone, sino que se encuentra deseoso de que el futuro canal a nivel sea construido por el Atrato. Ello no es de extrañar, ya que la vía interoceánica por territorio colombiano habrá de proporcionarle ingentes beneficios a la industria, al comercio y a la navegación de la vecina

República; pues uniría sus costas del Atlántico con sus puertos en el Pacífico, lo que es vital para el desarrollo económico de Colombia debido a que lo montañoso del país dificulta en grado sumo el transporte terrestre.

En cuanto a la cuestión política, debemos tener presente que la concesión que se otorgue para un futuro canal a nivel no requerirá Zona del Canal, ni cesiones de supuestos derechos soberanos, ni enajenación de territorio o concesión de facultades jurisdiccionales; que la empresa puede ser administrada conjuntamente por un pequeño grupo de funcionarios colombianos y norteamericanos, y que no habrá ninguna población de colonos extranjeros viviendo en territorio de Colombia gozando de prebendas y franquicias especiales.

Por otra parte, todo indica que los Estados Unidos han comprendido que no pueden revivir en la época actual la experiencia del Tratado Hay-Bunau-Varilla. Altos funcionarios norteamericanos han expresado el interés de su Gobierno en que el acuerdo a que se llegue para el canal a nivel sea justo y equitativo, y que, lejos de ser fuente de constantes fricciones entre los dos países, convierta su construcción y operación en un ejemplo de cooperación interamericana. Comprendo que declaraciones de este tipo no pueden tomarse literalmente pero sí pareciera sensato admitir que los Estados Unidos no esperan esta vez obtener concesiones que no estén a tono con la Era que vivimos. Y si las razones que anteceden no son convincentes, se me ocurre que no faltarán colombianos que consideren la construcción del nuevo canal por el Atrato, como la mejor manera de lavar la supuesta injuria infringida al honor nacional en noviembre de 1903.

En síntesis, lo que los panameños debemos tener presente en cuanto a la selección de la ruta, es el hecho cierto de que las dos vías más factibles en el aspecto técnico, más económicas, más cortas y más cercanas a los grandes centros del transporte marítimo, se encuentran en nuestro territorio. Pero no perder nunca de vista que Panamá no tiene el monopolio de las rutas interoceánicas, ya que la construcción de un canal por el Atrato es, en principio, factible. En consecuencia, lo sensato sería proceder a cuantificar las ventajas de nuestras rutas sobre la colombiana, y, con fundamento en dicho cálculo, fijar los términos de la posición panameña.

Nuestros negociadores, al igual que lo hicieron los de 1903, deberán, a mi juicio, luchar inteligentemente porque el futuro canal sea construido por nuestro territorio; mas esta vez, en virtud de un entendimiento que sí responda a los legítimos intereses nacionales. Ello es posible, y sólo nuestra propia incapacidad para negociar puede determinar que la ruta colombiana sea seleccionada.

LAS RUTAS PANAMEÑAS

Si partimos del supuesto de que nuestros negociadores habrán de tener éxito, y que el canal a nivel será construido por nuestro territorio, el próximo paso debe ser analizar las ventajas y desventajas de las distintas rutas panameñas, a fin de determinar cuál es la más conveniente para los legítimos y permanentes intereses de la República.

Existen en nuestro territorio tres rutas que han sido estudiadas con detenimiento para la construcción de un canal a nivel: la primera sigue la línea del actual canal a esclusas (con pequeñas variantes) y en ella la excavación se haría con medios convencionales. Las otras dos rutas son la de Sasardí-Mortí y la de San Blas, a que antes me he referido, y en ambas la excavación se haría por medio de sucesivas explosiones nucleares.

Para los efectos de este estudio trataremos como una sola las dos últimas rutas, ya que tanto los problemas técnicos relativos a su construcción por medios nucleares, como sus consecuencias sobre la estructura económica de la República, serían similares. En cambio, la transformación del actual canal en un canal a nivel empleando métodos convencionales de excavación, presentaría problemas de tipo laboral y proyecciones económicas para Panamá de naturaleza muy distinta.

Dos son las diferencias fundamentales entre un canal a nivel construido por el Darién o por la ruta del actual: el uso de la energía atómica y el costo de construcción de la obra.

Veamos primero la cuestión de la energía termonuclear. La decisión más dramática que deberá hacer Panamá en el curso de las presentes negociaciones, es la relativa al permiso para el uso de la energía nuclear en la excavación de un canal a nivel por su territorio.

A nadie escapa que el empleo de dispositivos nucleares encierra graves peligros de contaminación radioactiva: de la atmósfera, los ríos y aguas subterráneas, y del mismo suelo. Es indudable que las explosiones nucleares habrán de causar daños materiales de gran consideración a la flora, la fauna y a nuestra riqueza marina. Extensas áreas en torno al sitio de las explosiones quedarán calcinadas e improductivas por largo tiempo.

Por otra parte, las pruebas de explosiones nucleares subterráneas practicadas hace pocos años en Nevada, en el territorio continental de los Estados Unidos, han demostrado que ya se ha logrado reducir considerablemente los peligros de contaminación radioactiva; entre otras razones, debido a que al producirse la explosión subterránea, una gran proporción de los desprendimientos radioactivos quedan atrapados en el mismo subsuelo. Más aún, se

«espera que de aquí a seis años, cuando se inicien los trabajos, se haya logrado perfeccionar aún más la técnica de las llamadas «explosiones limpias».

Desgraciadamente, esta cuestión de la radioactividad es en extremo técnica y de un nivel de especialización tan elevado, que es difícil que el Gobierno obtenga un asesoramiento adecuado de nuestros compatriotas. Por ello, es aconsejable que el Ejecutivo recurra a organismos que no dependan de los Estados Unidos y que estén en condiciones de ofrecer un dictamen veraz y concluyente sobre el grado de peligrosidad de las excavaciones con dispositivos nucleares.

No obstante los peligros antes señalados, estimo que Panamá no debe rechazar de plano la posibilidad de que el canal a nivel sea construido con la ayuda de explosiones nucleares. La actitud de nuestro Gobierno a este respecto debe ser en extremo cautelosa; pero, al mismo tiempo, libre de prejuicios infundados.

Por otra parte, comoquiera que el uso de la energía nuclear para la excavación del futuro canal se encuentra relacionada con el Tratado Multilateral sobre Prohibición de Pruebas Nucleares, del cual son signatarias la mayoría de las grandes potencias, con la excepción de Francia y la China comunista, lo probable es que en una u otra forma intervengan en la decisión los Estados que se han adherido a dicho Tratado. La situación es la siguiente: el Convenio sobre la prohibición de pruebas nucleares permite las explosiones bajo tierra siempre y cuando los peligros de contaminación radioactiva no se propaguen a los países vecinos. De suerte que las explosiones en el Darién no serían violatorias del Tratado, a no ser que la contaminación radioactiva que se desprenda de ella alcance a la atmósfera, aguas o territorio colombiano. Por otra parte, como se da la coincidencia de que las dos rutas preferidas para la construcción del canal con medios nucleares se encuentran muy cerca la una de la otra en Panamá y Colombia, es seguro que cuando se anuncie que el canal será construido por el Darién con explosiones nucleares, los colombianos recurrirán de inmediato a las demás potencias signatarias del Tratado y exigirán garantías contra la radioactividad. Presumo que igual cosa haría Panamá en caso de que el canal fuera a ser excavado por el Atrato con dispositivos nucleares. Lo que me propongo recalcar es que esta cuestión de la contaminación radioactiva es de tal magnitud, que sobrepasa los intereses nacionales de Panamá y los Estados Unidos, y que con toda seguridad habrá de ser objeto de acaloradas controversias internacionales, particularmente con los países vecinos, que habrán de arrojar mucha luz sobre el problema. Por ello, lo que nuestro Gobierno debe hacer a este respecto es andar con extrema cautela, buscar asesoramiento y no dar el consentimiento para el uso de la energía nuclear hasta tanto no se haya pro-

ducido la reacción de los países limítrofes y no tenga la plena seguridad de que no se producirán desprendimientos radioactivos perjudiciales.

Ahora bien, si admitimos hipotéticamente que se le ha demostrado a Panamá que el uso de explosivos nucleares no entraña peligros radioactivos, es-timo que la ruta más conveniente es la darienita de Sasardí-Mortí. Antes de continuar, conviene aclarar que la construcción de un canal con explosio-nes nucleares sólo es factible en el Atrato, o por las rutas de San Blas y Darién; de suerte que si se descarta el uso de explosiones nucleares, resul-taría más económico la transformación del actual canal a una vía a nivel por medios convencionales.

La principal razón por la cual estimo que a Panamá lo que más le con-viene es que el canal a nivel sea construido con dispositivos nucleares y por el Darién, obedece a su bajo costo. Aunque ello parezca paradójico, lo más provechoso para Panamá es un canal barato, y es sabido que el canal por el Darién costaría sólo unos seiscientos millones; en cambio, el costo de la trans-formación del actual canal a una vía a nivel, por medios convencionales, no bajaría de dos mil cien millones. El interés de Panamá en que la construc-ción del futuro canal resulte lo más barato posible radica en que nuestra máxima aspiración, el objetivo fundamental de nuestra política exterior, debe ser el lograr que la propiedad y el control del futuro canal pasen a la Re-pública dentro del menor lapso posible. Todo panameño anhela que esta vez no haya perpetuidad. Y ocurre que la posición de los Estados Unidos, o del Banco internacional que proporcione los fondos, para exigir con justificación un plazo extenso, y una mayor injerencia tanto en la administración como en la fijación de los peajes, se fortalece en proporción directa al mayor costo de la obra. Ello es así debido a que cuanto menor sea la inversión de capital extranjero mayor valor tendrá el aporte de Panamá en proporción al valor total del canal, y, como consecuencia, más fuerte será nuestra posición en la mesa de negociaciones para exigir condiciones. Asimismo, cuanto mayor sea el costo de la obra, menor será la participación de Panamá en lo que se recaude de las naves en concepto de peajes.

Es posible que quienes insisten en la conveniencia para Panamá de un canal caro, no se hayan percatado de que en el nuevo acuerdo nuestro país no recibirá una anualidad fija, como sucede en la actualidad, sino una parti-cipación en las utilidades. Y como las entradas del canal a nivel no habrán de variar, es obvio que cuanto mayor sea el costo de construcción menores serán las utilidades netas.

Un canal barato por el Darién, a un costo de seiscientos millenes, puede ser cómodamente amortizado con el producto de los peajes en un plazo de cinco años, mientras que un canal a nivel caro por la ruta del actual, a un

costo de más de dos mil cien millones, requeriría un período mínimo de veinte años de amortización. Es importante recalcar que los mil quinientos millones de diferencia, ya sea que sean adelantados por el Tesoro norteamericano o por una empresa bancaria internacional, habrán de ser amortizados, y seguramente con intereses compuestos, con el producto de los peajes. De suerte que, en último término, será el Estado panameño quien deberá soportar el costo adicional del canal caro, pues nuestro Fisco no empezará a percibir rentas sustanciales del nuevo canal hasta tanto el Tesoro norteamericano o el Banco no hayan recuperado su inversión más intereses.

Convendría, además, que quienes abogan por un canal caro se percaten de que le están haciendo el juego a los más reaccionarios círculos de Norteamérica, que consideran que no importa cuántos millones de los contribuyentes se inviertan en el futuro canal, siempre que con ello se asegure el control norteamericano de la vía interoceánica por un largo período.

La otra razón por la cual estimo que la ruta Sasardí-Mortí es la más conveniente para Panamá estriba en que el canal por el Darién permitiría el rápido desarrollo económico de esa apartada región, con lo cual se abrirían nuevas e insospechadas fuentes de riqueza, y se lograría una distribución más racional de nuestros recursos y nuestra población, a lo largo de todo el territorio nacional.

Sospecho que si la ruta Sasardí-Mortí es tan combatida en Panamá, particularmente por los llamados hombres de empresa, ello se debe a que alimentan la errónea creencia de que si el canal a nivel se construye por el Darién, la vida económica de las ciudades de Panamá y Colón sufriría un rudo impacto, cosa que no ocurriría si el actual canal es convertido en vía a nivel.

Desde luego, no cabe duda de que si se acuerda construir el canal a nivel por el sitio del actual, a un costo de más de dos mil cien millones, durante el período de aproximadamente unos ocho años que duren los trabajos, las ciudades terminales de Panamá y Colón gozarían de un auge sin precedentes. Rodaría más dinero en la zona canalera que durante la última guerra mundial. Pero una vez concluida la obra y desaparecidos los salarios, tanto de operarios del viejo canal a esclusas, como de los obreros que participaron en la construcción de la vía a nivel, habremos de sufrir también una crisis sin precedentes, y de una magnitud varias veces superior al receso económico que soportamos al finalizar el pasado conflicto bélico. Con el agravante de que los mil quinientos millones de diferencia entre el canal caro y el canal barato, millones que circularán principalmente en los lugares de diversión de calle «J» y la avenida del Frente, habrán de pagarse con interés compuesto, de los futuros peajes del canal, y será así el Estado panameño

quien en definitiva deberá de soportar el costo de esta nueva danza de millones, cuyo espejismo ha despertado ya los apetitos de muchos comerciantes.

Es muy posible que quienes consideran que el canal a nivel debe ser construido por la ruta del actual, a fin de evitar el colapso económico de nuestros dos grandes centros urbanos, piensen así debido a que no han recapacitado en la simple estructura burocrática de una vía a nivel, ni en el tipo de beneficios económicos que produce. Por ello, conviene analizar con algún detenimiento las diferencias que median entre la operación de un canal a nivel y el manejo de un canal a esclusas. La diferencia básica consiste en que en un canal a nivel las ventajas de orden económico las percibe directamente y en efectivo el Estado ribereño y provienen casi exclusivamente de los peajes que pagan las naves. En cambio, en una vía de esclusas, debido a la necesidad de mantener gran número de obreros y empleados que atiendan su complicado manejo, y en nuestro caso, el costo del gobierno de la Zona del Canal, el producto de los peajes debe destinarse casi íntegramente al pago de salarios y otros gastos, de suerte que la principal fuente de ingresos para la economía de la nación ribereña la constituyen las compras de bienes y servicios que efectúan la empresa canalera y sus empleados y obreros. Si aceptamos las premisas anteriores, hemos de aceptar igualmente que una vez terminada la etapa de su construcción, los efectos de la operación del canal a nivel sobre la vida económica de nuestros dos grandes centros urbanos han de ser más o menos similares, ya sea que éste se construya en el sitio actual o en el Darién. Es decir, sea cual sea la región del país en que el futuro canal se construya, las repercusiones de su operación en la economía nacional serán, en términos generales, las mismas: debido a que un canal a nivel, a diferencia de un canal a esclusas, no genera mayores fuentes de riqueza en la zona en que se encuentra ubicado, sino que produce rentas para el Estado.

En apoyo de la afirmación que antecede, recordemos que el canal a nivel puede ser fácil y eficientemente operado con un número no mayor de quinientos empleados; y que aun en el caso de que sea construido en el Darién, una buena parte de sus funcionarios, aquellos que tengan a su cargo la contabilidad de la empresa, así como las oficinas principales, pueden estar ubicadas en la ciudad de Panamá. En realidad, en las salidas al mar sólo se requerirá el personal encargado de atender los faros y otros signos de navegación y los pilotos. Además, los trabajos de mantenimiento serán mínimos.

Otra falsa creencia, muy generalizada entre los hombres de negocios, consiste en presumir que las naves que atraviesan el canal, sus tripulantes y pasajeros, dejan grandes sumas de dinero en las ciudades de Panamá y Colón. Las estadísticas demuestran que ello no es cierto. Debido, por una

parte, al espectacular desarrollo de la aviación, y por la otra, al mayor radio de crucero de las naves de alto bordo, que ya no requieren hacer escalas para tomar combustible o vituallas en los puertos del canal, la mayoría de los extranjeros que hoy nos visitan llegan por aire. Cada día es menor el impacto del circulante que dejan en las ciudades terminales los tripulantes de las naves usuarias del canal. Prueba de ello la tenemos en la decadencia, lenta pero sostenida, del comercio colonense a partir de la segunda guerra mundial. Si la ciudad de Panamá no ha sufrido en igual forma, se debe a que los dólares de los pasajeros de las naves que antaño acodaban en los muelles de Balboa, han sido sustituidos con creces por el auge proveniente del desarrollo de la economía nacional, y, en cierta medida, por los viajeros que llegan al aeropuerto de Tocumen.

El caso de Egipto corrobora lo anterior. El Canal de Suez atraviesa una región desolada, alejada de la cuenca del Nilo, donde se encuentran los grandes centros urbanos, turísticos, industriales y agrarios del país. Con el desarrollo de la aviación, la casi totalidad del inmenso movimiento turístico que acude a Egipto viene por la vía aérea al Cairo y no visita la Zona del Canal de Suez. Los puertos de Port Said y Suez, que hace un siglo fueron construidos a las entradas del Canal, en el Mediterráneo y el Mar Rojo, no han logrado ningún progreso económico. Igual que en la antigüedad, Alejandría, situada en el delta del Nilo, continúa siendo el gran puerto de Egipto. Una nave que parta de Marsella rumbo al Lejano Oriente y con carga para El Cairo, llega a Alejandría a dejar su cargamento, luego atraviesa el canal sin hacer escala en ninguno de los puertos, y continúa hacia su destino. Las desiertas riberas del Canal de Suez y la pobreza de sus puertos terminales, son testigo de que un canal a nivel no genera de por sí negocios ni actividades industriales en la zona en que se encuentra ubicado.

En la actualidad son muy pocas las naves usuarias del Canal que atracan en Balboa o Cristóbal, a no ser que traigan carga para Panamá. No existe razón alguna para suponer que si el canal a nivel es construido en el Darién, el fenómeno de Egipto no se reproduzca en Panamá, y menos aún, para concluir, que los puertos que se construyan en sus entradas terminales competirán ruinosamente con los muelles de Cristóbal y Balboa.

La otra importante lección que debemos aprender de la operación del Canal de Suez, es que su gran aporte a la economía egipcia está representado por los ciento sesenta millones anuales que deja de ganancia neta a la nación, y que estos millones provienen de los peajes que pagan las naves usuarias.

La cuestión fundamental estriba, pues, en que ya sea que el canal a nivel se construya en la ruta del actual o en el Darién, en todo caso habrán de des-

aparecer las compras de bienes y servicios por parte de la población zonenita y las agencias del Gobierno norteamericano, así como los salarios pagados a grupos numerosos de trabajadores panameños. Como consecuencia, las entradas que por dichos conceptos reciben hoy la industria y el comercio de Panamá también desaparecerían. Asimismo, cualquiera que sea la ruta que se escoja, como un canal a nivel no tiene gastos de mantenimiento, ni habrá un Gobierno de la Zona del Canal que sostener, el Fisco habrá de percibir de la operación del canal a nivel fuertes sumas periódicas provenientes de los peajes, en reemplazo de la exigua anualidad de un millón novecientos mil que ahora recibe. De suerte que si los negociadores tienen éxito, el canal a nivel nos traería la paradójica situación de un Fisco rico en una economía pobre.

En suma, insisto en que la ruta darienita es la más conveniente para los intereses nacionales, porque permitiría una distribución más homogénea de nuestros recursos y potencial humano a lo largo del territorio del istmo, y particularmente porque, por ser más barata, el período de amortización del capital invertido en la obra también será menor, lo cual habrá de determinar un menor plazo para que alcancemos lo que, en mi concepto, debe ser el objetivo final de nuestra política exterior: un canal interoceánico de Panamá y operado por panameños.

LA CUESTIÓN DE LOS PEAJES

Un aspecto del problema canalero al cual le atribuyo excepcional importancia, y que, por desgracia para Panamá, ha sido usualmente olvidado por quienes han dirigido nuestras relaciones exteriores, es la cuestión de los peajes.

La importancia de los peajes radica en que, a pesar del lema de nuestro escudo, ya es tiempo de que los panameños despertemos a la realidad y nos demos cuenta de que si en 1903 permitimos que en nuestro suelo se cavara la vía interoceánica, y si estamos dispuestos a que un nuevo canal también cruce nuestro territorio, es porque confiamos en percibir los beneficios económicos necesarios para compensar los riesgos y sacrificios que la obra conlleva, y esperamos que nos produzca utilidades que permitan elevar el nivel de vida de nuestra población. Pues bien, la única manera como podremos lograr estas rentas es si el canal cobra peajes adecuados.

Mas ocurre que el Gobierno norteamericano, presionado por los poderosos intereses navieros, siempre ha considerado al Canal de Panamá como una magnánima empresa de beneficencia mundial, un servicio público internacio-

mal, y lo ha manejado aplicando la política de que su operación no debe producir pérdidas ni ganancias. Semejante política ha sido la causa básica de muchas de las fricciones entre los dos países, ya que ha impedido que Panamá perciba una remuneración adecuada por el uso de su territorio. Aferrándose a dicha política, el Gobierno de Washington, a pesar de la devaluación del dólar en 1932, y sin considerar que todos los demás costos del transporte marítimo se han triplicado en el curso del último medio siglo, ha mantenido los peajes estacionarios desde que el canal inició operaciones en 1915.

Hay un hecho histórico que ilustra la trascendencia que tiene la cuestión de los peajes en los canales interoceánicos. Cuando los egipcios nacionalizaron el Canal de Suez, la gran preocupación de las potencias industriales usuarias del Canal, particularmente Francia e Inglaterra, no era, como generalmente se cree, la pérdida de los dividendos que producía la antigua Compañía Internacional del Canal de Suez, sino el temor a que, bajo el control egipcio, fueran elevados los peajes del canal. Por ello la cuestión de la nacionalización y la indemnización a los accionistas de la Compañía no pudo ser definitivamente solucionada hasta tanto no se llegó a un entendimiento sobre el problema de los peajes.

Lo que sucede es que, para la economía nacional de las grandes potencias industriales, que a su vez controlan el comercio marítimo, tiene mayor importancia el que los peajes de los canales interoceánicos sean bajos, a percibir beneficios de su operación. Por ello, a diferencia de lo que muchos panameños creen, el interés económico básico de los Estados Unidos en el canal por el istmo centroamericano, no radica en obtener ganancias de su operación, sino en que la vía preste el servicio al tráfico marítimo en la forma más económica posible, porque de esa manera obtienen mayores beneficios su industria y su comercio.

Sería aconsejable que este problema de los peajes fuera estudiado detenidamente por nuestros negociadores, particularmente la posibilidad de adoptar una escala variable, pues la actual rata única de noventa centavos por tonelada, favorece a las naciones industriales, que exportan productos manufacturados de alto valor y poco peso, y grava injustamente a los países en vías de desarrollo, productores de materias primas de escaso valor en relación con su peso y volumen. Así, un cargamento de televisores, por ejemplo, paga menos por cruzar el canal que una tonelada de salitre chileno.

Reconozco que en este campo la tarea no es fácil. Los consorcios navieros internacionales se opondrán a cualquier intento panameño de participar en la fijación de los peajes, con el agravante de que contarán con un apoyo casi universal, pues lógicamente los peajes bajos favorecen a todas las naciones usuarias.

Egipto es el único país que comparte el interés de Panamá en que los canales interoceánicos cobren una rata que guarde proporción con el valor del servicio que prestan. Sucede que los peajes de las dos grandes vías marítimas mundiales son competitivos, de suerte que ninguno de los dos canales puede variar sus tasas aisladamente, pues si la otra vía no las aumenta también, perdería parte de su tráfico. De aquí la importancia que tiene para nuestra política exterior el mantener cordiales y estrechas relaciones con el Gobierno del Cairo.

No me es posible extenderme, como desearía, en otros aspectos de este ángulo de la operación del canal, que para mí es fundamental. Me limitaré a hacer hincapié en la necesidad de que nuestros negociadores no desmayen hasta lograr una participación efectiva del Gobierno panameño en la fijación de los peajes, tanto del canal actual como del futuro. Si ello no se logra, me temo que habremos dejado escapar la única forma de cómo la vía interoceánica hubiera podido convertirse realmente en una fuente de riqueza nacional.

No obstante, me temo que el problema de la participación de Panamá en la fijación de los peajes no reciba la atención que se merece en las negociaciones. Sospecho que en los círculos de la Cancillería el alcance de esta cuestión no es debidamente apreciado, no porque exista ninguna causa especial para ello, sino simplemente porque la mente humana suele no darle importancia a las cosas con las cuales ha tenido poco contacto.

LOS PROBLEMAS GUBERNAMENTALES FUTUROS

Los sucesos y alteraciones en la vía interoceánica que se avecinan aconsejan una reorganización de nuestro andamiaje gubernamental. Durante los próximos años el esfuerzo de los panameños debería empeñarse en robustecer el Estado, a fin de que éste se encuentre en condiciones de dirigir con eficiencia y capacidad los portentosos cambios que inexorablemente habrán de traer a la estructura económica nacional, el cierre del actual canal y la devolución de sus instalaciones, así como la construcción y operación de la nueva vía a nivel por la región darienita, o, en el peor de los casos, por el Atrato.

Desgraciadamente, los problemas administrativos y de organización que deberá afrontar nuestro Gobierno en el futuro cercano, son de tal magnitud y el potencial humano idóneo disponible tan limitado, que se hace difícil creer que podamos resolverlos adecuadamente. El problema fundamental consistirá en cómo lograr un aprovechamiento satisfactorio por parte de la economía nacional, de las tierras, instalaciones, hospitales, teatros, casas, talleres, lecherías, facilidades portuarias, diques, oleoductos, ferrocarriles, etc., que ac-

tualmente existen en la Zona del Canal, y que tienen un valor aproximado de dos mil millones de dólares.

Lo ideal sería que el traspaso de los bienes zoneítas a Panamá se efectuara en una forma gradual y progresiva, de suerte que nuestra economía pudiera ir absorbiendo racionalmente las distintas instalaciones y tierras, y dedicarlas de inmediato a la producción y a satisfacer necesidades de las clases más urgentes. Sin embargo, en la práctica dudo que el proceso pueda desarrollarse en esa forma racional y progresiva.

La operación habrá de ser complicada debido a las mismas circunstancias y condiciones en que deberán traspasarse los bienes a Panamá. Por razones obvias, el Gobierno norteamericano querrá retener numerosos edificios y muchas instalaciones, hasta que el canal haya sido reemplazado por la nueva vía a nivel. De suerte que la primera tarea que tienen por delante los negociadores es la de determinar qué tierras y qué instalaciones son indispensables para la operación del Canal, asignarles alguna función productiva dentro de la economía nacional, y luego gestionar su pronto traspaso a Panamá.

Otra dificultad que Panamá ha de encontrar es la siguiente: personalmente guardo la convicción de que los funcionarios responsables del Gobierno de Wáshington cooperarán a fin de que los bienes sean traspasados a Panamá en buenas condiciones de mantenimiento y en el momento oportuno en que pueden ser mejor aprovechados por nuestra economía. Mas, con fundamento en pasadas experiencias, no me atrevería a adelantar la misma opinión con respecto a los zoneítas, quienes, sin duda, pretenderán que los servicios y facilidades de todo orden que la organización del canal les proporciona se continúen prestando hasta que la última nave haya salido de las esclusas. Si esto llegare a suceder, no sólo habrá dejado Panamá de percibir durante varios años las utilidades que los bienes proporcionan, sino que cuando los traspasen de un solo golpe, muchos estarán en condiciones deplorables, como ya ha sucedido en casos anteriores, y nuestro Gobierno carecerá de la organización y el personal necesario para aprovecharlos de inmediato.

La importancia de esta cuestión se agrava aún más si consideramos que la encrucijada más difícil que habrá de vivir la República ocurrirá precisamente el día en que cese el tráfico en el actual canal e inicie operaciones la nueva ruta a nivel. Ese día quedarán cesantes los panameños que trabajan en el viejo canal, se producirá el éxodo de los zoneítas, y además habrá terminado el trabajo de la fuerza laboral panameña que participe en la construcción de la nueva vía, pues aunque la zanja del canal a nivel sea abierta con dispositivos nucleares, será necesario llevar a cabo numerosas obras, como el acondicionamiento de las laderas, construcción de carreteras, puertos y rompeolas, que requerirán el empleo de miles de panameños.

Es inmensurable la dislocación que tales sucesos habrán de producir en nuestra fuerza laboral, así como sus repercusiones en todas las fases de la vida nacional. El impacto económico de estos hechos sólo podrá ser parcialmente contrarrestado si, como antes he dicho, el proceso de liquidación de la actual Zona del Canal se efectúa en forma progresiva y eficiente, de suerte que en la última etapa de su vida, el canal opere con una estructura esquelética. En esta forma la situación de los empleados panameños puede ser resuelta progresivamente con la creación de nuevas fuentes de trabajo, mediante el racional y adecuado aprovechamiento de las tierras e instalaciones previamente devueltas a Panamá.

Asimismo, una de las condiciones que debe exigirse de los Estados Unidos para la construcción del canal a nivel, debe ser la ayuda económica y técnica necesaria para crear fuentes de trabajo que absorban los obreros que habrán de quedar cesantes al terminarse la obra.

Existe otro aspecto de estos futuros cambios y alteraciones a nuestra estructura económica, que me preocupa aún más que las dislocaciones de la fuerza laboral. Necesariamente habrá de ocurrir un fenómeno de consecuencias difíciles de predecir, e insólito en el desarrollo económico de los países latinoamericanos. De construirse el nuevo canal por el Darién, Panamá habrá de recibir no sólo los bienes por valor de dos mil millones existentes en la Zona del Canal, sino que contará además con las sumas adicionales que perciba como consecuencia del acuerdo a que se llegue para la construcción de la vía a nivel; el Fisco dispondrá periódicamente de rentas sustanciales adicionales, en efectivo, provenientes de los peajes que paguen las naves. En esta etapa inicial, es imposible calcular el valor agregado de tales bienes de capital, indemnizaciones y rentas. Pero, por muy conservadores, o, mejor dicho, pesimistas que seamos, tendremos que aceptar que habrá de ser una cifra desmedida en relación con los escuálidos recursos actuales del Estado panameño. Por otra parte, al mismo tiempo que ocurre este enriquecimiento fiscal, habrán de decrecer las fuentes que proporcionan circulante a la industria y comercio, ya que simultáneamente desaparecerán las compras de las agencias del Gobierno de los Estados Unidos, los salarios pagados a particulares por la operación del viejo canal, y a los obreros que participaron en la construcción del nuevo.

No se requiere ser vidente para prever que semejantes mutaciones en la estructura económica panameña, habrán de sacudir en sus cimientos la vida política y social de la nación, aunque en esta etapa inicial no podamos predecir el rumbo de tales sacudimientos. En principio, diríamos que el incremento en bienes de capital y efectivo que habrá de percibir el Estado por la construcción y operación de la nueva vía, simultáneamente con las mer-

mas que soportarán el comercio y la industria, al iniciar operaciones el canal a nivel, debieran relajarse en un aumento de los servicios estatales y un estancamiento de las actividades privadas. Sin embargo, pareciera sensato presumir, a juzgar por las experiencias del pasado, que nuestra clase económicamente dominante, difícilmente habrá de resignarse a la merma de sus mercados, y en añadidura, permitir que el Estado, con su notoria incapacidad administrativa, acapare la utilización de los bienes e instalaciones de la Zona del Canal, las indemnizaciones por los daños causados a las tierras del Darién, y las rentas que produzcan los peajes del canal a nivel.

La razón principal por la cual será difícil lograr una solución nacional a las mutaciones económicas que habremos de sufrir, radica en fallas tradicionales del propio aparato gubernamental panameño, que carece del minimum de dirección y capacidad administrativa indispensables para obtener un rendimiento adecuado de rentas adicionales, y menos aún, de los bienes e instalaciones que habrá de recibir en la Zona del Canal. Ante esta situación, es lógico esperar que la clase económicamente dominante tratará de asumir, si no la propiedad, al menos el control de las tierras e instalaciones más valiosas con el propósito de hacerlas producir.

Mencionaré tres ejemplos a fin de ilustrar el fundamento de mis temores. Es revelador el caso de las tierras de Punta Paitilla, que fueron reintegradas a Panamá en virtud del Tratado de 1955. Estas tierras fueron vendidas en efectivo por sus propietarios panameños al Gobierno norteamericano hace muchos años; sin embargo, apenas fueron devueltas a Panamá, algunos de los herederos de los antiguos propietarios iniciaron acciones judiciales para que se les reconociera el dominio sobre tan valiosas fincas. El caso duró varios años, y, como consecuencia de él, durante el Gobierno de don Ernesto de la Guardia jr., no le fué posible al I. V. U. adelantar mayormente la urbanización. En el curso de la pasada administración se iniciaron en firme los trabajos de urbanización. No tengo conocimiento del estado en que se encuentran las obras; pero el hecho cierto es que unas tierras de gran valor y admirablemente localizadas, fueron entregadas a Panamá hace cerca de diez años, y por una u otra razón, esta es la fecha en que aún no se ha construído en ellas un solo edificio, ni una sola casa, ni un solo hotel.

Otro caso ilustrativo de nuestra tradicional incapacidad administrativa es la estación del ferrocarril. El edificio de la Plaza 5 de Mayo fué traspasado a Panamá en los primeros días de la pasada Administración, y en la ceremonia de la firma del canje de notas, funcionarios de la Compañía del Canal sugirieron la conveniencia de que fuera destinado a las oficinas centrales de Correos y Telégrafos, ya que, por su céntrica localización, facilidades de acceso y amplitud, podría ser fácilmente acondicionado para tal fin. Además, el

Ministerio de Educación, falta de espacio, podría expandirse al resto del antiguo edificio de la Plaza de la Catedral, en el que quedaría sólo una estafeta local de Correos. El plan parecía convencer a los altos funcionarios del Gobierno presentes en la ceremonia. Sin embargo, pasaron algunos meses y el edificio permanecía abandonado y en proceso de deterioro. Hasta que un buen día es arrendado a una empresa privada de autobuses y el resto del edificio convertido en dormitorio de menesterosos.

El caso es interesante. Por una parte, la empresa de transportes paga seguramente de alquiler una suma menor de la que el Fisco recibiría en concepto de impuesto sobre inmuebles si la propiedad fuera de un particular. Además, el Gobierno se ha visto obligado a trasladar el Ministerio de Educación por falta de espacio al edificio de la Caja de Ahorros, soportando alquileres, y debe mantener dos estafetas de Correos que no se requerirían si las oficinas centrales estuvieran en la Plaza 5 de Mayo. El público que debe recurrir a la Oficina Central de Correos y Telégrafos se ha perjudicado, ya que el viejo edificio de la Plaza de la Catedral se encuentra en un extremo de la ciudad, circunstancia que ocasiona demoras en el recibo y la distribución de la correspondencia, y en la entrega de telegramas. Y para colmo, resulta irónico, por decir lo menos, que un edificio de sólida elegancia arquitectónica, situado en el centro comercial de la ciudad, donde la tierra tiene altísimo valor, termine dedicado a dormitorio de indigentes.

Como no deseo dar la impresión de que exagero cuando me refiero a la incapacidad del aparato gubernamental panameño para administrar adecuadamente muchas de las valiosas instalaciones existentes en la Zona del Canal, mencionaré el caso del dique seco de Balboa, que cuenta con las facilidades necesarias para que se inicie en Panamá una próspera industria de construcciones navales. Pues bien, no alcanzo a comprender cómo alguien pueda ser tan optimista como para pensar que un Gobierno que no ha podido nunca atender adecuadamente al mantenimiento mecánico de sus propios automóviles, pueda dedicarse con algún éxito a la construcción de naves de alto bordo.

He traído a colación los tres ejemplos anteriores sin ánimo de mortificar a nadie, simplemente porque considero de una importancia capital el que se comprendan las ingentes dificultades con que hemos de tropezar cuando pretendamos lograr una adecuada utilización de los bienes e instalaciones existentes en la Zona del Canal. Repito, los problemas que se han de presentar a este respecto no son fáciles de resolver. No lo son debido, por una parte, a que el Estado carece del potencial humano y la capacidad administrativa necesaria para utilizarlos de manera eficiente, y por la otra, que la clase económicamente dominante, que sí dispone del potencial humano y de la capacidad, a juzgar por las experiencias del pasado, intentará seguramente ob-

tener concesiones que le permitan explotar tales bienes en las condiciones más fructíferas.

Haciendo un paréntesis, es curioso anotar que ya desde el mes de julio del pasado año, la Cancillería panameña se encontraba plenamente consciente de la inminencia de los cambios antes señalados. Desde luego, los señores miembros del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores también fueron informados. Se vió claro que las negociaciones que había iniciado en el mes de abril el doctor Jorge Illueca rodeadas de un sombrío pesimismo, ya que, a la verdad, pocas eran las esperanzas de lograr cambios sustanciales en los tratados vigentes, adquirieron de pronto una magnitud inusitada. Ello explica por qué, al inaugurarse el nuevo Gobierno en octubre, a pesar de la reforma tributaria, el control de la Cancillería, su organismo asesor y, desde luego la propia misión negociadora, llegaron a tener mucha más importancia para la clase económicamente dominante que el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Si meditamos sobre estos problemas gubernamentales futuros desde un ámbito más general, me atrevería a decir más profundo, observaremos que el conflicto intestino a que nos hemos de ver irremediabilmente abocados los panameños dentro de algunos años, se originará en las dificultades con que habrá de tropezar el Gobierno que tenga que hacer frente a la necesidad de dedicar los nuevos bienes y rentas a intensificar la riqueza nacional. Ocuere que, en teoría, la postura político-económica natural para la administración de los bienes de capital y las rentas adicionales que habrá de recibir la nación, es el socialismo de Estado. A todas luces, lo lógico sería que el mismo Estado, con la ayuda de las rentas e indemnizaciones del nuevo canal, se dedicara en gran escala a actividades productoras de riqueza propias de un régimen socialista. Sin embargo, en la práctica lo probable será que los gobernantes que para esa época tengamos lleguen honradamente al convencimiento de que ello no es lo más factible ni lo más conveniente para el país. Pero, al mismo tiempo, no le será fácil a ningún gobernante justificar la entrega a la empresa privada de las valiosas propiedades existentes en la Zona del Canal, a no ser que previa y públicamente admita su incapacidad para administrarlas, y esta admisión de incapacidad habrá de afectar seriamente su propia estabilidad en el Poder.

Dentro de su gravedad, esta situación no deja de ser un tanto irónica. Usualmente, cuando en un país se intenta establecer el socialismo de Estado, es necesario expropiar y nacionalizar los servicios públicos, las industrias, las tierras, etc. Así empezó a hacerlo en Inglaterra el partido laborista al finalizar la segunda guerra mundial. Desde luego, para que en una nación democrática el Gobierno pueda llevar adelante este tipo de expropiaciones,

debe previamente convencer al electorado de que es mejor administrador que la empresa particular. El fenómeno que nos tocará vivir en Panamá será curioso. Aquí, el Estado, sin tener que recurrir a la odiosa expropiación y sin necesidad de haber demostrado su capacidad administrativa, ha de encontrarse de pronto propietario de cuantiosos bienes de capital y usufructuario de rentas apreciables. Será un caso parecido al del Rey Saud de Arabia Saudita, quien no sabe qué hacer con las regalías que recibe del petróleo.

Es posible que los ideólogos de la clase económicamente dominante recurran en el curso de estas negociaciones al llamado trato preferencial a los productos panameños en el mercado norteamericano, como una manera hábil de conjurar los peligros que antes hemos indicado. Es obvio que al producirse el cese de operaciones del actual canal, el problema crítico de la empresa privada será el de encontrar nuevos mercados para los productos de su industria, que sustituyan las compras de los zoneítas y de las agencias del Gobierno norteamericano. Por otra parte, como fuertes grupos de presión en los Estados Unidos tienen interés en que los peajes del nuevo canal sean lo más bajos posible, no sería de extrañar un arreglo mediante el cual Panamá no insistiría en el cobro de peajes altos, a cambio de un trato aduanero preferencial para la producción panameña en el mercado norteamericano. Mediante esta fórmula se lograrían dos objetivos: por una parte, quedaría asegurada la prosperidad de la empresa privada, y por otra, al mantenerse los peajes bajos, automáticamente decrecerían las entradas directas del Fisco; de suerte que se mantendría un mayor equilibrio económico entre el Estado y la actividad particular.

Sin embargo, el logro de un trato aduanero preferencial no es tan fácil como algunos creen. En primer lugar, el propio Gobierno de los Estados Unidos se ha mostrado en los últimos años renuente a otorgar protecciones aduaneras especiales a países extranjeros, por temor de que se le critique de prácticas discriminatorias, y prefiere seguirse por las reglas del C. A. T. Por otro lado, a pesar de las innegables ventajas que un trato preferencial de esta naturaleza tendría para la economía panameña, sus implicaciones políticas serían graves, pues repercutiría desfavorablemente sobre el prestigio de la República como Estado independiente. La opinión pública universal nos miraría como a una especie de «Estado libre y asociado» estilo Puerto Rico, de suerte que es dudoso que los panameños sensatos aprueben una integración económica de tal naturaleza con los Estados Unidos.

La situación que antes hemos descrito, forzosamente habrá de desembocar en un intenso debate nacional sobre política económica. Cada grupo tratará de adelantar soluciones que armonicen con las ideas económicas que más respondan a su condición e intereses. Pero con toda seguridad, la solu-

ción más adecuada a los ingentes problemas que habremos de afrontar, no lo encontraremos en la aplicación generalizada y ortodoxa de ninguna doctrina económica. Debemos comprender que confrontaremos cuestiones económico-sociales de una naturaleza tan variada y compleja, que no es posible dominarlas con rígidos principios doctrinales. De aquí que aunque el debate se presente como una pugna entre liberales librecambistas por una parte y socialistas de Estado por otra, debemos prepararnos mentalmente para soluciones variadas: algunas de tipo ecléctico y a veces pragmático; pero que nos permitan dentro de un clima de tolerancia, desarrollar los nuevos recursos económicos en bien de las grandes mayorías nacionales. Sin embargo, me temo que un plan semejante no sea factible. Los intereses económicos en juego son de tal magnitud y la contextura de la unidad social panameña se encuentra tan resquebrajada, que no alcanzo a vislumbrar cómo podremos lograr de ninguno de los sectores, el mínimum de tolerancia que permita al libre juego de las ideas, y sobre todo la confianza requerida para intentar con algún grado de éxito la solución de los problemas que hemos de confrontar.

La principal razón por la cual me agobia este pesimismo radica en que, a diferencia de las negociaciones anteriores, en las actuales, la cuestión fundamental no estriba en luchar para obtener reivindicaciones de los Estados Unidos, ya que por tener el Canal sus años contados, dichas reivindicaciones hemos de lograrlas por caducidad. Ahora, el nudo gordiano estriba en encontrar fórmulas de solución a cuestiones en que inciden los intereses marcadamente encontrados de los diversos sectores nacionales. Y si bien los panameños siempre hemos marchado patrióticamente unidos, cuando se ha tratado de defender la dignidad y los intereses nacionales frente a los norteamericanos, no podemos, por desgracia, decir lo mismo cuando lo que se persigue es encontrar arreglo a nuestros propios males económicos y sociales. De ahí el temor de que puedan desatarse violentas pugnas de clase durante los próximos años. Ya nos ha tocado vivir las primeras escaramuzas, y pareciera como que el campo ha quedado preparado para las próximas batallas. Ante este futuro preñado de incertidumbre, es preciso que quienes se preocupan por los destinos nacionales sean conscientes de nuestras limitadas capacidades, comprendan la complejidad de los problemas que habremos de afrontar y sepan valorar con objetividad las distintas fórmulas que se adelanten para su solución, teniendo como mira sólo los legítimos intereses de la República.

ELOY BENEDETTI

R É S U M É

La nécessité d'un canal à niveau dans l'Isthme de l'Amérique Centrale et l'abandon, par conséquent, du canal d'écluses actuel, ont posé au Panama des problèmes d'une grande ampleur et complexité. Il faut avoir présent en examinant cette délicate affaire qu'en politique internationale, si l'on vise à obtenir des résultats, il ne faut jamais sortir de la sphère de ce qui est possible et que certaines solutions apparemment idéales pour Panama, ne sont pas réalisables. Il faut surtout ne pas oublier que la puissance avec laquelle on aura à négocier possède des ressources illimitées et le pouvoir suffisant pour défendre ses propres intérêts.

Les jours du canal actuel sont comptés et ce dont il y a lieu à présent à avoir compte ce sont le tracé, les termes, et les conditions que Le Panama pourrait obtenir pour la construction et l'administration du canal à niveau, puisque, en raison même de son caractère permanent, la nouvelle voie aurait des répercussions considérables sur la destinée des futures générations des habitants du Panama. Les questions fondamentales que le Panama se doit d'envisager sont essentiellement économiques.

Le choix du tracé, la question des péages, leur répercussion sur l'économie nationale et sur la zone riveraine actuelle, ainsi que sur les villes de Panama et Colon, les problèmes gouvernementaux futurs, voilà tout un ensemble de questions complexes qu'on ne saurait aborder sous l'optique d'aucune doctrine économique. Les questions économiques auxquelles on a à faire face sont d'une nature telle qu'on est contraint de les approcher en pleine conscience des possibilités limitées de la République du Panama et tout en estimant d'une façon objective les différentes formules proposées compte tenu uniquement des intérêts nationaux du Panama.

S U M M A R Y

The necessity for a one-level canal in the Isthmus of Central America and the consequent rejection of the present lock canal, has created for Panama problems of great and complex proportions. One must bear in mind when dealing with this delicate matter that, in international politics, if any results are desired, it is imperative not to overstep the limits of the possibilities and that certain solutions that appear ideal are impossible to carry out in Panama. And above all that the power with which one must deal has unlimited resources and power for the defense of its own interests.

The life of the present canal is limited and what ought to be the centre of attention now is the site, the terms and conditions that Panama can negotiate for the building and running of the future one-level canal, since the new waterway would have tremendous repercussions in the destiny of future Panamanian generations. The basic questions that Panama has to face in these negotiations are of an eminently economical nature.

The selection of the would be route of the canal, the question of toll rates, the repercussion in national economy and in that of the present canal area, and in the cities of Panama and Colon, future governmental problems, all add up to an enormously complex situation that cannot be settled by the generalized application of any economical doctrine. The economic-social questions that the new canal involves are of a kind that must be confronted completely aware of the limited capacities of the Republic of Panama and capable of valuing with objectivity the different ideas offered as solutions, all the time bearing in mind only the national interests of Panama.

