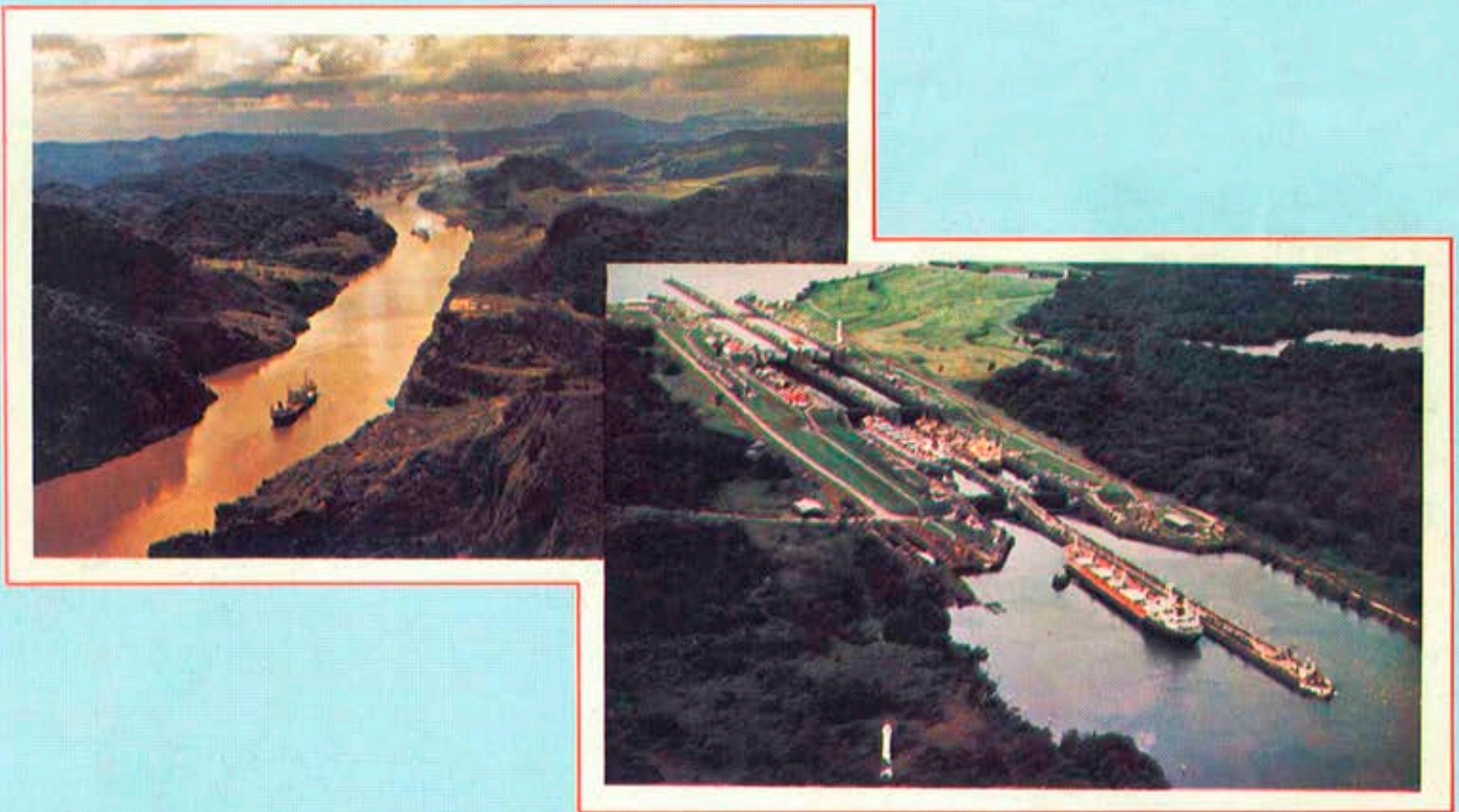


APEDE  
DE EJECUTIVOS  
1957

# cade 87

## XXII CONFERENCIA ANUAL DE EJECUTIVOS DE EMPRESA

ASOCIACION PANAMEÑA DE EJECUTIVOS DE EMPRESA



**“ EL CANAL EN MANOS PANAMEÑAS:  
OPORTUNIDAD O CRISIS”**

PANAMA - 24 - 25 - 26 DE ABRIL DE 1987

Hay una manera

confiable,  
rápida y segura de  
enviar y recibir su  
encomienda urgente.



**DHL**  
WORLDWIDE EXPRESS®

DHL PANAMA, S. A., Calle 50 No. 82, Campo Alegre, Panamá, República de Panamá  
Apartado 8-400, Panamá 8, R. P. Teléfono: 63-8818, Telex 2587 DHLCANAL PG  
Tel. Colón: 41-6639 41-6766

**EXPOSITOR**  
**STANLEY HECKADON MORENO**  
TEMA: EL DESARROLLO Y LA DESTRUCCION DE  
LAS CUENCAS HIDROGRAFICAS



Stanley Heckadon Moreno, quien se refirió a  
"El Desarrollo y la Destrucción de las  
Cuencas Hidrográficas"

Aparecen en la mesa principal el  
Ing. Luis Barraza De Freltas, moderador,  
y el Ing. Luis Alvarado K., expositor.

**CURRICULUM VITAE**

**NOMBRE:** Stanley Heckadon Moreno

**EDUCACION:**

- Doctorado y Maestría en Sociología  
Universidad de Essex, Colchester, Inglaterra.
- Licenciado en Antropología  
Universidad de los Nades, Bogotá, Colombia.

**OCUPACION ACTUAL:**

- Investigador  
Ministerio de Planificación y Política Económica.
- Investigador Asociado  
Smithsonian Tropical Research Institute.
- Coordinador técnico, grupo de trabajo sobre  
La Cuenca del Canal de Panamá.

**LIBROS RECIENTES:**

- La Cuenca del Canal de Panamá. 1986 (375p.).
- Agonía de la Naturaleza. 1985.  
Costo Ambiental del Desarrollo Panameño.  
Co-editado con el Dr. Jaime Espinoza González.
- Cuando se Acaban Los Montes, Los Campesinos  
Santefios y la Colonización de Tonosí. 1983.
- Colonización y Destrucción de Bosques en  
Panamá. Co-editado con el Dr. Alberto McKay.

## AGRADECIMIENTO

# LA CUENCA DEL CANAL DE PANAMA

Stanley Heckadon Moreno

Buenos días, quiero agradecer a mis paisanos Domingo de Obaldía y Roberto Brenes, como también a Eduardo Vallarino, la invitación a compartir con ustedes los resultados de una investigación de dos años, realizada por técnicos panameños sobre la Cuenca del Canal de Panamá.

Nuestra preocupación era, si para el año 2000, cuando el Canal pase a manos panameñas, estará en capacidad de producir agua, en cantidad y calidad suficiente, para suplir la astronómica demanda que exigirán las operaciones del canal interoceánico y la población de las ciudades de la región de tránsito.

Uno de los mayores retos que enfrenta Panamá, al ir asumiendo el control del Canal, es arminizar el desarrollo económico con la protección de este vital sistema de producción y almacenamiento de agua dulce que es la Cuenca del Canal. Sin embargo, hoy vemos con preocupación que algunos partidos políticos se ocupan más de cómo van a repartirse los "espacios políticos" ministeriales y el control de los bienes revertidos.

## EL DESARROLLO Y LA DESTRUCCION DE LAS CUENCAS HIDROGRAFICAS

Antes de proceder es necesario reclamar que la Cuenca del Canal es en mucho la más importante del país, pues de ella depende nuestra economía de servicios. Pero también hay otras cuencas hidrográficas críticas y cuyo continuo deterioro debe preocuparnos a todos.

Es necesario señalar que en el curso de nuestra investigación fue impertinente suplir la carestía de recursos con mística y dedicación. Para conseguir fondos fue necesario, como dice el dicho panameño, "pelarnos la cara tocando puertas". En muchas nos dieron excusas, pero varios respondieron con generosidad y es justo reconocerles públicamente su contribución. Entre las instituciones nacionales a las Fuerzas de Defensa, al Ministro, Dr. Ricaurte Vásquez. Al Instituto de Recursos Naturales Renovables y su Director, Mayor Moisés del Río. Al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y su Director, Ingeniero Pedor Rueda.

En el sector privado un importante grano de oro fue el ofrecido por la IBM de Panamá y a cuyo Gerente, el Ingeniero Eduardo Jaén quiero agradecerle públicamente su contribución a nombre del grupo de trabajo sobre la Cuenca del Canal de Panamá. Este agradecimiento es extensivo a las instituciones científicas internacionales como el Smithsonian Tropical Research Institute y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, con sede en Turrialba, Costa Rica. Finalmente a la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.

De ello se culpó en primera instancia a las autoridades locales, de aquí surgió la necesidad de profundizar sobre este tema.

El segundo seminario taller lo denominamos "encuentro de las Autoridades

Locales ante la crisis de la Cuenca del Canal de Panamá", evento sumamente provechoso realizado en las instalaciones de la planta potabilizadora del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales en Chilibre. A él asistieron gobernadores, alcaldes, corregidores, regidores, y representantes de corregimiento. Fue aquí donde nos percatamos que el personaje clave en la defensa de los recursos naturales es el corregidor, quien a pesar de su importancia, trabaja mal pagado, casi sin materiales y equipo para movilizarse dentro de su área. Además, siguiendo el vicio burocrático criollo, se les cambia con monótona regularidad, pues su permanencia en el trabajo no depende de lo que opinen los ciudadanos locales, sino del gusto o disgusto del Alcalde, el Representante de Corregimiento o el Jefe del destacamento. En el corregimiento de Chilibre que cubre el área ecológicamente más crítica de la Cuenca del Canal, se ha cambiado el corregidor doce veces en los últimos ocho años. Un record que solo es superado por la rotación de nuestros Ministros de Agricultura. Fue también en este encuentro que la mayoría de estas autoridades locales se percataron que vivían dentro de una región que los técnicos llamábamos la Cuenca del Canal de Panamá.

Finalmente, en Marzo de 1986 llevamos a cabo el último esfuerzo titulado "Evaluación de los planes sobre la Cuenca del Canal de Panamá". Evento técnico a el cual asistieron más de un centenar de expertos nacionales y extranjeros. En este seminario se evaluó primero la experiencia latinoamericana en el manejo de cuencas hidrográficas complejas y luego los planes propuestos en los últimos 20 años para la región metropolitana Panamá-Colón y la Cuenca del Canal.

Los resultados de los esfuerzos del Grupo de Trabajo sobre la Cuenca del Canal están cristalizados en estas dos publicaciones que aquí se las presento. Una es el breve "Sumario Ejecuti-

vo" que recoge el mínimo denominador de consenso de nuestro grupo sobre las causas principales del deterioro de la Cuenca y lo que hay que hacer para atacarlas. El segundo documento se titula "Actas de los seminarios talleres". Aquí se recogen las ponencias individuales de los técnicos e investigadores que participaron. Este último consta de unas 375 páginas y el primero de unas 45.

## I. LA IMPORTANCIA DE LA CUENCA DEL CANAL

La Cuenca del histórico Río Chagres o del Canal, con unos 3,260 Km<sup>2</sup>, es la más importante de Panamá y una de las más estratégicas del mundo. De la capacidad de embalse de los lagos Gatún y Alhajuela depende el funcionamiento del Canal interoceánico y el abastecimiento de agua para las ciudades de Panamá y Colón, donde se concentra la mitad de la población Nacional.

El Lago Gatún surgió en 1913 cuando el Río Chagres se represó cerca de su desembocadura en el Atlántico, mientras que el embalse de Alhajuela se formó en 1934, al constituirse en la parte alta y montañosa del río la represa de Madden. Ecológicamente la subcuenca del Lago Alhajuela es la más crítica, pues produce casi la mitad del agua del ecosistema; además es la fuente de agua para la ciudad de Panamá. Finalmente en las cabeceras del Río Chagres está el grueso de los vitales bosques protectores sobrevivientes.

La cantidad de agua que se le extrae a esta cuenca es astronómica: unos 2,800 millones de galones diarios. El 58% (1,624 millones) escapan por las esclusas al mar, al transitar los 32 navíos que como promedio curzan la vía cada día, es decir 52 millones de galones de agua dulce por barco que atraviesa de un mar al otro. Del resto, el 33% se utiliza en generación hidroeléctrica, otro 4% se pierde en derrames preventivos - para evitar el anegamiento de las esclusas y tan

solo 6% se potabiliza para el consumo municipal. En el futuro la demanda de agua aumentará continua y velozmente y es posible que para el año 2000 se tenga que extraer de la cuenca del Canal caso 4,000 millones de galones diarios.

## II. LA FRAGILIDAD DEL ECOSISTEMA

Es importante visualizar la Cuenca como un sistema natural de producción y almacenamiento de agua dulce, que por sus características geográficas se deteriora con facilidad.

La región es muy lluviosa con 2,800 a 3,900 mm anuales de precipitación. La mayor parte de este volumen cae con torrencial violencia durante un corto período de meses. La tierra es muy quebrada, más del 63% está ocupada por cerros menores de 1,000 metros, pero con pendientes mayores de 45 grados. En Alhajuela la tierra es aun más precipitada, pues el 94% tiene más de 45 grados de inclinación. La tierra es pobre. Generalmente se compone de suelos arcillosos, de color rojizo, que con facilidades se erosionan y compactan una vez destruida la cubierta vegetal protectora. En su mayoría, estos suelos son de vocación forestal, tan solo 3% son aptos para la agricultura.

## III. LA CRISIS DEL ECOSISTEMA

El problema ambiental más grave es la deforestación. En 1952 el 85% de la cuenca estaba cubierta de bosques, mientras que para 1983 solo lo estaba el 30%. Se estima que desde principios de la década de 1950 a la fecha se ha deforestado 180,000 hectáreas. No existe una cifra confiable sobre el ritmo de la deforestación. Los estimados varían entre 3,000 y 10,000 hectáreas anuales. Ambas tasas preocupan, pues de mantenerse los bosques de la Cuenca, desaparecerán para el año 2,000. Esta deforestación reviste la mayor gravedad de términos de erosión de los suelos

y sedimentación de los lagos. La sedimentación hará del Canal una ruta poco competitiva para el comercio mundial.

Señalan los estudios de Larson y Alvarado que la sedimentación de los lagos está cobrando intensidad. En los últimos 15 años Alhajuela ha perdido el 5% de su capacidad de almacenamiento, aunque Larson es más pesimista y sostiene que el porcentaje de sedimentación de Alhajuela podría aumentar a 23% al finalizar la década de 1990.

También preocupa la pérdida de la calidad del agua al aumentar la contaminación, lo que se observa en la turbidez o coloración del agua, la presencia de bacterias y otros organismos dañinos a la salud humana.

## IV. LAS CAUSAS DEL DETERIORO DE LA CUENCA DEL CANAL

Cinco son las causas de su deterioro ambiental: crecimiento demográfico, la minería, la industrialización, la urbanización y la construcción de caminos. El peligro más inmediato es la erosión y sedimentación, producto de la deforestación. Más a largo plazo, la contaminación de las aguas por la urbanización e industrialización se perfilan como la mayor amenaza.

### 1. El Crecimiento Demográfico

Investigadores como A. McKay, O. Jaén y D. Lecompte han señalado que la presencia humana en la Cuenca es vieja. Sin embargo, su impacto sobre la naturaleza fue mínimo pues la población era poca y circunscrita a la angosta faja de la histórica ruta de tránsito entre los dos océanos. Has mediados del siglo XX, una densa selva cubría casi toda la región.

Después de la II Guerra Mundial se suscita una explosión demográfica

que hace crecer la población de la Cuenca, en el período de 1950-1980, de 20,000 a más de 100,000 habitantes. El 66% de este aumento se ha concentrado en Alhajuela, donde la población se duplica cada 10 años y que crece al 6% anual.

Inicialmente la causa principal de este aumento fue la inmigración, tanto de los campesinos como por la expansión de las ciudades de Panamá y Colón hacia la Cuenca a lo largo de la carretera transístmica. Esta vía que cruza el istmo, paralela al canal y el ferrocarril, fue terminada en 1947 y se convirtió en el eje de la urbanización e industrialización de la cuenca. En la actualidad, es el crecimiento vegetativo de la población local la que más contribuye al crecimiento demográfico.

Para los propósitos de este trabajo la implicación ambiental más importante del crecimiento demográfico es la migración campesina, pues sus sistemas de producción son la mayor causa de la deforestación. Cabe recalcar que tras la etiqueta de "campesino" se esconde una complejísima y poco estudiada realidad humana.

## 2. La Migración Campesina y el Impacto de sus Sistemas de Producción.

En este siglo la cuenca se ha convertido en la zona rural de mayor complejidad étnica, cultural y económica de Panamá. A ella han arribado campesinos de las provincias de Coclé, Veraguas, Chiriquí, Los Santos, Darién y Herrera, como también indígenas choques, antillanos, chinos y colombianos.

¿Qué atrae al campesinado hacia la Cuenca? Por un lado su cercanía a la región metropolitana, el principal mercado del país, pero también vienen expulsados por la crisis del campo en sus regiones de origen.

Estos grupos han arribados en diferentes períodos y cada uno ha transplan-

tado sus instituciones sociales, sistemas de producción y valores culturales. Ellos conservan, en buena medida, sus formas de percibir el mundo que los rodea.

El problema medular planteado por la migración campesina, es el transplante de sus sistemas tradicionales de producción, que hacen un uso extensivo de los recursos naturales.

La economía de los hogares campesinos puede verse como una mesa sostenida por varias patitas. Una es la agricultura, otra la ganadería, el trabajo asalariado será la tercera y la cuarta la pesca. Los dos primeros soportes son los principales causantes del deterioro ambiental.

La agricultura es la actividad más importante y se divide en dos tipos: la de "roza" y la de "finca". En la primera anualmente se derriba y quema una parcela distinta de bosque para sembrar los granos básicos y tubérculos que constituyen el grueso de la dieta familiar. Esta producción de arroz y maíz es esencialmente para el autoconsumo, aunque el maíz permite criar aves y cerdos en pequeña escala para mercadear.

La agricultura de "finca" se basa en los cultivos permanentes sembrados entremezcladamente. parte de la cosecha se consume y la otra se vende. Aunque este sistema es adecuado a la fragilidad de estas tierras, está en decadencia por falta de crédito, asistencia técnica, el costo elevado del transporte y los bajos precios que los intermediarios pagan a los agricultores. Mientras que la agricultura de "finca" fenece por falta de estímulos, la de "roza" muere por la desaparición de los bosques.

Para obtener sus alimentos básicos, cada familia debe conseguir una o dos hectáreas de selva y transformarla en una parcela agrícola. Para ello utiliza herramientas rudimentarias como el hacha, el mechete y el fuego. Generalmente estas parcelas se

utilizan por un año pues los rendimientos decaen rápidamente por la pobreza del suelo ya que no se emplean fertilizantes ni controles químicos de plagas y enfermedades. Raras veces estas parcelas dejan excedentes para vender.

Ecológicamente la agricultura de roza es un sistema racional de uso del suelo si la población es poca y los bosques abundan. Más en los últimos 30 años varios factores han roto el equilibrio que este sistema debe guardar con la naturaleza. Uno ha sido el constante aumento de la población campesina. Otro, la necesidad que ella tiene de dinero en efectivo. Tercero, a diferencia del pasado, las parcelas de roza no se dejaban descansar para que regenerara el bosque sino que se les regaba de pasto. Así se aceleró la extinción de los bosques.

Medidas administrativas también han agravado la carestía de bosques para rozar. Con los tratados Torrijos-Carter de 1977, Panamá se comprometió a garantizar el agua para el funcionamiento del Canal, para lo cual fue necesario establecer un cuerpo de guardabosques para vigilar los bosques de la Cuenca y a regular por medio de licencias la agricultura de roza.

En 1987 se prohibió permanentemente talar las selvas vírgenes más permitiendo rozar los bosques secundarios durante los próximos cinco años, al finalizar este período, la prohibición también se hará efectiva a estos últimos. En esencia, el gobierno ha decidido que para salvar el Canal hay que proteger los bosques de los machetes de los agricultores.

Para los agricultores conseguir parcelas de bosques primarios para rozar es difícil. Esta escasez de bosques, la prohibición de la tala y el descenso de los rendimientos agrícolas han traído una carestía de los granos básicos. Un número creciente de familias debe comprarlos en las tiendas. Ante esta

coyuntura los campesinos se sienten inseguros, frustrados y a la merced de fuerzas destructivas incontrolables. Al no poder alimentar sus familias con su propio esfuerzo, la gente se llena de angustia y resentimiento.

Como puede esperarse, el descontento político es generalizado en la región lo que dificulta la tarea de los funcionarios responsables de hacer cumplir las leyes de protección ambiental. Actualmente, la ganadería extensiva ocupa el 90% de las tierras o tras cubiertas de bosques. Cosa desafortunada, pues esta es una de las peores alternativas de desarrollo dada la alta pluviosidad, la topografía quebrada y la pobreza del suelo. Sin embargo, esta es la actividad que las instituciones públicas y privadas más han estimulado a fin de incorporar las regiones selváticas a la economía del país. El 98% del crédito agropecuario concedido por la banca estatal de desarrollo se ha orientado a la ganadería dentro de la cuenca del canal.

La ganadería de cría y ceba es esencialmente para comercializar la carne en los mercados urbanos de la región metropolitana. Esta ganadería usa una tecnología rudimentaria que causa serios daños ambientales con bajísima productividad.

Sus pastos principales son la fragua y la indiana. En la estación seca los potreros se queman, quedando el suelo expuesto al impacto de las lluvias y la acción mecánica de las patas del ganado que sube y baja por las empinadas laderas. Al irse perdiendo los suelos por erosión, se forman grandes cárcavas o zangones en los potreros. Otra práctica detrimental es la de mantener más ganado que el pasto disponible. El exceso de reses lleva al sobrepastoreo con lo que las malezas, que el ganado no come, se convierten en la vegetación dominante. Cuando la erosión y las malezas deterioran los potreros, éstos, es el decir de la gente, se "pierden", y son abandonados. Este proceso desolador cubre cada vez mayores extensiones de la cuenca.

Aunque inicialmente una hectárea de pasto sostiene una res, eventualmente se requieren dos, tres y hasta cuatro hectáreas por cabeza. En pequeña y mediana escala la ganadería extensiva es poco rentable.

La ganadería extensiva expulsa al hombre de la tierra pues genera poco empleo y facilita la concentración de la propiedad. Existe actualmente en la cuenca una marcada tendencia hacia la concentración de la tierra en manos de grandes propietarios. Si bien en una primera instancia los ganaderos desplazan a los agricultores, en una segunda etapa los pequeños y medianos ganaderos venden sus fincas a otros que se convierten en grandes propietarios.

Pero si bien estas miles de familias campesinas son el principal agente de deforestación, ellos tendrán que ser parte integral de la solución para salvar la Cuenca del Canal.

Carraremos esta parte enfatizando el dilema de la economía campesina cuya crisis se ha agravado por la decisión gubernamental de proteger los bosques para garantizar agua para el Canal y la población metropolitana.

En efecto, el gobierno ha tomado la decisión de eliminar en cinco años, la agricultura que roza. Periodo en el cual debe ofrecerse y difundir entre los campesinos nuevos métodos de producción que sean viables ecológica económica y socialmente. Urge modernizar los sistemas de producción campesinos. Ello requerirá que el agricultor tenga acceso al crédito a intereses bajos, asistencia técnica efectiva y a tiempo, vías de penetración y precios justos o para sus productos. En la Cuenca estos son vitales servicios de apoyo a la producción han sido deficientes cuando no inexistentes.

Mientras la economía campesina decae, surgen otros frentes económicos que tienen un gran impacto ambiental.

### 3. La Actividad Minera

Hay dos tipos de minería. A nivel artesanal está el lavado de oro en los platones de los ríos, tarea dura a la que se dedican centenares de humildes campesinos para obtener dinero en efectivo. Pero la que ocasiona mayores repercusiones ambientales es la extracción mecanizada en gran escala de materia prima para la industria de la construcción.

A la industria de la construcción de las ciudades de Panamá y Colón, se les están agotando sus fuentes cercanas de piedra, cascajo, arena, cal, etc. Cada año estos materiales deben acarrearlos de sitios lejanos, encareciéndose el transporte y provocando frecuentes carestías. De aquí que la propiedad y control de las fuentes de abastecimiento de estos materiales más cercanas de la región metropolitana se ha tornado en un tema económico de capital importancia. Esto ha obligado a que un número creciente de empresas mineras vuelquen sus intereses sobre la cuenca.

Actualmente hay 22,000 hectáreas bajo el régimen de concesión minera y otras 17,000 hectáreas tramitándose.

La minería presenta otro dilema entre el desarrollo y la conservación. No puede prohibirse porque golpearía seriamente a la industria de la construcción que es una de las actividades que más trabajo genera en las áreas urbanas. Más es necesario buscar un punto de equilibrio, estableciendo dónde y bajo qué condiciones debe realizarse esta actividad.

### 4. La Industrialización

Hace treinta años la única fábrica dentro de la Cuenca era una de cemento. Hoy hay de Plástico, vidrio, papel, lubricantes, jabones, pesticidas, farmaceuticos, fundiciones, aserraderos, etc. Además de las manufactureras están las dedicadas a la cría y procesamiento en gran escala de pollos y cerdos.

En el futuro el número de plantas aumentará ya que la región ofrece condiciones favorables para la industrialización: buenas carreteras y servicios de transporte, ferrocarril, agua y cercanía a los grandes mercados del país, como también a los mejores aeropuertos internacionales. Además la tierra es más barata que en las ciudades de Panamá y Colón. Las fábricas generan gran cantidad de desechos en forma de basura, aguas contaminadas y humo. Así mismo la industrialización ha traído un aumento de la población con el consiguiente impacto ambiental.

La industrialización es un proceso anárquico donde casi no han existido controles ambientales. Lo cual es alarmante ya que algunas plantas procesan sustancias altamente tóxicas. Uno de los efectos más preocupantes es la creciente polución del agua. Las Fábricas descargan sus aguas servidas directamente a las quebradas y ríos que fluyen hacia los lagos, amenazando así las fuentes de abastecimiento de agua de las ciudades de Panamá y Colón.

Panamá es un país pobre con un alto nivel de desempleo que necesita ampliar su base industrial y depender menos de su excesiva dependencia de su economía de servicios. Sin embargo, este proceso no debe darse a costo de la naturaleza, ni el deterioro de la salud y calidad de vida de nuestra población. Cómo conciliaremos este dilema? Debemos preguntarnos, qué tipos de Fábricas son permisibles dentro de la Cuenca y cuáles no? Dónde pueden establecerse y dónde no?, y, sobre todo, cómo y quién debe esforzar las normas sobre la contaminación?

### 5. La Urbanización

La cuenca es una de las regiones de mayor crecimiento urbano en el país. Este proceso tiene dos razones primordiales: una es la expansión de las ciudades terminales, es decir, Colón, que crece hacia el sur, y

Panamá hacia el norte, siguiendo el eje de la Transistmica. Es posible que para el año 2,000 ambas ciudades estén conectadas por un alargado corredor de viviendas. Otra razón ha sido la industrialización que ha generado muchos empleos y ha traído mejores servicios al área.

Muchos factores que favorecen la industrialización promueven la urbanización. Por ejemplo, la tierra es más barata que en las ciudades de Panamá y Colón, y además hay buenos servicios de transporte colectivo.

Además de las urbanización están siguiendo otras de tipo campestre alrededor de los lagos y en las montañas que circundan la Cuenca.

La urbanización acarrea serios problemas de contaminación. Las familias producen basura y aguas servidas. Es una costumbre tradicional cultural arrojar las aguas y desperdicios a las quebradas y los ríos desde donde van a parar a los lagos.

Urge entonces conciliar el proceso de urbanización con la protección ambiental que garantice la calidad del agua para la región metropolitana.

### 6. La Construcción de Caminos

El poblamiento de la región viene en mano con un intenso proceso de construcción de caminos y carreteras. Acciones que no están reglamentadas y son una de las causas principales de erosión y sedimentación.

De ella partieron a su vez otros caminos, frecuentemente de compañías madereras y mineras, que facilitaron la colonización de sectores más remotos.

Prácticamente cualquiera se siente con la autoridad para hacer caminos: Las autoridades locales, las instituciones públicas, el ejército y las empresas privadas. Estas vías usualmente se hacen sin consideración a su

impacto ambiental. la mayoría resultan ser los notorios "cortes de verano", mal hechos y sin mantenimiento posterior. En verano los tractores cortan trochas que luego se deshacen en invierno con el ir y venir de animales, y vehículos que convierten la tierra en una masa lodosa que al venir las fuertes lluvias arrastran hacia las quebradas y ríos.

Es difícil paralizar la construcción, de caminos. Sin embargo, hay que definir quién debe hacerlos, dónde se puede y dónde no, y bajo qué criterios técnicos.

El impacto ambiental de los procesos económicos analizados arriba se agrava por la presencia de factores no económicos.

## V. LOS PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS, LEGALES Y CULTURALES

Si bien la cuenca es una unidad geográfica, no estamos acostumbrados a ver y analizar sus problemas como un todo. Esto obedece en parte a su fragmentación administrativa. La región está subdividida entre dos provincias, siete distritos y treinta corregimientos. Además, están las áreas de la antigua Zona del Canal, que están subdivididas en varias instancias administrativas civiles y militares.

Otro factor preocupante es el número de instituciones públicas y privadas que operan con escasa coordinación. La situación administrativa asemeja la de una orquesta en donde cada músico sigue su propia partitura. Esto ha llevado a la duplicación de esfuerzos y a veces la búsqueda de metas opuestas. No existe tampoco para la región un solo plan o estrategia de manejo que sea aceptable a las distintas instituciones.

Las leyes de protección ambiental presentan otra espinosa situación.

Existe una gran cantidad de decretos, leyes y normas sobre la protección



ambiental. Si embargo, este cuerpo legal en su mayoría es obsoleto y no guarda relación entre la pena y la magnitud del daño causado. En Panamá quien destruye o contamina el ambiente, no paga.

Tampoco es fácil aplicar la legislación no tomar medidas de protección ambiental dando los valores negativos que la población panameña tiene hacia los recursos naturales, sin distinción de clase o nivel educativo, los panameños creen que los recursos naturales son inagotables. Esto es un mito peligroso. Salvar la cuenca requerirá un cambio en los valores culturales de la gente, cambio den que deben desempeñar un papel clave los sistemas de educación formal e informal, los medios de comunicación y los grupos cívicos.

Frenar de deterioro de la Cuenca del Canal de Panamá requerirá de un alto nivel de eficiencia administrativa, determinación política, participación ciudadana y recursos económicos. De dónde vendrán estos recursos en medio de la crisis que vive Panamá

y el resto de los países latinoamericanos?

#### VI. UNA PROPUESTA ECONOMICA PARA SALVAR LA CUENCA DEL CANAL

Hemos visto que la cuenca del Canal es un maravilloso sistema de producción y almacenamiento de agua dulce. Irónicamente, los usuarios de este recurso, el comercio internacional y los habitantes de las ciudades de Panamá y Colón, no contribuyen a los costos de proteger las fuentes de agua. El consumidor urbano tan solo paga una pequeña tarifa que cubre los costos de potabilización del agua. Por su parte, la Comisión del Canal de Panamá, controlada por los Estados Unidos, y que utiliza el 94% del agua, tampoco paga por este recurso, pues según los Tratados Torrijos Carter, de 1977, Panamá debe proveer gratis hasta el año 2000, toda el agua requerida para las operaciones del Canal. Los barcos que lo cruzan pagan una tarifa de \$1.76 por tonelada a la Comisión del Canal, tarifa que le reporta a dicha

Comisión más de 400 millones de dólares al año en ingresos. Sin embargo, ni un centavo del valor de la tarifa se dedica a las urgentes tareas de protección de la Cuenca.

Hasta el presente, los costos de los programas de protección de la Cuenca los asume Panamá, por medio de préstamos internacionales, específicamente con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Por tanto, no hay razón por la cual Panamá, con una gigantesca deuda externa se siga endeudando para sufragar los costos de protección de este vital ecosistema cuyo mayor beneficiario es la comunidad internacional. Por tanto, es imperativo aumentar las tarifas actuales del Canal en unos tres centavos por tonelada. Cada centavo que se aumente la tarifa, representará un ingreso anual de tres millones de dólares. Al aumentar la tarifa en tres centavos, esto representará una suma en el orden de 9 millones de dólares con el cual puede dedicarse a la tarea de salvaguardar esta vital arteria de la comunicación y el progreso internacional.



**Expresiones de una secretaria.**

**(LA DUDA)**

## **Mi jefe todavía no ha ido a comprar el Sistema/36 IBM?**

Y en qué estará pensando?  
Si habíamos hablado que nuestra pequeña  
empresa puede ampliar las posibilidades  
de archivo, comunicación, procesamiento de  
cifras y datos con el Sistema/36 de IBM.

Yo no sé que está esperando, si también  
habíamos hablado que nuestro trabajo iba  
a ser más efectivo, ágil y sin equivocaciones  
que hacen perder tiempo y dinero.

Caramba! a veces mi jefe sale con unas...

Si ya otros colegas le habían comentado  
también que el Sistema/36 de IBM es una  
inversión para siempre, que crece de  
acuerdo al desarrollo de nuestra pequeña  
empresa.

Y la secretaria de uno de ellos me comentó  
que no se necesita ser experta en computadora,  
porque cualquier persona lo puede manejar.

Estamos perdiendo el tiempo!  
Dónde se habrá metido mi jefe?  
Será que se le habrá olvidado?



**IBM**  
PANAMA

Para información adicional llame al Centro de Clientes IBM.  
Tel.: 69-0971 / 69-0537



Solicite hoy mismo una demostración  
del Sistema/36 IBM  
a nuestros contratistas de mercadeo:

**informática**

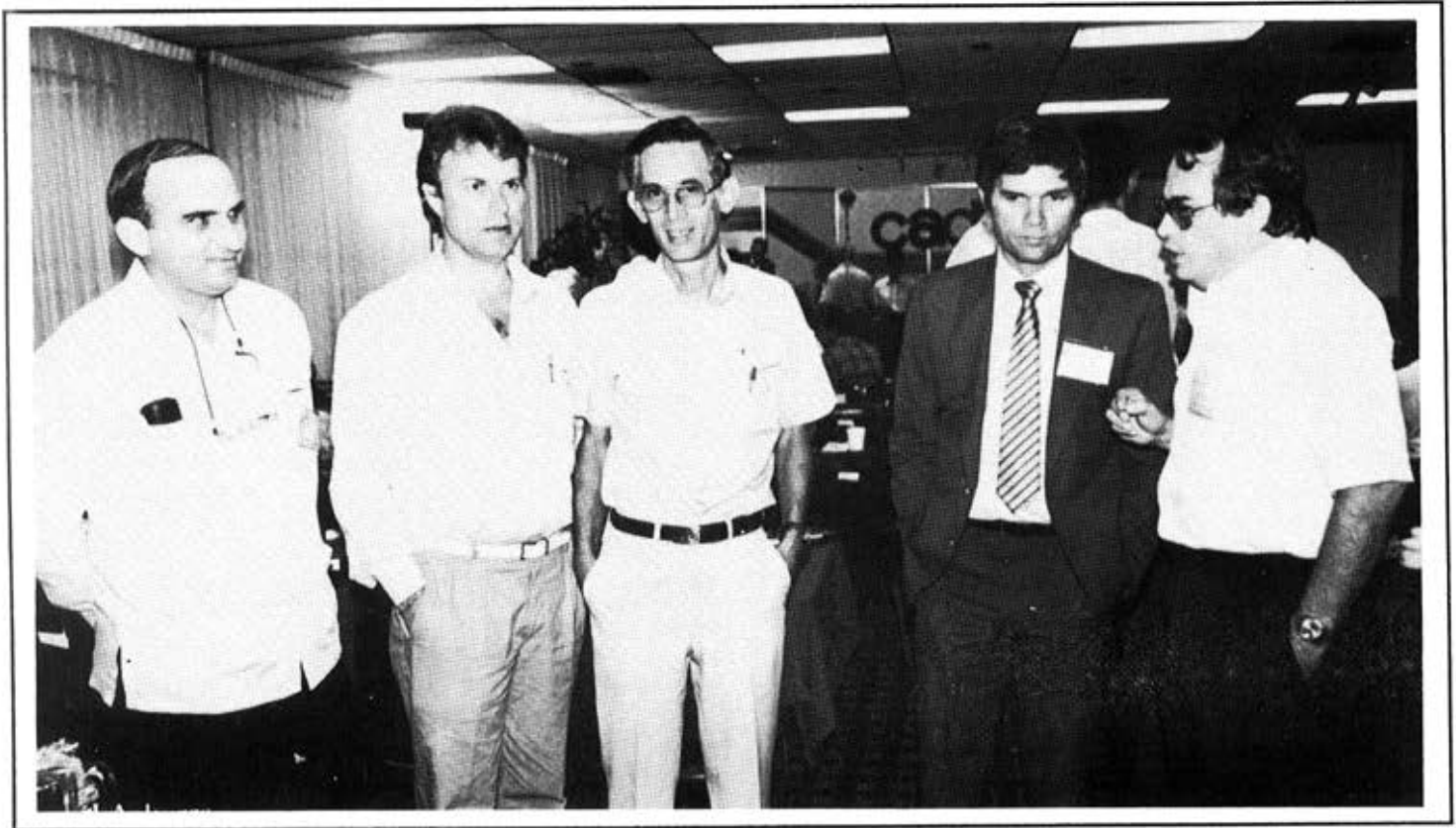
Torre del Banco Exterior  
Planta baja  
Tel.: 27-4930

**COMPUCENTRO**  
**Oteima**

CUBA - VERAGUE - BARREROMERU  
19 800  
DAVID - PANAMA

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS

### ING. LUIS ALVARADO Y DR. STANLEY HECKADON



El Lic. Juan A. Pascual, ExPresidente de APEDE, intercambia opiniones con el conferencista, Dr. Stanley Heckadon Moreno. Aparecen a su lado, tres distinguidos ejecutivos participantes del CADE.

CADE -87

Sábado 24 de abril

EXPOSICION DEL ING. LUIS ALVARADO

Y DR. STANLEY HECKADON

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

**PREGUNTA:** Ingeniero Alvarado: El señor Manfredo indicó ayer que la deforestación no ha afectado las operaciones del Canal, y que habrá suficiente agua disponible para todos los requerimientos previstos, si se siguen manteniendo los bosques primarios existentes. ¿Está usted de acuerdo?

**RESPUESTA:** Cómo no... yo estoy muy de acuerdo, y estoy hablando técnicamente... Los análisis de nosotros como acabo de explicar indican bueno, no voy a repetir lo que acabo de decir, pero adicional a eso ustedes han oído la charla del Ingeniero Van Hoorde también que habló, detalladamente, sobre la profundización, yo toqué el

punto muy levemente, y adicional que quiero corregirle a Stanley si me lo permite, él dijo en su charla que las proyecciones eran para un número mayor de barcos para el 2000. Los economistas se equivocan; pero sin embargo, nosotros tenemos que hacer las proyecciones y la planificación basados en lo que ellos dicen. Y ellos lo que están diciendo, es que no esperan un aumento en el número de barcos sino en el tamaño. Puede que eso no sea así, pero tenemos que hacer proyecciones y planeamientos en eso.

Así que basados en esos dos factores, yo diría que sí que por supuesto que lo que dijo el Lcdo. Manfredo va en acuerdo con lo que yo estoy planteando.

**PREGUNTA:** Doctor Heckadon: Considera usted que la resolución del INRENARE de suspender la tala en general en el territorio nacional, tendrá en la práctica los resultados que se esperan para detener la destrucción de los bosques en Panamá o considera usted que el problema es

---

tan complejo que no tiene una solución fácil como la que se pretende?

**RESPUESTA:** Bueno, si ustedes se acuerdan el año pasado se pasó una resolución igual: se prohibió la tala y a los dos meses, la resolución se quitó, más o menos, algo parecido. Este año hay una presión creciente en ese sentido. Déjeme decirle que yo me siento personalmente a dos niveles uno tiene sus contradicciones internas. A un nivel emotivo de identificación con el problema de cómo estamos destruyendo nuestro patrimonio biológico, yo diría que una sacudida así, puede tener un elemento positivo. Y como muchos ecólogos y biólogos hemos hablado de esto y muchos se sienten, bueno, la verdad es que es bueno que a la gente se le hable serio en Panamá y se pase una medida así. Pero viene otra parte de la personalidad de uno que dice: bueno, pero es esta medida práctica? Fue tomada en la mejor forma? Se consultó? Es inconsciente? Es muy difícil de aplicar. Qué va a pasar con la medida? Obviamente que va a ser muy difícil. Yo siento que sólo en la misma cuenca del Canal, veo difícil proteger los bosques de la cuenca del Canal, porque aún hoy día, se están tumbando 2500 a 3000 hectáreas por año, hoy. Porque la gente quiere que vivir. El Mayor del Río trajo la vez pasada del Darién, un guardabosque que le habían abierto toda la barriga de un machetazo a un campesino al cual ... es más.. yo quisiera coger a cualquiera de nosotros aquí... quizás cojo al Dr. Carles y nos lo llevamos allá y le ponemos un uniforme de guardabosque ... Entonces que el Dr. Carles, sin tener ningún arma, le diga a un campesino, no tumbe ese pedazo de montaña. La reacción es violenta. Entonces la tarea del guardabosque es peligrosísima.

Por otro lado, viene la parte práctica esta de qué hacemos con la industria de la madera? Otra parte de mi contradicción además... por un lado, la parte idealista de que sí que debería pararse... viene la parte más pragmática y todos tenemos estas contradicciones... viene la parte más pragmática es que obviamente es difícil vigilar todo el país; yo lo veo prácticamente imposible; cómo se van a cuidar los bosques en Bocas del Toro, en el sector de la costa arriba de Colón, RENARE en este momento, no tiene suficientes guardabosques en la cuenca del Canal. Así que va a ser, en la práctica, muy difícil. Yo me inclinaría por lo siguiente, en concreto. Que se conforme, ya, la Junta Directiva del Instituto de Recursos Naturales Renovables donde tendrá representación, según la ley, la empresa privada, los grupos conservacionistas, los usuarios de los recursos naturales, instituciones estatales y que allí, se discuta ese decreto que se ha pasado, para llegar a un entendimiento, a un diálogo dentro de eso, y poder llegar a un entendimiento razonable que le permita a la industria de la madera a seguir funcionando sin entrar en una crisis y el permita a los campesinos, poder cultivar.

Hay ciertos bosques, eso sí, donde sería imposible transar. Este país no puede con la destrucción del Parque Alto Chagres y así, como esos, hay otros, como el Parque de la Amistad, en que es importante, donde no se le puede permitir a la gente, ni a los madereros no a los agricultores, tumbar ni a los ganaderos.

**PREGUNTA:** Dr. Heckadon: Ha hecho usted esa presentación a las autoridades, presidente, legisladores, ministros, etc. Sí, qué resultados ha habido; No, por qué no se ha hecho? Y aquí hay otra que está relacionada. ¿Por qué el MIPPE donde usted trabaja, no tiene un plan regional de uso positivo y constructivo de la cuenca?

**RESPUESTA:** Yo sí quiero dejar constancia aquí que desde que este grupo comenzó, el Presidente Delvalle le dio un buen apoyo. Esos documentos los tiene el señor Presidente y creo que él ayer lo mencionó en su mensaje y creo que él ha sido, en realidad, el primer mandatario que ha tomado esto de la cuenca del Canal, como algo de importancia. Creo que el grupo le ha agradecido a él en varias ocasiones esa preocupación que él, como panameño siente. Yo creo que ningún panameño debe sentirse despreocupado por lo que está ocurriendo en esa región.

En cuanto a la otra pregunta de que por qué el MIPPE no tiene un plan, lo que pasa es esto.

Nosotros hicimos una encuesta de cuántas instituciones hay dentro de la cuenca del Canal. Hay como 30 instituciones, con responsabilidad, dentro de la cuenca del Canal. Esas instituciones son como una orquesta, con 30 músicos y cada uno toca un instrumento distinto. No hay directores de orquesta. Cuántos planes hay para la cuenca del Canal? Hay como doce (12) planes que en los últimos años se han hecho para la cuenca del Canal. La mayor parte de esos planes, se han archivado. Uno que otro se han aplicado en un 10%, 15%. Entonces, por qué se quedan archivados los planes? En parte porque es la historia tan corriente de la forma en que operan las instituciones aquí y en Centro América y en América Latina, en el tercer mundo. Esos planes se han hecho en función de un problema específico que tiene una institución.

Una invasión de tierra, una contaminación del agua aquí, se comisiona un grupo de técnicos que se aíslan y preparan un plan; ese plan se hace sin consulta con los usuarios de los recursos naturales, sin consultarlos dentro de la misma institución con otras direcciones, por lo tanto no tiene ni apoyo adentro ni apoyo afuera. Usualmente no tienen recursos; la mayoría de esos planes, no han tenido recursos casi para nada. Entonces, un plan sin recursos económicos, se engaveta; y las gavetas están llenas de planes que no se han aplicado. Por eso es que debemos

---

recalcar. Definiendo, es importante y quiero recalcar la urgencia; eso se puede hacer en poco tiempo, ocho nueve meses, hay suficientes elementos de juicio para hacer un plan de manejo de la cuenca del Canal. Consultándolo con la empresa privada, consultándolo con los campesinos, consultándolo con las instituciones de aquí, algunas de las afueras que tienen mucho que aportar en esto y llegar a un plan; aprobarlo y que sea la ley de la tierra para esa región y una institución responsable para eso.

**PREGUNTA:** Considera usted que la tala selectiva de árboles, con valor comercial, que realizan las empresas que abastecen de materia prima a los aserraderos, fábrica de "plywood" y fábrica de muebles, tienen impacto adverso sobre los bosques, el suelo o la flora y la fauna silvestre? No se está creando un problema social, económico y político innecesario al prohibir también la tala comercial selectiva?

**RESPUESTA:** Yo quisiera dejar claro aquí que, en todo esto, yo estoy contestando a título personal y también que estoy consciente de la necesidad de regular la tala de árboles. También, reconozco que es un problema bastante complejo. A la pregunta pudiese contestarla de esta manera: hay muchas formas o distintos tipos de tala de árboles. En cuanto a la pregunta de que si la tala selectiva, personalmente, no estoy muy empapado de qué se llama por selectiva. Entendemos que selectiva son ciertos tipos de árboles pero no manejo muy bien la materia para saber si al sacar ese árbol se destruyen otros, etc., así que no quiero entrar muy en detalle en eso. Lo que sí quisiera decir es que hay muchos tipos de tala de árboles. Yo creo que si la resolución hubiese leído que se suspende por cinco años la tala indiscriminada de árboles, en vez de la tala de árboles en forma general, hubiese sido un poco más viable. La tala de árboles en una pendiente, digamos en el Alto Chagres, en una pendiente de 45% o más, que va a crear un problema de erosión y que a la vez, no va realmente, a solucionarle el problema al ganadero porque se va a deteriorar en unos cuatro o cinco años, es muy distinto a la tala de árboles digamos para el cultivo del café o del cacao donde no sólo esa actividad pueda que genere empleos y cree divisas para el país sino que también pueda cumplir con la función que tenían los bosques de proteger el suelo.

Así que contestándolo de esa manera, creo que estoy de acuerdo con el Dr. Heckadon en la parte en donde él dice que se debería consultar si esta fue una resolución inconsulta, no me consta pero he oído que ha sido inconsulta, entonces nosotros tendremos que atenernos a las consecuencias que resultarán de algo que ha sido mal concebido.

**PREGUNTA:** Si el 2% de las grandes explotaciones tienen una tercera parte de la superficie agrícola, por qué se acusa siempre al pequeño campesino de deforestar la cuenca cuando el causal estructural es la concentración de la tierra en pocas manos, doctor Heckadon.?

**RESPUESTA:** Bueno, miren. En el interior, que fue nuestro corazón agrícola, déjeme remontarme un poquito más atrás. A principios de vida republicana, se le planteó a la Nación el dilema de la... así como hoy se le presenta el dilema de las tierras revertidas... a principios de vida republicana se le planteaba e esta recién nacida Nación, el dilema de lo que se llamaban las "tierras comunales". A principios del siglo, el grueso de las tierras del interior, no eran de propiedad privada; pertenecían a las comunidades, o venta que la Corona hiciese a los municipios del interior. Lo primero que hicieron las primeras Asambleas de este país, fue destruir el sistema de tenencia de las comunidades y expropiar la tierra para vendérsela a individuos lo que se llamó los "encerramientos de tierras". Esa fue una medida típica que se dio en casi todos los regímenes liberales en América Central y la América Latina a finales del XIX principios del siglo XX.

En encerramiento de las tierras comunales, sobre todo para la ganadería, trajo junto con un explosión demográfica en el interior y el no cambio de los sistemas tradicionales, lo que se llamó la CRISIS AGRICOLA AGROPECUARIA DEL PAIS O LA CRISIS RURAL que llevó una gran migración. La tierra está muy concentrada y el ingreso está muy mal distribuido en el interior del país. Todos los estudios de la distribución de la tierra, del ingreso que se ha hecho, indican que hay un problema serio en nuestro agro. Eso expulsa a la gente; y esa expulsión de nuestra gente del interior, se da en dos grandes corrientes paralelas que corren una hacia las ciudades y otra hacia los frentes de la colonización como es la cuenca del Canal, o el Darién o la costa abajo o Bocas del Toro. El campesino que llega allí al principio es un campesino pequeño y todos los frentes de colonización están llenos de pequeños propietarios y medianos propietarios. Y cuando se acaban los montes, cuando se pierde la fertilidad del suelo, cuando todo queda convertido en pajonales, para criar el ganado, comienza el proceso de concentración de la tierra; y, eventualmente, la tierra termina en pocas manos.

El pequeño agricultor es culpable en el sentido de decir que sí, él es el agente principal que va adelante de la punta de lanza del frente pionero. Pero a él, lo podemos culpar, en qué sentido? Que es víctima del sistema en el sentido de que no le hemos cambiado su tecnología. ¿Qué sabe hacer él? Dónde está en crédito? un 3%. Cuántos agricultores de subsistencia, de esos que están tumbando el Chagres, reciben crédito o asistencia técnica

para sembrar cacao, café, otoi, ñame, yuca. Tenemos que acordarnos que en la década del 70, se acabó el sistema de extensión agrícola en este país. Entoces, a quién tenemos que culpar? Al campesino, que no le hemos dado la tecnología? o a los gobiernos que no han podido proveerle, el 80% de nuestra gente todavía está de subsistencia. Entonces, decimos que es él, porque, obviamente, él es el agente humano allá; pero él es en realidad, como un pedacito de madera que flota llevando por las corrientes del mar, corrientes que él no entiende. Así que, en realidad, para que eso no siga tenemos que cambiar, allí tiene que haber una revolución agrícola en este país, en el sentido constructivo. Miren, yo me inclino, como hablaba una vez con el Dr. Tarté del CATIE, debemos hacer un alto en la destrucción de los bosques del Atlántico y del Darién que son un patrimonio fundamental para el futuro.

Los países ricos en el futuro, van a ser los que tengan la mayor diversidad biológica como dice el Dr. \_\_\_\_\_ del Smithsonian. Allí es donde va a estar la riqueza de futuro; la diversidad biogenética del mundo. Y esos bosques que quedan allá son un recurso fundamental para el futuro; esos bosques que nos quedan en el Atlántico y el Darién. La revolución agrícola debe concentrarse en la vertiente del Pacífico. Cuánto porcentaje de la tierra se irriga en este país? Creo que un 4% está bajo irrigación. Eso no es nada. Pero, ¿cuánto cuesta irrigar? Por qué han fracasado todos los planes que ha habido de irrigación? Quién irriga? La United Fruit Company, las azucareras, pero los pequeños agricultores quien irriga? Es factible; cuánto está el abono; el sistema de mercadeo en el interior, es un caso contundente de

explotación de los que pueden hacia los que no pueden. Miren lo que ha pasado con esos silos del gobierno. Entonces, esa revolución agrícola hay que hacerla pronto.

Yo lo que veo difícil es lo que así como lo que destaja a uno por mitad es que hay que salvar los bosques porque tienen una función fundamental para el futuro del país hay que producir una revolución agrícola en este país, la revolución constructiva.

Felicitaciones a ambos, sigan hablando, está lloviendo duro. Ingeniero Alvarado: De ocurrir una catástrofe, sismo o terremoto, que destruya la represa de Maddem, perdiendo su contenido de agua, qué tiempo tomaría llenar la represa nuevamente?

**RESPUESTA:** El área de lo que es hoy el embalse de Alajueta, Maddem, tomó tres años en anegarse a un nivel donde fuesen regulables las aguas; o sea un nivel de más de 190 que es el nivel que determina lo activo que es lo que nosotros subimos y bajamos y el nivel muerto que es el inactivo que solamente está allí, en almacenaje. O sea, que la respuesta sería aproximadamente tres (3) años dependiendo en el régimen de lluvia o los regímenes de lluvia que se den en ese tiempo.

**MODERADOR:** Agradecemos al Ing. Alvarado y al Dr. Heckadon su presentación y APEDE va a hacerles un reconocimiento mediante un certificado, por sus magníficas presentaciones.

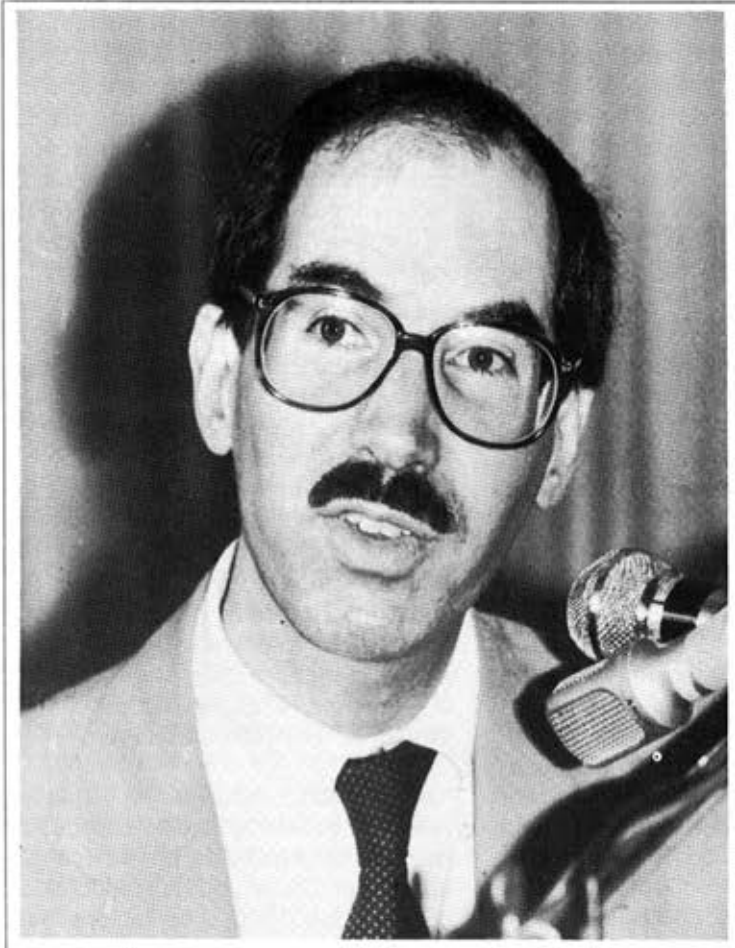
Muchas gracias.



## EXPOSITOR

# DR. DAVID BOVET

TEMA: LAS PERSPECTIVAS ECONOMICAS DEL  
CANAL DE PANAMA



El Dr. David Bovet,  
invitado especial a CADE'87,  
se refiere al  
"Futuro Comercial del Canal:  
Será Competitivo?"

### CURRICULUM VITAE

**NOMBRE:** David Bovet

**EDUCACION:**

- Master en Economía con honores  
Stanford University, Estados Unidos
- Master en Ingeniería Océánica  
George Washington University, E.E.U.U.
- Licenciatura en Arquitectura Naval e  
Ingeniería Marina  
Webb Institute of Naval Architecture, E.E.U.U.

**CARGOS DESEMPEÑADOS:**

- Economista y Oficial de Crédito  
Banco Mundial
- Miembro Ejecutivo de Chevron Shipping  
Estados Unidos
- Arquitecto Naval e Ingeniero Océánico  
Guardia Costera del Gobierno de  
los Estados Unidos

**CARGO ACTUAL:**

Miembro Principal de Temple, Baker y Sloane  
(International Trade and Transportation Serv.)

**TRABAJOS REALIZADOS:**

- Realizó recientemente para la Comisión  
del Canal de Panamá un estudio sobre la  
proyección del tráfico por el Canal.
- Desarrolló un modelo de innovación  
económica para puertos utilizando una técnica  
basada en microcomputadora, usado  
actualmente por varios puertos en los  
Estados Unidos.
- Ayuda a gobiernos de países en vías de  
desarrollo en la implementación de empresas  
públicas y en la eficacia de los programas de  
inversión pública.

**CONFERENCIA DEL  
DR. DAVID BOVET  
ANTE LA CONFERENCIA  
ANUAL DE EJECUTIVOS  
DE EMPRESA**

(Traducción libre del Inglés:  
R.N. Méndez)

## I. INTRODUCCION.

Muchas gracias, señor Harrington. Señoras y señores, me resulta muy grato estar de regreso en Panamá exponiendo ante CADE '87 al respecto de uno de mis temas favoritos — "LAS PERSPECTIVAS ECONOMICAS DEL CANAL DE PANAMA", quizás el mayor recurso comercial individual con que cuenta Panamá. Resumiré mi charla diciéndoles que creo que el sol que nos ilumina augura un futuro relativamente brillante para el Canal.

Hoy quisiera tratar las perspectivas de los navíos y cargueros que transitan el Canal, y la sensibilidad de los ingresos provenientes de los peajes hacia las posibles políticas de fijación de las tarifas del Canal. Cerraré mi charla con un resumen de las implicaciones de estas perspectivas.

Panamá afronta en la actualidad importantes decisiones relativas al Canal:

- Decisiones sobre inversiones a realizar, como es el caso del ensanche del Corte Culebra, que fue tratado ayer por el señor Van Hoorde y, los estudios sobre las alternativas del Canal, que se encuentran actualmente bajo elaboración.
- Decisiones sobre precios, relativas al monto de los peajes; o
- Cuál será la visión panameña al respecto de la misión del Canal.

El entorno externo del Canal está cambiando rápidamente. Presencia-

mos un crecimiento más lento de las economías de los países industrializados, un desplazamiento de las manufacturas hacia los países en desarrollo, fluctuaciones continuas de las tasas de cambio, presiones proteccionistas y el desarrollo de sistemas eficientes de transporte terrestres a lo largo del territorio norteamericano.

En este contexto, mis objetivos hoy son los de contribuir a definir una mejor comprensión de los principales segmentos del mercado del Canal; los más probables niveles futuros de tránsito e ingresos; los efectos de los cambios de tarifas de peajes; y el papel futuro del Canal y sus implicaciones políticas.

Mi empresa es una compañía grande dedicada a la consultoría económica y administrativa, situada cerca de Boston, E.U. y orientada al área del transporte. Asesoramos a las corporaciones en relación a las opciones de transporte disponibles y, diseñamos sistemas de transporte de mercancías. Nuestros clientes incluyen a importantes líneas de carga, embarcadores, puertos y, agencias gubernamentales involucradas en el transporte marino. Algunos, como Hapag-Lloyd y Lykes, son importantes usuarios del Canal. Otros, como President Lines, utilizan su rival, el minipuerto a través de los E.U.

Mis comentarios de hoy se basan en:

- Dos estudios que realizamos para la Comisión del Canal de Panamá acerca de los pronósticos del tránsito y la sensibilidad del tránsito canalero frente a los incrementos de los peajes.
- Pronósticos recientes que hemos elaborado al respecto del comercio.
- Nuestro trabajo corriente para compañías de vapores y embarcadores.

## II. PERSPECTIVAS DE LOS NAVIOS Y LAS CARGAS

¿Cuáles son las perspectivas que ofrecen el tránsito por el Canal en cuanto al volumen y el número de navíos y de los ingresos por peajes?

Primero, examinaremos los principales factores que determinan los ingresos canaleros. Empezando con el comercio mundial, conformado por los flujos desde las fuentes de los abastos a los principales mercados del mundo. Vemos que algunos de dichos flujos desde las fuentes de los abastos a los principales mercados del mundo transitan por rutas alternas al Canal otros transitan la ruta canalera. Al mismo tiempo, la tecnología naviera está desarrollándose, lo cual afecta el nivel del comercio mundial al reducirse los costos de transporte y — lo que es muy importante — al aumentar el tamaño promedio de los navíos, lo cual incide sobre el número de naves que atraviesan el Canal. Por último, los ingresos por peajes se relacionan de forma directa al nivel de los peajes, que también incide sobre el volumen de la carga que atraviesa el Canal, en razón de una "función de demanda" por el propio Canal.

Por ello, centraremos nuestra atención sobre los flujos de carga, las rutas, y el tamaño de los navíos que cruzan el Canal, que consideramos que son los principales factores que inciden sobre los ingresos de la vía acuática.

Si empezamos repasando los flujos actuales de carga por el Canal según tipo de mercancías, veremos que aproximadamente un tercio del tonelaje total se compone de mercancías seca en grandes lotes, especialmente de granos y carbón. Los grandes embarques líquidos, tanto de petróleo crudo como refinado, también constituyen un componente importante. Otros grupos específicos de productos que transitan por el Canal en grandes cantidades (como



el hierro, acero, madera, automóviles) también añaden una porción importante del total. Por último, los embarques de contenedores constituyen otro renglón importante del tránsito canalero.

Las rutas comerciales actuales que surcan el Canal en su mayoría vienen de o van hacia Norteamérica. Observamos materia prima desplazándose de la costa este y el golfo de los E.U. con dirección al Asia; productos manufacturados llegando a los E.U.; recursos naturales fluyendo de la costa Oeste de Sur América hacia la costa Este y el golfo norteamericano; y flujos de la costa Oeste del Canadá y los E.U. hacia la costa Este de Norteamérica y Europa.

Los grandes cargueros predominan entre otros tipos de navíos. Pero, debido a que transportan de manera más eficiente grandes cantidades de carga, el costo efectivo por tonelada es bajo para este tipo de navíos. En consecuencia, la cantidad de ingresos por peajes generados por los grandes cargueros es proporcionalmente inferior a la que les correspondería en virtud del número de sus tránsitos. Tanto los barcos de contenedores como los cargueros de vehículos generaron respectivamente aproximadamente el 20 por ciento del total de los ingresos por peajes recibidos en 1986.

Los cargueros de vehículos arrojan una tasa especialmente alta de peajes pagados por tonelada de carga transitada, en virtud de las características de su diseño.

Debo indicarles que los peajes del Canal de Panamá se establecen sobre la base del tonelaje "neto" (unidad del Canal de Panamá) de cada navío.

Sólo hay dos niveles de peajes, uno para naves cargadas y, otro ligeramente más bajo para naves descargadas.

Entre ambos se generaron aproximadamente 320 millones de dólares en peajes para el Canal durante el último año fiscal.

En lo pertinente a las perspectivas de los tamaños de los navíos, anticipamos un aumento gradual de la magnitud de los barcos de contenedores que cruzan el Canal. Por supuesto, el tamaño de las naves lo limitan las dimensiones de las esclusas del Canal, las cuales toleran un ancho ("manga" de la nave) máximo de 106 pies. Algunos navíos norteamericanos muy grandes (de hasta 58,000 toneladas) transitaron el Canal el año pasado, pero sus travesías se han suspendido. Por otra parte, la compañía naviera American President Lines en fecha reciente hizo un pedido de barcos que exceden el ancho máximo admisible por el Canal ("Panamax"), lo que significa que dichos navíos no podrán cruzar el Canal actual. Asumiendo además un incremento del trasbordo de contenedores vía Panamá en el futuro, podemos anticipar un crecimiento módico del tamaño promedio de los cargueros de contenedores que atraviesan el Canal.

La alternativa al carguero de contenedores es, por supuesto, cruzar el territorio de los E.U. por tren y, el mapa (adherido a este escrito) les da una idea de la cantidad de trenes para contenedores que ya están funcionando primordialmente entre el Este y el Oeste del país. Estos flujos constituyen una alternativa importante al Canal.

También anticipamos un crecimiento gradual del tamaño promedio de los grandes cargueros. Anticipamos que el tamaño promedio de los grandes cargueros que cruzan el Canal aumentará de 38,000 toneladas de peso muerto en la actualidad a unas 54,000 toneladas de peso muerto en el año 2010. Durante las últimas dos o tres décadas, y en

ella se evidencia un aumento gradual del tamaño de los navíos.

Anticipamos también que los cargueros especializados serán parcialmente sustituidos por los barcos de contenedores. Estos transportes especializados incluyen navíos refrigerados, cargueros de vehículos, de madera. Aún cuando algunas mercancías serán con mayor frecuencia transportadas en contenedores, es probable que surjan también nuevos diseños especializados para las mismas y, ello podría tener algún impacto sobre el promedio del nivel de peajes que pagan los barcos que cruzan el Canal.

En términos generales, anticipamos tres cosas al respecto del tamaño de las naves:

- primero, que su dimensión aumentará gradualmente;
- segundo, que se reducirá levemente la cantidad de tránsito por el Canal;
- tercero, que habrá un mayor número de navíos de gran anchura o "manga", lo que a su vez implica en la actualidad, que habrán más tránsitos individuales de una vía durante el día a través del Corte Culebra, como se dijo ayer.

El último pronóstico de importancia sobre el tránsito canalero se preparó en 1985. Un consultor de la Comisión del Canal elaboró en aquella ocasión un pronóstico según el cual transitarían 233 millones de toneladas en el año 2010, pero dudo que nadie pueda anticiparse tanto al futuro. La Comisión del Canal nos solicitó que revisáramos el pronóstico y obtuvimos la menos elevada cifra de 194 millones de toneladas para el año 2010. Ambos pronósticos coinciden en anticipar un crecimiento lento pero continuo de la cantidad de carga que cruza el Canal, comparándola con el

---

nivel actual de aproximadamente 140 millones de toneladas, el cual se ha mantenido estable por los últimos dos años. La principal diferencia entre ambos estudios se debe a que nosotros pronosticamos que el crecimiento del tránsito de granos no procesados, especialmente el de maíz, será inferior a lo que anticipa el otro consultor. Esta disminución, en nuestra opinión, no se vería compensada por una tasa global de crecimiento que anticipamos sería mayor a la prevista por el otro estudio.

¿Cuáles son los factores macroeconómicos que afectan al comercio mundial? Anticipamos un leve crecimiento económico futuro en los E.U. y Europa, al punto que las tasas de crecimiento en ambos fluctuarían entre el dos y el tres por ciento anual y en Japón serían ligeramente superiores, quizás cerca del 3 o el 4 por ciento. Todas estas tasas están por debajo de los niveles históricos recientes. En Latinoamérica, el problema de la deuda se proyecta sobre el del intercambio. Por una parte, la necesidad de obtener divisas impulsará a muchos países latinoamericanos a aumentar sus exportaciones, mientras que por la otra la continua presión de la deuda seguramente constreñirá el crecimiento económico y las importaciones que pueden adquirirse.

En términos de tasas de cambios, hemos presenciado fluctuaciones continuas hasta Febrero de 1985, desde cuando ha ocurrido una verdadera dramática desvalorización del dólar de los E.U. Observamos así una inversión de la tendencia previamente existente en el comercio de los E.U., el volumen de cuyas exportaciones está aumentando a la vez que disminuye el de sus importaciones. A la luz de la gran revaluación del Yen japonés, que ya cambia a unos 140 por dólar, anticipamos un desplazamiento parcial de las fuentes

de manufactura del Japón hacia los países recién industrializados del Asia y algunos países latinoamericanos como el Brasil.

También son importantes algunos factores específicos a ciertas mercancías. En el área de los granos, que tradicionalmente ha sido uno de los principales renglones de tránsito por el Canal, pronosticamos que continuará el crecimiento de la producción en el Asia, región que alcanzará gradualmente la autosuficiencia, al punto de causar que se reduzca el comercio mundial de granos. También pronosticamos que los E.U. seguirá siendo un productor de altos costos, lo que causará que sigan beneficiándose los productores europeos, australianos y canadienses a sus expensas y que disminuyan los flujos que en el futuro atraviesen el Canal. El flujo de carbón por el Canal, que hasta hace pocos años experimentó un gran crecimiento, ha disminuido en años recientes y no se prevé una significativa recuperación de su crecimiento a menos que los precios del petróleo vuelvan a subir de forma significativa. Consideramos más favorables las perspectivas del flujo de petróleo crudo a través del Canal, puesto que su producción en los E.U. probablemente continuará decayendo, lo cual permitirá que se mantengan estables los flujos del crudo ecuatoriano a través de la vía acuática (aún cuando el reciente terremoto en ese país ha causado una reducción temporal de los envíos de crudo por el Canal). Prevemos además aumentos leves de los embarques de hierro y acero en virtud de los acuerdos voluntarios dirigidos a restringirlos, firmados por los Estados Unidos y varios otros países. Al respecto del comercio automotriz, que en la actualidad es un usuario importante del Canal, anticipamos que el establecimiento de fábricas Toyota y Nissan, por ejemplo, en Kentucky y Tennessee, probablemente tenderá a mediano plazo a reducir la cantidad de automóviles enviados a los E.U. de Japón a través del Canal.

Y el continuo crecimiento de trenes de transporte de contenedores en los E.U. es otro factor que podría inhibir el crecimiento del movimiento canalero.

Hemos elaborado una actualización parcial de nuestra revisión previa del pronóstico de comercio a través del Canal de Panamá, utilizando un nuevo sistema de pronósticos producidos conjuntamente por TBS con la compañía **Data Resources Inc.**

Este sistema tiene relación con las predicciones econométricas que existen para 47 países distintos, y genera pronósticos para 150 rutas de comercio de 40 grupos de mercancías. La metodología de predicción combina un análisis de series de tiempo con considerandos acerca de la competitividad internacional, evaluando principalmente los cambios de las ventajas comparativas de los distintos países a lo largo de un período. El análisis de los distintos países se basa en una hipótesis internacional al respecto del ciclo de vida de los productos, según la cual la intensidad del intercambio comercial de un país varía en conformidad con su fase de desarrollo económico. En otras palabras los E.U. (por ejemplo) se ha convertido a estas alturas en una economía de servicios que ostenta un intercambio per cápita bajo, en comparación con el ocurrido en fases más tempranas de su desarrollo.

Nuestro pronóstico (revisado) es que el tránsito en toneladas por el Canal durante los próximos años crecerá levemente. Que el crecimiento de la carga por medio de contenedores será también leve; y que se mantendrá al mismo nivel el tránsito (en toneladas) de los embarques de carbón y automóviles. En resumen, anticipamos que los embarques masivos disminuirán su aporte relativo al total, mientras que los embarques contenerizados lo aumentarán. El total del tonelaje de los embarques probablemente crecerá a una tasa del 1 al 1.5 por ciento anual y los ingre-

sos por peaje probablemente crecerán más rápidamente, por razón de las diferentes combinaciones de clases de navíos, a una tasa del 1.5 al 2 por ciento anual, asumiendo las mismas tarifas de peajes.

### III. ANALISIS DE SENSITIVIDAD DE LOS PEAJES

Una vez hecha la proyección de los flujos de carga y de los tránsitos navieros, la otra variable que incide sobre los ingresos que recibe el Canal es el nivel de los peajes. La pregunta es: ¿qué efecto tiene un incremento de los peajes sobre la demanda por el Canal? Hemos seguido una metodología lógica para estimar la sensibilidad de los tránsitos y la demanda canalera frente a los aumentos de los peajes: comenzando con el pronóstico, identificamos los principales flujos; confrontamos dichos flujos con las alternativas al Canal; computamos los diferenciales de costos entre las rutas que usan el Canal y las alternativas; luego calculamos cuánta carga se perdería si se elevaran a distintos niveles los peajes; y finalmente traducimos a esto una proyección de ingresos y tránsitos por el Canal.

Hemos analizado tres tipos de opciones al Canal de Panamá:

- la primera es la de una ruta alterna, en la cual analizamos los distintos niveles de costo
- la segunda es una "alternativa de fuente", en la cual la misma mercancía puede obtenerse de distintas partes del mundo, algunas de las cuales no necesitan transitar el Canal;
- y la tercera en una opción sustitutiva, que involucra la elasticidad de sustitución entre productos similares que pueden utilizarse con el mismo fin.

Por ejemplo, en el caso de los granos no procesados que viajan del golfo de los E.U. al Asia, existen todas esas opciones. Vemos la existencia de flujos que atraviesan el Canal provenientes del golfo de los E.U., en color verde, vía el Canal hasta el Lejano Oriente. Una ruta alterna sería el embarque por ferrocarril de los granos desde el medio Oeste de los E.U. al Río Columbia y luego embarcarlos a través del Pacífico. Existen alternativas de fuente ya que es posible exportar maíz desde Argentina bordeando el Cabo de Buena Esperanza, o granos desde Australia hasta el Oriente Lejano. Por último, la sustitución de producto podría darse si se puede sustituir el arroz por el trigo (por ejemplo) y si existe la posibilidad de que aumente la producción local en el Asia.

Una vez se identifican las opciones tenemos que determinar los diferenciales de costos. Esto se efectúa analizando los precios de exportación de las distintas fuentes; computando el costo del embarque marítimo; los costos de transitar el Canal (que consisten de los peajes más los gastos adicionales de los remolcadores, manejo, y lanchas) y sumando todo esto para determinar los estimados de costos para cada opción frente a la ruta canalera.

Para estimar la sensibilidad de los embarques a los incrementos del costo de transitar el Canal hemos expresado este diferencial de costo como un porcentaje de los costos de tránsito. Analizamos la proporción del flujo y el riesgo que involucran las distintas rutas y alternativas de fuente y con ello construimos **curvas de demanda** para el Canal. Elaboramos nuestro estudio considerando las pérdidas potenciales de los envíos de carga asumiendo incrementos de un 25, 50 y 100 por ciento de las tarifas canaleras. Luego el impacto sobre los ingresos lo determinamos multiplicando la cantidad de mayores ingresos por toneladas por la reduc-

ción del tonelaje. El efecto sobre los tránsitos se obtuvo contrastando la magnitud promedio de los navíos y el tonelaje por barco con la disminución del tonelaje.

Son varias las hipótesis que subyacen a este análisis. En primer término, la inflación; nuestro análisis asume precios constantes. Los aumentos de los costos analizados son aquellos que exceden la tasa de inflación. Pero el índice de inflación que usamos es aquel que mide los cambios de los precios del transporte y las mercancías globalmente, el cual no es necesariamente el mismo que el índice de precios al consumidor, para dar un ejemplo. Nuestro análisis refleja también los cambios que anticipamos en cuanto al tamaño de los navíos y los costos de las rutas alternas de transporte. El lapso de respuesta se calculó en base al tiempo que necesitan los embarcadores o transportistas para ajustar sus rutas o fuentes, que calculamos en 2 ó 4 años. Debido al uso de las computadoras en el análisis de los problemas del transporte, en la actualidad dichos cambios pueden darse rápidamente, aunque existen acuerdos institucionales que pueden demorarlos algún tiempo. Creemos que hay un punto de inflexión — es decir, un nivel mínimo de aumento del costo de transitar el Canal por encima del cual los usuarios del Canal reaccionarían. Dicho nivel depende de la clase de mercancías afectadas, pero es evidente que un incremento pequeño no provocaría reacciones significativas, dadas las fluctuaciones que normalmente exhiben todos los años y meses los volúmenes del comercio. Por último, existen factores no económicos importantes, factores institucionales, inversiones en navíos y fuentes de producción y factores políticos (como son los embarques de ayuda al exterior que envían los gobiernos), los cuales pueden continuar existiendo a pesar de los cambios que sufran los flujos comerciales. También existen factores psicoló-

---

gicos, como el de una posible drástica reacción por parte de los propietarios de navíos, en función de la actual depresión que aflige el mercado mundial de embarques marítimos.

Este es un proceso complejo, como bien pueden ustedes deducir, pero quisiera ilustrar los resultados que obtuvimos para algunos flujos importantes de mercaderías. Comenzando con los granos no procesados que ya citamos, la ruta del golfo de los E.U. al Asia constituye el 86 por ciento del total de los flujos de granos que cruzan el Canal. Si analizamos el costo de entrega en Asia vía el Canal (\$161 dólares por tonelada) vemos que por vías y de fuentes alternas, se puede obtener granos a precios muy similares. De hecho, el diferencial es quizás sólo de un dólar por tonelada, mientras que los costos de transitar el Canal son también de aproximadamente un dólar por tonelada de carga. Si embargo, debido a la limitada capacidad de manejo actualmente existente en el Noreste del Pacífico y la Argentina, pensamos que sólo una porción del tránsito que cruza el Canal podría desviarse a otras rutas u obtenerse de fuentes alternas a mediano plazo. Por ende, nuestro estimado a partir del supuesto que al duplicarse los costos del tránsito por el Canal se produciría una disminución de aproximadamente el 26 por ciento del volumen del tránsito de granos no procesados por el Canal.

Los bananos, que son la principal carga refrigerada que cruza el Canal en la actualidad, fluyen del Ecuador y la Costa del Pacífico de Centroamérica hacia la costa Este y el golfo de los E.U. En este caso, la alternativa principal sería desplazar la producción hacia la región atlántica de Centroamérica. Los flujos hacia los E.U. constituyen algo menos de la mitad del total de los flujos de bananos que cruzan el Canal con dirección a Europa, que constituyen la mayoría del resto de este tipo de envíos. En cuanto a las

fuentes de la producción de bananos, se considera la región centroamericana como la más sensitiva, por sus costos generalmente más elevados y su inferior volumen. La producción ecuatoriana se considera una operación de alto volumen y bajo costo, que sería menos sensitiva a los aumentos de las tarifas del Canal. La tecnología naviera está abandonando los barcos refrigerados en favor del transporte de bananos por medio de contenedores. Si bien esto no afecta el tonelaje de carga, puede afectar los ingresos del Canal ya que un barco de contenedores debido a su diseño produce menos ingresos a Panamá por tonelada neta del Canal de Panamá, o por tonelada de carga, que un navío refrigerado.

El comercio de bananos se ve muy afectado por los costos de la producción y el transporte de la fruta. Los márgenes de rentabilidad que arroja el banano se miden en centavos por caja y, el tránsito por el Canal cuesta aproximadamente 14 centavos por caja de bananos. Por otra parte, el Ecuador subsidia los costos de combustible y tiene otras ventajas importantes que implican que la producción ecuatoriana no se retiraría fácilmente de la ruta canalera. Concluimos que en el caso de la producción del sector pacífico de Centroamérica, cerca de 17 por ciento del volumen total del tránsito por el Canal resulta vulnerable, mientras que la producción ecuatoriana es menos sensitiva. En términos generales, estimamos que de duplicarse el costo de transitar el Canal un 25 por ciento menos de banano atravesaría el Canal.

En cuanto a los flujos de contenedores, la principal alternativa que ya mencioné es la del transporte por ferrocarril desde la costa Oeste de los E.U. a través del golfo, el medio Oeste y la costa Este de los E.U. Este flujo entre la costa Este y Oeste y el Asia constituye la principal fuente (cerca de los dos tercios) de la

cantidad de contenedores que cruza el Canal.

Creemos que hay segmentos de mercados claramente diferenciados en los casos de flujos de contenedores y, que las mercancías con el mayor valor y más sensitividad ante las demoras ya están transportándose por ferrocarriles y han abandonado la vía canalera. Por otra parte los bienes de inferior valor que son más sensitivos al cambio de los costos tienden a usar la ruta acuática que incluye al Canal. Existe un punto de reflexión relacionado al valor del cargamento por debajo del cual siempre se favorecerá al Canal antes que al ferrocarril.

El costo de transitar el Canal es de aproximadamente 33 dólares por contenedor. En base al mismo, triplicar los costos de transitar el Canal llevaría cifra a casi 100 dólares por contenedor. Comparando esta cantidad con las tarifas actuales de transporte por ferrocarril entre el lejano oriente y los E.U. (que varían entre 1,500 y 2000 dólares por contenedor) vemos que la sensitividad del tránsito por contenedores a las variaciones en los peajes no es muy significativa. Será necesario un aumento sustancial de los peajes del Canal para que exista una diferencia de consideración en el costo total de los productos contenerizados. Por lo tanto, estimamos que un aumento del 100 por ciento de las tarifas canaleras sólo causaría que el tránsito de contenedores por el Canal disminuyese un 10 por ciento.

¿Cuáles son los resultados totales de este análisis, luego de agregar los efectos sobre las distintas rutas y mercancías? Creemos que un aumento del 100 por ciento de las tarifas canaleras redundará en una reducción del 25 por ciento de la carga que cruza el Canal. En cuanto a ingresos, un incremento del 100 por ciento de las tarifas de peajes probablemente aumentaría en un 67 por ciento los

ingresos totales del Canal. Un aumento del 100 por ciento de los de las tarifas de peajes podría causar la disminución de un 20 por ciento del número de tránsitos por el Canal. Esta gráfica demuestra la sensibilidad de los volúmenes de la carga frente a los incrementos de los costos, relación que establecemos sobre la base de los pronósticos de 1985 para el tránsito de carga por el Canal, que asumen que no existirá un aumento de peajes. El resultado final es que en esencia la cantidad de toneladas de carga disminuyen a medida que las tarifas de peajes aumenten. El número de tránsitos también disminuirá si se aumentan las tarifas y por último es probable que aumenten los ingresos, de aumentarse los peajes.

¿Qué significa todo esto? Creemos que existe el potencial de aumentar los ingresos que genera el Canal de Panamá y que el máximo nivel de ingresos es bastante alto. Creemos que puede lograrse con un incremento superior al 100 por ciento. Sin embargo, es importante evaluar con cuidado los impactos psicológicos resultantes, lo cual quiere decir que el Canal debe estudiar con cuidado las alternativas al mismo, antes de incrementar los peajes. Debemos recordar que no es posible compensar la ausencia de incrementos en el pasado en el actualmente deprimido mercado naviero.

También existe un vínculo entre los incrementos de los peajes y la necesidad de realizar las mejoras que incrementen la capacidad del Canal. Si aumentamos las tarifas de peajes en, por ejemplo, un 25 por ciento, suponemos que el tránsito (que es de unos 333 navíos diarios) se reduciría en uno o dos navíos diarios.

Quiero terminar mi intervención haciendo una reflexión sobre el papel futuro del Canal bajo manos panameñas y las opciones que se abren ante Panamá. En cuanto al papel del Canal, éste es un activo de gran impor-

tancia. Aproximadamente el 5 por ciento del comercio marítimo mundial lo atraviesa. En relación a la economía nacional, el ingreso total generado por el Canal es aproximadamente equivalente al 8 por ciento del producto interno bruto panameño. La importancia del Canal para los embarcadores depende del segmento mercado al que nos referimos, por producto, por ruta comercial, y por clase de embarcación. El Canal depende en gran medida de los cambios mundiales del comercio, los cuales están más allá del control directo de Panamá.

Reflexionando sobre las perspectivas económicas del Canal, pronosticamos que — aún cuando se prevé un cambio en la composición anual de la carga — en términos generales el futuro a mediano plazo es positivo. Como ya dijimos, anticipamos que ocurrirá un leve aumento del volumen del tránsito de toneladas, que el número de naves que transitan el Canal se mantendrá constante o disminuirá ligeramente (no obstante el hecho que una mayor cantidad de los barcos más grandes transitará el Canal), y que el ingreso del Canal aumentará de forma modesta (entre el 1.5 y el 2 por ciento) si mantiene los actuales niveles de peajes. Lo anterior refleja una tendencia hacia un aumento del intercambio de productos manufacturados (lo cual resulta positivo para el Canal) y la reducción del volumen de materias primas, que generan menos ingresos por tonelada pero que a lo largo de la historia han aportado el grueso del tonelaje que cruza el Canal.

Existen dos elementos que Panamá controla: el primero es la política de precios y el segundo la política de inversión. La política de precios merece, en mi opinión, que el gobierno panameño le preste una gran atención. Depende básicamente de la visión panameña al respecto de la misión del Canal. En el pasado, la misión del Canal fue la de maximizar

su eficiencia y cubrir sus gastos. Una misión alterna podría ser la de maximizar los ingresos financieros que genera el Canal.

Si en el futuro Panamá decide buscar más afanosamente el objetivo mayores ingresos, existen varios medios de lograrlo. Uno es incrementar los peajes: las estructuras actuales de los peajes no han sido alteradas desde Marzo de 1983. En segundo lugar vemos que el Canal resulta menos importante para los distintos mercados de carga. Sería muy posible diferenciar las mercancías, rutas y clases de navíos para fines de estructurar una nueva tarifa de peajes. En tercer lugar, el Canal maneja en la actualidad un sistema de reservaciones mediante el cual los propietarios de barcos pagan una cuota que les permite reservar el primer lugar en la fila de navíos que esperan su turno para cruzar el Canal. Este sistema se ha manejado únicamente con miras a recuperar costos. En la actualidad existen indicios de que los propietarios de buques estarían dispuestos a pagar considerablemente más por el privilegio de avanzar a la primera posición en la línea que espera transitar el Canal. Por último, los cargos por el uso de remolcadores, lanchas y, otros ingresos adicionales a los peajes, han experimentado el mayor crecimiento de todos en fechas recientes, lo cual podría continuar ocurriendo ya que es evidente que los buques más grandes siempre requieren de más asistencia.

En cuanto a la programación cronológica de estos aumentos, creemos que resultaría más apetecible para los propietarios de barcos un incremento anticipable, leve, y efectuado de manera progresiva que incrementos súbitos, grandes, e irregulares. Creemos que se debe meditar bastante sobre la estrategia de ejecución de los cambios relativos a la política actual de fijación de precios.

En cuanto a la política de inversión, Panamá también enfrenta decisiones de gran envergadura. Como bien señaló el señor Van Hoorde ayer, existe la posibilidad de ensanchar el Corte Culebra, un proyecto de 400 a 500 millones de dólares que resolvería uno de los principales "cuellos de botella" del Canal. Al mismo tiempo empieza a funcionar la Comisión Tripartita de Estudio sobre Alternativas al Canal. Por otra parte es posible efectuar mejoras operativas que aumenten la capacidad del Canal, a un costo relativamente bajo.

Los beneficios que producirían estos proyectos son distintos. En el caso del ensanche del Corte Culebra, los usuarios se ahorrarían parte del tiempo necesario para cruzar el canal,

y podrían confiar en que el tiempo no excedería un número máximo de horas. En el caso de los proyectos que tienen el fin de ampliar las esclusas o construir un nuevo canal existirían beneficios adicionales en la forma de las economías de escala que obtendrían los navíos más grandes que usan el Canal. Y vemos finalmente que ambas políticas interactúan, por cuanto que las decisiones al respecto de los precios afectarían las relativas a las inversiones.

En resumen, creo que el Canal ofrece tanto una oportunidad como una obligación para Panamá. Es una oportunidad porque genera una cantidad sustancial de ingresos y empleo y contribuye realmente como un catalizador para el desarrollo de todo

el país. También creo que existe el potencial para llevar a la práctica una política de precios más agresiva, aún cuando existen aspectos psicológicos y políticos muy importantes que deben tomarse en cuenta para la programación de estos aumentos. En cuanto a las obligaciones de Panamá durante este período de transición con respecto a la total administración del Canal, creo que el mundo confía en que el país mantendrá en alto la excelente reputación de los servicios que ofrece el Canal y que seguirá políticas de precios e inversión muy responsables.

Muchas gracias.



**El Lic. Rubén Darío Carles, momentos en que hacía una pregunta a uno de los expositores en CADE.**

**"... DESDE QUE  
TRABAJAMOS CON WANG,  
NUESTRA PRODUCTIVIDAD  
HA INCREMENTADO  
APROXIMADAMENTE  
4,109,321,67%"**



**WANG**

Avenida Samuel Lewis y calle  
Gerardo Ortega. Teléfono: 63-5566

**La Solución Total en su Oficina.**

• ASESORIA • EQUIPOS • PROGRAMAS • SERVICIO

• CENTRO DE EDUCACION Y ENTRENAMIENTO

---

# Ponga nuestra fuerza a trabajar para usted.

---

## BANCA PRIVADA Y DEL CONSUMIDOR

- \* Depósitos a Plazo Fijo
- \* Depósitos de Ahorro
- \* Transferencias Locales  
y Extranjeras
- \* Giros y Cheques de Gerencia
- \* Cheques de Viajeros
- \* Moneda Extranjera
- \* Servicio de Custodia
- \* Cuentas Corrientes Personales
- \* Cuentas Corrientes Comerciales
- \* Préstamos Personales
- \* Préstamos Hipotecarios
- \* Financiamiento de Automóviles
- \* Cajas de Seguridad

### SERVICIOS ESPECIALIZADOS EN:

- \* Fondos de Inversión
- \* Fideicomisos
- \* Compañías de Inversión Privada
- \* Depósitos a Plazo Fijo en Moneda Extranjera



## BANCO DE BOSTON

Argentina - Australia - Bahamas - Bélgica - Brasil - Camerún - Canadá  
Islas Caimanes - Islas del Canal de la Mancha - Chile - Costa Rica  
Rep. Dominicana - Egipto - Estados Unidos - Francia - Alemania - Haití - Hong Kong  
Japón - Italia - Corea - Luxemburgo - Méjico - Nigeria - Paraguay - Filipinas  
Singapur - España - Suiza - Taiwán - Inglaterra - Uruguay - Venezuela - Zimbabwe

Panamá: Vía España, Edificio Banco de Boston. Tel: 64-2244  
Colón: Avenida Roosevelt, Zona Libre de Colón. Tel: 41-6211



## EXPOSITOR

### DRA. EVA LOSER

TEMA: LA PROBLEMÁTICA CANALERA Y LAS NEGOCIACIONES  
PARA UN NUEVO CANAL



Dra. Eva Loser en el momento de su intervención

## CURRICULUM VITAE

**NOMBRE:** Eva Loser

### EDUCACION:

- Ph.D. Candidate in Comparative Government  
Georgetown University, Estados Unidos
- Maestría en Comparative Government  
Georgetown University, Estados Unidos

### CARGOS DESEMPEÑADOS:

- Investigadora asistente en el Programa Latinoamericano. Centro para Estrategia y Estudio Internacionales, Estados Unidos
- Asistente administrativa en Habitat for Humanity (organización internacional sin fines de lucro)

### CARGO ACTUAL:

- Socia Investigadora para el Programa Latinoamericano del Centro para Estrategias y Estudios Internacionales de Estados Unidos
- Asistente Administrativa, Instituto para el Estudio de las Américas, Estados Unidos

### PUBLICACIONES:

- "Panamá: Lurching Toward Democracy?"  
Editorial McDonald, Sandstrum y Goodwin
- Co-autor "Guatemala Election Study Report"
- "Honduras election Study Report"  
Latin American Election Study Series

### VIAJES:

- Viajes por razones profesionales a Panamá y México. Sirvió como observadora internacional en el proceso electoral de Guatemala 1985.

**DISCURSO DE LA DOCTORA  
EVA LOSER DE LA  
UNIVERSIDAD DE  
GEORGETOWN, ANTE LA  
CONFERENCIA ANUAL DE  
EJECUTIVOS DE EMPRESAS  
DE 1987.**

**(Traducción Libre al Español  
de: R.N. Méndez)**

Buenas tardes. En mi calidad de miembro del Programa Latinoamericano del Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos (CEIE) de la Universidad de Georgetown, un centro de inteligencia sin fines de lucro del sector privado, ubicado en Washington, D.C. Me es muy grato estar aquí esta tarde, dirigiéndome a este ilustrado colectivo al respecto de un tema de tanta importancia para Panamá y los Estados Unidos — es decir, el de asegurarnos que el Canal de Panamá seguirá siendo viable más allá del año dos mil.

Permítame decirles que esta no es la primera vez que el CEIE toca este tema. De hecho, ya en 1967 Joseph Farland, antiguo embajador de los E.U. en Panamá, presidió una mesa redonda celebrada en el CEIE en la que se trataron los problemas relativos al Canal, y que culminó con la publicación de un breve ensayo titulado Panamá: **La Problemática Canalera y las Negociaciones para un Nuevo Tratado** (en inglés). Y durante el período 1977-1978 el CEIE también auspició una serie de reuniones que trataron los principales tópicos relativos al Tratado sobre el Canal.

También quiero agradecerles de antemano que me hayan permitido formular mis comentarios en inglés. Si les resulta difícil comprender mi muy pronunciado acento neoyorkino por favor díganmelo — incluso a muchos de mis colegas norteamericanos les resulta difícil entender mi inglés!

Para la presente charla, me han pedido que evalúe la visión estratégica global de los E.U. al respecto del Canal desde el momento actual hasta el año dos mil y más allá de éste. Y en ese contexto, me han solicitado que comente cómo, desde la óptica estadounidense, los eventos políticos panameños inciden en los tópicos relativos al Canal y, más generalmente, cómo el Tratado sobre el Canal de Panamá, los tratados relacionados a éste y, los eventos políticos nacionales se vinculan a los problemas actuales de la Cuenca del Caribe y Centroamérica.

Para decir lo menos, esta es una solicitud difícil de satisfacer. Podrían escribirse volúmenes enteros sobre el tema — ¡sin embargo, a mí me toca analizarlo todo en un lapso de 30 o 45 minutos! Pues bien, trataré de hacerlo.

Permítame, en primer lugar, delinear cuatro áreas importantes sobre las cuales les hablaré en esta ocasión.

**Primero:** para comprender el punto de vista norteamericano actual sobre el Canal debemos entender el papel histórico que han jugado el Canal de Panamá y el "debate" sobre los Tratados, en la política norteamericana.

**Segundo:** las perspectivas norteamericanas sobre el Canal, en momentos en los que Panamá se prepara para hacerse cargo de su operación y defensa. Es decir, la óptica norteamericana actual abarca no sólo la aceptación panameña de estas responsabilidades y expectativas, sino también a la visión norteamericana de sí misma en cuanto a pasar de un status de administrador a la de usuario del Canal.

**Tercero:** el papel de los eventos políticos nacionales, fundamentalmente lo concerniente a los continuos esfuerzos que viene realizando Panamá para institucionalizar un régi-

men civil, democrático, en el contexto de los preparativos que efectúa el país para recibir el año dos mil. Mi objetivo es demostrar cómo estos esfuerzos se vinculan naturalmente a dos problemas principales: la defensa y administración del Canal. O para reformularlo de una manera más simple: cuál es el impacto de la transición hacia un gobierno democrático (en la que está empeñada Panamá) sobre los preparativos relacionados al Canal; y

**Cuarto:** el papel no sólo del Canal sino de los eventos políticos considerados en el contexto más amplio de los problemas que aquejan a los países caribeños, especialmente en lo tocante a la efervescencia regional que existe en la actualidad.

## **I. EL CANAL EN UNA PERSPECTIVA HISTORICA**

Como indiqué anteriormente, para entender la visión norteamericana actual al respecto del Canal de Panamá es de suma importancia comprender el papel que juegan el Canal y el debate al respecto de dicha vía acuática, en la política norteamericana.

Para la mayoría de las personas de otros países, el Canal de Panamá no es otra cosa que un simple activo tangible — una vía acuática de aproximadamente 55 millas de longitud que divide los océanos Atlántico y Pacífico, y que permite el tránsito de una gran parte de las mercancías internacionales. Pero del mismo modo que Panamá ha considerado a lo largo de su historia al Canal como algo mucho más importante que un activo tangible, también lo ha hecho los Estados Unidos.

Cuando en los Estados Unidos debatimos el papel que nuestro país debe jugar en el mundo, el tema de la presencia norteamericana en Panamá tradicionalmente ha generado grandes controversias. A lo largo del siglo 20, la política norteamericana se ha visto afectada por una importante

polémica, en la cual han convergido visiones fundamentales opuestas al respecto del papel de los E.U. en el mundo. Por ello el tema del Canal de Panamá siempre se ha debatido en términos más amplios que los de un simple activo tangible con valor estratégico y comercial; el Canal siempre ha sido un tópico de gran importancia simbólica que ha reflejado, dependiendo de la visión de cada cual, todo lo que es correcto o incorrecto, en la actuación internacional de los E.U.

Para algunos norteamericanos, el Canal de Panamá representa la promesa del "globalismo" norteamericano. Ha demostrado los beneficios políticos, económicos, e incluso espirituales que se obtienen si se ejerce un liderazgo agresivo, se hacen demostraciones de poderío y se afrontan riesgos en el tinglado mundial. Desde los expansionistas (a principios del siglo 20) hasta los neoconservadores contemporáneos, los líderes conservadores norteamericanos se han referido a la "inspiradora historia" de la construcción norteamericana del Canal de Panamá como el modelo de lo que debe ser la conducta de los E.U. en los asuntos internacionales. Es por ello que para los conservadores norteamericanos contemporáneos el Canal de Panamá continúa siendo el símbolo predominante de la "época dorada" de la política norteamericana.

Por otra parte, para otro grupo de norteamericanos, el Canal de Panamá es otro tipo de símbolo. Para los críticos del intervencionalismo norteamericano en otros países el Canal ha sido el símbolo clásico y perdurable del "imperialismo" y "colonialismo" norteamericanos en el Tercer Mundo. Para estos ideólogos, la historia de la intervención norteamericana en Panamá es la del belicismo internacional y de la explotación de un pueblo extranjero. Para los críticos modernos del globalismo norteamericano el Canal siempre ha simbolizado el tipo de

política externa militarista preconizada por el Presidente Teodoro Roosevelt - una forma de encarar los asuntos internacionales que aquellos consideraban tanto moralmente censurable como prácticamente anacrónica.

Con respecto al debate en los E.U. sobre los Tratados, su gran importancia se debe a que el mismo ocurre cuando la política exterior de los E.U. atraviesa una difícil conjuntura. Es el primer debate de política exterior que se ocupa de la dirección de los eventos dentro del Hemisferio Occidental en la era posterior a la guerra en el Vietnam. Se da en momentos en que los norteamericanos buscan la explicación de los errores cometidos y también una nueva orientación. El debate sobre el Tratado debía contribuir a definir el papel de los E.U. en los asuntos mundiales para las generaciones venideras. De esta manera, el significado del debate al respecto de Panamá evolucionó de forma que rebasó los confines de la política partidista norteamericana. En verdad, la controversia subsiguiente generó un diálogo nacional al respecto de la filosofía fundamental que debería guiar a la política exterior norteamericana en la era post-Vietnam.

Por todo esto, el Canal de Panamá ha jugado un importante papel simbólico en la definición de la política exterior norteamericana. En este contexto, el debate nacional de 1977 a 1978 y su resolución definitiva con la ratificación de los Tratados del Canal en el Senado de los E.U. han contribuido a iniciar una nueva era en la interacción entre los E.U. y el resto de la comunidad internacional.

(Las ideas expresadas en esta primera sección se basan mayormente en las tesis presentadas por J. Michael Hogan en el ensayo **El Canal de Panamá en la Política Americana**, Carbondale y Edwardsville: Editorial de la Universidad del Sur de Illinois, 1986).

## II. VISION ACTUAL DE LOS E.U. RESPECTO DEL CANAL

En términos muy simples, desde 1978 y hasta el año 2000 y más allá de esa importante fecha, la visión de los E.U. en torno al Canal sufrirá una significativa transformación — de ser el único administrador de la vía a ser, en la actualidad, un socio y finalmente, después del año dos mil, sólo un usuario del Canal. En este contexto, existen muchos puntos relacionados al multifacético problema del status de usuario en que quedará los E.U. Los mismos tienen que ver con la asistencia que brindan los E.U. a Panamá para que asuma el control de las operaciones del Canal y para asegurar que el Canal continúe siendo viable después del año 2000.

El primer tema se relaciona al ensanche del Canal y a las implicaciones de dicho proyecto durante los próximos 13 años. Como ustedes saben, en Junio de 1986 una Comisión tripartita de Estudio sobre las Alternativas del Canal se integró con la participación de Panamá, los E.U. y el Japón. Los tópicos que trató esta comisión tienen relación con la obsolescencia, la sedimentación, el daño ecológico, la deforestación y la imposibilidad del tránsito simultáneo por el Canal en los actuales momentos. Estos y otros problemas fueron evaluados con detenimiento en esta conferencia. Aún cuando todos los participantes de la discusión de estos asuntos estuvieron de acuerdo con que debe emprenderse algún tipo de acción hay que definir **qué** ocurre, **quién** lo hace, el costo financiero del proyecto y la posibilidad de concertar nuevos acuerdos bilaterales o multilaterales, todo lo cual convierte el problema en algo más que un simple cálculo de ingeniería. En la actualidad, la opción más factible tiene que ver con el ensanche del Corte Culebra, un pasadizo de 9 millas de ancho. Esta obra permitiría el tránsito simultáneo de grandes

---

---

navíos y supone la inversión de 400 a 600 millones de dólares.

El segundo tópico tiene relación con los aspectos financieros de las operaciones del Canal. El nuevo Tratado ha dispuesto cambios administrados antes del año 2000, principalmente relacionados a la creación de la Comisión del Canal de Panamá. En ese sentido en los E.U. existe una muy visible preocupación en torno a si después del año dos mil el Canal dispondrá de los fondos necesarios para asegurar su funcionamiento continuo. Porque sin un manejo financiero adecuado es obvio que el futuro de las operaciones de la vía acuática quedan en entredicho.

El tercer tema se relaciona al importante problema de la disponibilidad del personal competente necesario para manejar el Canal. Una vez más es fácil detectar la preocupación existente en los E.U. en este respecto. Ella se debe, francamente, a que Panamá no ha estructurado hasta el momento una política de empleo que guíe su manejo de personal después del año dos mil. Ciertos sectores temen que sin dicha política Panamá encarará grandes dificultades para obtener el personal capacitado que asegure la operación continua del Canal. Y este problema, a su vez, nos lleva a otro más amplio: la planificación a largo plazo de las operaciones del Canal. En este aspecto, parece existir preocupación no sólo en los E.U. sino también en otros países frente a la aparentemente inexistente planificación panameña relativa al futuro de las operaciones del Canal.

El problema inmediato en las relaciones bilaterales entre los E.U. y Panamá tocante al Canal gira en torno al año 1990 — en el cual un nuevo administrador panameño nominado por el gobierno panameño, y ratificado por el Senado de los E.U., dirigirá las operaciones del Canal. Esta medida sin duda representa el principal hito en el camino al año dos

mil y será el barómetro — en ambos países — para la preservación de la salud del Canal.

En todas las discusiones en que he participado relacionadas a la operación futura del Canal de Panamá ha surgido un juego de adivinanzas mediante el cual tratamos de pronosticar cómo será administrado el Canal después del año dos mil. En lo personal no me gusta predecir mirando bolas de cristal, pero a la luz de la importancia del Canal para el comercio mundial y los considerados sobre su seguridad emanentes de aquella, considero apropiada cierta cantidad de planificación de contingencia en este respecto.

De algunos años para acá, la variable más sorpresiva que ha entrado a la palestra ha sido el papel de los japoneses. Como ustedes saben, Japón es uno de los principales usuarios del Canal y ha jugado un papel muy importante en la Comisión de Estudio. En vista de cuán tecnológicamente avanzado está ese país, no puede ni debe destacarse la participación del Japón en el mantenimiento y la administración del Canal. Semejante posibilidad implica una privatización parcial del Canal. Es evidente que algunas acciones recientes del Japón tendientes a establecer dicha participación en la problemática canalera confirman esta hipótesis. Además los japoneses no son los únicos en esa categoría — las naciones europeas también lo están.

### III. LOS EVENTOS POLITICOS PANAMEÑOS Y DEL CANAL

Volviendo ahora nuestra atención a los asuntos políticos, en 1984 Panamá, uno de los más importantes aliados estratégicos de los E.U. en la cuenca del Caribe, inició una transición hacia un régimen civil y democrático. Pero algunos estudios recientes sobre la nueva democracia panameña sugieren que el progreso hacia el gobierno democrático ha sido

ténue: específicamente, que el país no ha establecido un andamiaje político civil firme, libre de ingerencias militares en los asuntos de gobierno. En lugar de ello, algunos han sugerido que desde 1984, en lugar de crear una base para institucionalizar el régimen democrático, el país ha creado una endeble fachada de mecanismos legales diseñados para encubrir la continuación de un gobierno de carácter autoritario.

Aún cuando ha sido fácil —quizás, muy fácil — culpar a las Fuerzas de Defensa y al General Noriega por los problemas actuales de Panamá, me aventuraría a plantear que quizás hay otros problemas — por ejemplo, el relativo a las actividades de la comunidad política civil — que no han recibido la atención que merecen. No es mi intención hablar por mucho tiempo de los problemas políticos ocurridos de 1984 en adelante. Un intento de hacerlo sería, por decir lo menos, una tontería de mi parte, puesto que esta audiencia los conoce mucho mejor que yo. El lugar de ello en este momento preferiría comentar sobre cómo en Washington se perciben dichos eventos.

Aún cuando las relaciones entre ambos países fueron estrechas a lo largo de 1984 y principios de 1985, las mismas sufrieron un revés con la caída de Barletta del poder y —me aventuraría a especular — nunca se recuperaron del todo después de la misma. Mediante la concertación de una inusual alianza de rivales políticos, la atención de Washington una vez más se centró desde entonces sobre los eventos internos de Panamá. Por un lado la comunidad conservadora, representada por el senador Jesse Helms, intentó atraer la atención nacional sobre el deterioro de la situación panameña mediante una serie de audiencias en Washington a mitad de 1986, las cuales se centraron sobre la supuesta participación de las Fuerzas de Defensa en actividades ilícitas. Y la comunidad



El Lic. Linares, el Lic. Rosas y Guillermo Chapman, escuchan con gran atención de la participación de la Dra. Eva Loser, expositora.



En el período de preguntas y respuestas de su participación apreciamos a la Dra. Eva Loser acompañada de Eduardo Vallarino y Guillermo Ford.

liberal, en esencia representada por Seymour Hersch, se refirió a los mismos temas publicando al respecto varios artículos en el periódico **The New York Times**. Y como todos ustedes saben, el senador Helms ha continuado ocupándose de Panamá y a ello se debe en parte el reciente voto senatorial sobre los problemas relativos a Panamá y los narcóticos.

Dentro de los círculos gobernantes de Washington parecieron surgir dos vertientes de pensamiento en este lapso. La primera, quizás relacionada a una variante del **real politic**, consideraba la influencia del PRD en la política doméstica como parte del **status quo**. Además, en vista del apoyo táctico de dicha organización y, por extensión, de la coalición UNADE, hacia las metas de las administraciones Reagan en Centroamérica, muchos estaban dispuestos a aceptar la situación actual como el precio a pagar por la continuación de ese apoyo. En contraste, otros manifestaban su preocupación no sólo ante la continua interferencia de las Fuerzas de Defensa en la escena política civil y el impacto derivado de la misma sobre el desarrollo político de Panamá sino también ante las notorias actividades de éstas.

Y aún cuando Washington no pudo desenredar este embrollo político, lo acalorado del debate únicamente sirvió para empujar a Panamá a una posición cada vez más defensiva. El debate en los E.U. no sólo agitó el sentir nacionalista y anti-norteamericano, sino además — y más ominosamente — causó la unificación de algunos sectores en apoyo ( y por ende fortaleció la intervención de ) algunos miembros de las Fuerzas de Defensa en los asuntos de gobierno.

Para 1989 Panamá tiene programada otra serie de elecciones presidenciales, legislativas y municipales. El resultado clave de esta contingencia electoral será determinar si Panamá tiene la capacidad de erigir una

infraestructura viable que permita dirimir las pugnas políticas civiles, mediante la cual puedan resolverse los problemas domésticos más urgentes del país. Para decirlo en términos más simples: las elecciones de 1989 se considerarán como la "prueba tornasol" mediante la cual se medirá la disposición presente del país a transitar hacia un legítimo régimen democrático.

Es evidente que a Washington le preocupa el rumbo que tomen los eventos en Panamá: mientras se llevan a cabo los preparativos para ceder el control del Canal en el año 2000 existe la preocupación de si el clima doméstico será cada vez menos estable, lo cual podría conducir a una solución radical de los problemas del país. Los intereses a más corto plazo también están en juego — a Panamá se le considera como una probable barrera a la proliferación de regímenes radicales a lo largo de Centroamérica. Y finalmente, las implicaciones al respecto de la continua participación del gobierno en actividades ilícitas siguen una inquietud de fondo.

Pero el problema sigue en pie: ¿hacia dónde se dirige Panamá? Los observadores más cínicos de la escena panameña sugieren que la situación actual continuará su curso y que además las dificultades políticas y socioeconómicas continuarán aglomerándose más allá de toda posibilidad de solución. Pero quizás semejante apreciación de la situación interna de Panamá no sea adecuada; en verdad, la situación actual contiene elementos esperanzadores.

Para empezar, desde 1983 el país ha logrado erigir una serie de instituciones por medio de las cuales pueden impulsarse los comienzos de un gobierno civil democrático. Estas instituciones han sido ocupadas y dominadas por dirigentes civiles. Y aún cuando algunos podrían minimizar la importancia de este hecho

fácilmente, a lo largo de los últimos varios años la opinión pública panameña ha cambiado paulatinamente al punto que espera que sean personas civiles quienes — al menos físicamente — encabecen esas instituciones. Además, durante los últimos años, el sector de clase media panameña ha crecido en extensión y refleja mayores niveles de educación y de vida. Y en línea con estos cambios, resultan menos sorprendentes, para los E.U., las exigencias públicas en pro de la creación de estructuras políticas modernas y civiles.

En contraposición a lo anterior, algunos miembros de las Fuerzas de Defensa y — lo que es aún más importante — del PRD han podido mantener una supervisión cerrada sobre los asuntos de gobierno. Además, estos sectores han logrado manipular los mecanismos de lucha política civiles no sólo en su propio beneficio, sino — lo que es más importante — para jugar un papel determinante en cuanto a la dirección de la política nacional. Y es este hecho precisamente, en añadidura a las actividades ilícitas denunciadas, lo que preocupa tanto a los grupos domésticos de oposición política como a la comunidad dirigente norteamericana al respecto de las perspectivas de que se institucionalice la norma democrática en Panamá.

Naturalmente, lo anterior no sólo se expresó a través del voto senatorial en relación al problema de los narcóticos, sino en las implicaciones a más largo plazo de la enmienda Solarz — es decir, que los futuros desembolsos de ayuda externa se condicionarán a la efectiva preparación y a la celebración de elecciones válidas en Panamá en 1989.

A partir de esta correlación de eventos en Panamá, desde la perspectiva norteamericana debe añadirse un elemento adicional de importancia crítica. Y este tiene que ver,

---

como es natural, con el Canal. Desde la perspectiva de Washington, al ejecutarse los preparativos para ceder formalmente el control del Canal en el año dos mil, el problema saliente gira en torno a la estabilidad de la escena política panameña.

Al aceptar el control de la zona canalera, Panamá afronta dos grandes retos. El primero, la administración de la empresa, ya lo he analizado. El segundo — y uno que se ha politizado en forma creciente durante los últimos años, tanto dentro de Panamá y los Estados Unidos como en otros países — se relaciona con la defensa del Canal.

Como ustedes saben muy bien, los militares norteamericanos se han ocupado de este problema virtualmente desde la construcción del Canal a principios del siglo actual. Y esta responsabilidad ha sido manejada a través de las fuerzas armadas norteamericanas estacionadas actualmente en Panamá, bajo la dirección del Comando Sur de los E.U. — al cual de manera informal se le conoce como el **Southcom**. Pero más que eso, los norteamericanos responsables de algunos aspectos operativos del Canal también ha sido miembros del **Southcom**. Es decir, que tanto la operación como la defensa estratégica del Canal a través de la historia ha emanado de la misma entidad. Lo que es más, sólo en años recientes se ha dado una división entre ambos aspectos.

Pero como resultado de esta tendencia histórica, algunos sectores panameños han tendido a relacionar a nivel psicológico los problemas de la defensa con los de la administración de Canal, de donde concluyen que es y será una responsabilidad de las Fuerzas de Defensa panameñas supervisar estos asuntos más allá del año dos mil.

Además, durante el proceso mediante el cual Panamá ha tratado

de diseñar una nueva estrategia de seguridad nacional relacionada a la Zona del Canal, tanto la importancia como la dimensión física de las Fuerzas de Defensa han crecido aceleradamente. Pero al fin de cuentas es la operación y no la defensa del Canal lo que más importa. Lo que podría preocupar al respecto de la defensa del Canal sería planificar en contra de la posibilidad de ataques terroristas o, más generalmente, conflictos de baja intensidad; ataques de estilo convencional siguen siendo una posibilidad remota. Algunos sectores plantean que si el Canal llega a ampliarse la probabilidad de ataques contra la vía acuática aumentaría de forma dramática; sin embargo, no hay pruebas firmes que respalden esa hipótesis — de hecho, los ataques terroristas podrían fácilmente ocurrir bajo las actuales circunstancias. Es decir, que si bien es natural que aumente el papel de las Fuerzas de Defensa al incrementarse la necesidad de una estrategia de seguridad nacional este papel no debe sobreestimarse.

Los E.U. perciben que ese argumento podría utilizarse más que nada para racionalizar la necesidad de que se amplíe la ingerencia de las Fuerzas de Defensa panameñas en los asuntos de gobierno. Dicho razonamiento resulta, como es natural, totalmente opuesto a los principios filosóficos que promueven una forma civil y democrática de gobierno. Y es en este punto, que sustenta la transición política actualmente en curso en Panamá, la cual ha atravesado grandes dificultades, donde ha regido la norma — en otras palabras, que la democracia política es de por sí una meta positiva. Y como es natural, a pesar de que el retorno a la vida democrática no sigue por lo común una línea recta, sino que por el contrario tiende a evolucionar de manera oscilatoria, todos los intentos de aumentar la politización del papel de las Fuerzas de Defensa, desde la perspectiva norteamericana sólo

pueden calificarse como contrarios a la tendencia que favorece una forma democrática de gobierno.

Permitame ahora una digresión sobre un tema más amplio, el cual también tiene consecuencias directas sobre la situación en que hoy se encuentra Panamá. Los E.U. perciben que la búsqueda de la estabilidad política y socioeconómica en el Tercer Mundo, durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, ha chocado con obstáculos y afrontado peligros. Y — a manera de nota al pie de la página — esta búsqueda de la estabilidad y la tranquilidad en el caso panameño es más importante aún, a la luz de la problemática canalera. Pero, retornando al tema más amplio, la visión norteamericana es que para poder generar la estabilidad interna es necesario crear un sistema político y lograr un desarrollo socioeconómico concomitante, cuyos frutos se distribuyan de forma homogénea.

Pero este problema central de la estabilidad puede interpretarse de dos maneras distintas: la estabilidad a corto o largo plazo. Y es claro en este sentir, a raíz de algunos eventos ocurridos en el Tercer Mundo, que con demasiada frecuencia los E.U. han sacrificado la estabilidad a más largo plazo a cambio de objetivos a más corto plazo. De modo que existe un nuevo énfasis en los E.U. a fin de asistir a los aliados que promuevan la estabilidad a largo plazo. A nivel filosófico, aún cuando una forma civil y democrática de gobierno, ya sea parlamentaria o presidencial, es la más difícil de lograr, sólo ella puede lograr la estabilidad a largo plazo. Volviendo a plantear el asunto en términos quizás menos abigarrados, aún cuando un escenario político de carácter competitivo sea el más difícil de instalar, una vez establecido está virtualmente asegurada la estabilidad a largo plazo. Y como es natural, desde el punto de vista de los E.U. la gran importancia de los tópicos

---

---

relativos al Canal implican que la búsqueda de la estabilidad a largo plazo cobra un nuevo sentido en el caso de Panamá.

#### IV. PANAMA, EL CANAL, LOS E.U. Y LA CUENCA DEL CARIBE

Cubierto lo anterior, hay un punto adicional que me gustaría tratar — a saber, el papel que juegan Panamá y el Canal en la problemática más abarcadora de la Cuenca del Caribe. Debido a la importancia estratégica del país frente a la cuenca, al impacto económico y defensivo del Canal y a las actividades comerciales relativas a la Zona Libre de Colón, es evidente que la frágil apertura democrática y el continuo impulso hacia su consolidación en Panamá adquieren una mayor importancia.

Hay quizás tres problemas principales que han causado la modificación de la relación que existe entre la política exterior y la nacional panameña. En primer lugar, como resultado de los Tratados sobre el Canal, se ha acrecentado la atención de Panamá sobre los problemas relativos a su seguridad interna. En segundo lugar, puesto que Panamá se hará muy próximamente cargo de la protección del Canal la defensa exterior del país se ha convertido en una alta prioridad. Y en tercer lugar, en fecha reciente se viene prestando atención conjunta a los problemas de la defensa interna y externa y en consecuencia está emergiendo una nueva visión al respecto de la seguridad nacional. En términos simplificados, ha aumentado la cantidad de misiones que deben cumplir las Fuerzas de Defensa de Panamá.

Este nuevo y más abarcador alcance ha aumentado por otro lado la visibilidad panameña en los asuntos regionales. Como bien saben ustedes, desde el inicio de los años '70 el gobierno de Torrijos intentó mejorar las relaciones bilaterales con La

Habana, cuando buscaba apoyo internacional para las negociaciones sobre el nuevo Tratado. Pero desde ese instante Panamá también ha establecido contactos adicionales con los elementos radicales del área — primordialmente a través de su apoyo a la revolución nicaragüense de 1979 y de la consiguiente consolidación del régimen sandinista. Aún cuando ha disminuído los contactos con elementos izquierdistas en los '80, Panamá continúa manteniendo relaciones cordiales con los gobiernos de Cuba y Nicaragua.

En el otro ramal de la ecuación, Panamá se ha esforzado en participar en las negociaciones regionales. En este contexto, Panamá ha jugado un papel de importancia crítica en el Grupo de Contadora, en los mecanismos de apoyo regionales de dicho grupo y es posible que juegue un papel importante en las negociaciones al respecto del denominado "Plan Arias" para la paz en Centroamérica. Además, en vista del nuevo papel exterior de Panamá frente a la defensa y operación de la zona canalera, el país se ha esforzado en revivir el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) en el marco de nuevas alianzas regionales y en el impulso de una estrategia de seguridad para toda la región.

Por ende, sí puede afirmarse que Panamá ha promovido un acto de balance con el fin de asegurar la continuidad de un cierto equilibrio político nacional, lo mismo puede afirmarse al respecto de la política exterior del país. Actuando con cautela, el país ha mantenido relaciones con regímenes tanto radicales como moderados, con la esperanza de lograr una especie de "equilibrio de seguridad" — el cual obra importancia por los problemas relacionados al Canal. Y al presente, cuando la solución a la inestabilidad regional se perfila en el horizonte, ya se ha logrado establecer un equilibrio relativo. De hecho, los vínculos de

Panamá con todos los sectores involucrados en la efervescencia que afecta a la cuenca del Caribe le ha posibilitado actuar a manera de un mediador natural y viable.

Pero por impulsar este acto de balance, las relaciones de Panamá con Washington son tensas. La influencia creciente que ejercen las Fuerzas de Defensa — y que por ello se perciben a través de las políticas del gobierno actual — a nivel doméstico, bilateral, y regional, ha causado preocupación en el seno de los círculos gobernantes de Washington haya propiciado el fortalecimiento de la influencia de las fuerzas anti-democráticas en Panamá — lo cual evidentemente no era el objetivo. Por ello es claro que para que Panamá establezca un escenario democrático civil viable, logre el objetivo de la estabilidad a largo plazo — la cual adquiere una mayor importancia dada la preponderancia de la problemática canalera — y Washington pueda suministrar apoyo en este sentido, el impulso debe provenir de la propio Panamá. En otras palabras, sólo Panamá puede crear una democracia panameña; los E.U. perciben que su papel debe limitarse a suministrar un apoyo constructivo en el momento adecuado. Y no es posible enfatizar demasiado la importancia de esta dinámica en el contexto de la problemática canalera.

A nivel regional, la influencia de Panamá se ha fortalecido desde la firma de los Tratados sobre el Canal, desde que surgió la nueva preocupación institucional al respecto de la defensa externa del país. En segunda instancia, la actual inestabilidad en la cuenca caribeña ha conferido a Panamá, según la visión norteamericana, la capacidad de jugar un papel más amplio en los eventos regionales. Y es evidente que la problemática canalera contribuye a enfatizar la importancia de estos tópicos. Pero (una vez más) debido a que Washington no tiene confianza en un segmen-



to importante de los círculos gobernantes panameños, lo incierto del papel que juegan las Fuerzas de Defensa ha contribuido a obstaculizar la obtención del objetivo, que es la estabilización de la región. En consecuencia, la búsqueda de un equilibrio regional queda indisolublemente ligada a los eventos domésticos panameños y por el futuro inmediato, la ecuación fundamental continuará inmutable.

Para terminar, permítanme destacar la importancia del rumbo de los eventos internos en Panamá desde la perspectiva norteamericana. Estos hechos son importantes no sólo en Panamá, sino que afectarán las condiciones en que se encuentren las relaciones de ese país con Washington en la víspera del año dos mil. Y (más allá del tema de las relaciones bilaterales y la problemática canalera) por ser la nación más avanzada y desarrollada de la cuenca caribeña, Panamá tiene la posibilidad de actuar como la nación líder en la búsqueda de la democracia en Centroamérica. Es así que la fortaleza interna de la democracia panameña podría actuar como una "estrella guía" en el horizonte y fijar un ejemplo para el resto de la región —que se encuentra actualmente en un estado de turbulencia — precisamente al respecto de cómo forjar una política democrática. Y la forma cómo Panamá se hace cargo de asegurar la viabilidad de la zona canalera después del año dos mil evidentemente que juega un papel principal en la búsqueda de la institucionalización de un régimen democrático. Es así cómo Panamá resulta ser un eslabón de importancia crítica en la estructuración de un futuro pacífico, coherente y en última instancia, estable para la cuenca caribeña.

Muchas Gracias

## EL CENTRO MEDICO PAITILLA



FELICITA  
AL COMITE ORGANIZADOR DE LA  
XII CONFERENCIA ANUAL DE EJECUTIVOS

### CADE' 1987

POR EL EXITO ALCANZADO  
EN EL DESARROLLO DEL TEMA  
"EL CANAL EN MANOS PANAMEÑAS:  
¿OPORTUNIDAD O CRISIS?"

CENTRO MEDICO PAITILLA:  
CENTRAL TELEFONICA: 63-6060  
PARA CITAS MEDICAS: 69-5222 - 63-7977

AVE. BALBOA Y CALLE 53  
APDO. 7354 PANAMA 5, PANAMA  
SERVICIOS COMPLETO 24 HORAS  
CABLE: CLINHOSA

## EXPOSITOR

# TENIENTE CORONEL GUILLERMO WONG

TEMA: ROL DE LOS MILITARES EN LA DEFENSA Y  
RECUPERACION DEL CANAL

### CURRICULUM VITAE

**NOMBRE:** Guillermo Wong Guizado

**EDUCACION:**

Oficial de Policía  
Escuela de Policía General  
Santander Colombia.

**CURSOS REALIZADOS:**

- Instructor de Comandos  
Mount Louis, Francia
- Seminario de Jefe de Zona y Cuarteles  
Fuerte Cimarrón
- Plana Mayor-Fuerte Gulick
- Comando y Estado Mayor-Fuerte Gulick

**CARGOS DESEMPEÑADOS:**

- Agregado Militar Naval, Aéreo y de Policía  
Embajada de Panamá en Colombia.
- Ejecutivo del G-3 del  
Estado Mayor General.
- Miembro de la Comisión de  
Becas Militares-G-3.

**RANGO Y CARGO:**

- Teniente Coronel
- Jefe de la Junta Combinada  
Comando General  
Comisión de Defensa y Seguridad  
Fuerzas de Defensa de Panamá.

**CONDECORACIONES:**

- Comandancia  
"Gafete Tte. Cnel. Alfredo Lezcano"
- Condecoración de las Naciones Unidas  
por servicios en el Medio Oriente  
en Misión de Paz.
- Condecoración: José María Córdova  
en Grado de Oficial. Ejército de Colombia.
- Condecoración Samil-República de Korea.



El Teniente Coronel Guillermo José Wong, al momento  
de su intervención referente a la defensa del Canal:  
"Será defendible?"



**Miembros de las Fuerzas de Defensa se dieron cita en la XII Conferencia Anual de Ejecutivos, CADE'87. La mesa delantera capta instantes en que los funcionarios participan de la conferencia del Teniente Coronel Guillermo José Wong, quien se refirió a la defensa del Canal.**

#### **CONFERENCIA ANTE CADE 87**

#### **ROL DE LOS MILITARES EN LA DEFENSA Y RECUPERACION DEL CANAL**

A nombre de nuestra institución, las Fuerzas de Defensa, de su Comandante en Jefe, General **MANUEL ANTONIO NORIEGA** y de su estado mayor, permitanme expresarles nuestro más profundo agradecimiento por esta invitación para intercambiar opiniones con tan distinguidos miembros de las fuerzas productoras del país, en temas y asuntos de interés nacional.

Los próximos cuarenta y cinco minutos nos permitirán reanudar el diálogo franco, serio y responsable que sirva de ejercicio para el intercambio de ideas, que nos conduzca a superar puntos de vistas coincidentes en beneficio del interés general.

El concepto de nosotros los militares, es que mantenemos con ustedes más ideas en común que en contraposición y siempre hemos admirado el optimismo con que ustedes trabajan e invierten en el engrandecimiento de nuestra nación. Por ello, nuestra exposición será objetiva y estará llena de nuestra vivencia diaria y de nuestras proyecciones hacia los retos del 2000.

Debemos tener presente que algunos dirigentes políticos panameños cuestionan la participación y los preparativos técnicos y profesionales de las Fuerzas de Defensa en torno a la protección y defensa de nuestro Canal. Según esos dirigentes, el Canal se puede defender con sólo unos cuantos vigilantes civiles armados de garrotes y pistolas de pequeño calibre. Esa posición, enmarcada dentro de una campaña político-psicológica sumamente insincera, pretende profetizar que nuestro Canal nunca será

objeto de ataques exteriores ni de sabotajes, ya que, hasta ahora nunca ha ocurrido tal cosa.

El problema con esa posición de política partidista es que la historia, lo único que prueba, es que nada puede ser probado por la historia. Lo que sí hemos percibido los militares panameños es que, desde 1904, nuestro pueblo ha venido exigiendo que no haya tropas extranjeras en el suelo patrio con el pretexto de defender el Canal; pero nuestro pueblo jamás ha puesto en duda que el Canal panameño necesita ser protegido y defendido por algún tipo de organización militar netamente panameña. Este clamor se dejó escuchar mientras caían abatidos por las balas, jóvenes patriotas panameños, el 9 de enero de 1964.

En ese sentido, nuestro pueblo, a diferencia de algunos de sus dirigentes políticos, sabe distinguir muy bien

---

entre los lemas personalistas destinados a una clientela electoral pasajera y los intereses genuinos, globales y a largo plazo de la nación panameña como un todo.

Lo fundamental es que, cuando llegue el mediodía del 31 de diciembre de 1999, desaparezcan los últimos vestigios de presencia neocolonista del suelo nacional y que los panameños tengan la absoluta certeza de que su Canal será mantenido, protegido y defendido en forma eficiente por una fuerza de profesionales y técnicos, tanto civiles como militares totalmente nuestros, preparados con una clara conciencia de servir primero y por sobre todas las cosas, a la patria istmeña.

Los militares panameños de la generación actual, confiamos en que ni los talentos, ni las plumas ni las armas nacionales que estén vinculados al Canal, a partir del año 2000, jamás se pondrán a licitación pública de intereses extranjeros.

Los preparativos de las Fuerzas de Defensa, siguiendo la línea de pensamiento antes señalada, aspiran a ser equilibrados, juiciosos y ponderados, considerando que vivimos rodeados de un mundo real extraordinariamente inseguro, frágil y elástico en materia de paz, guerras y seguridad nacional.

Vale la pena parafrasear aquí lo que opinaba un pensador chino, Sun Tzu, sobre estrategia de defensa nacional:

"La suprema excelencia en estrategia sería derrotar a los enemigos del canal sin tener que luchar con ellos"

#### **UN BREVE ESBOZO ACERCA DE LA TRADICION MILITAR EN PANAMA**

Durante todo el siglo XX, la función militar en Panamá, como lo

función eclesiástica, era considerada un privilegio de la élite criolla de nuestra sociedad. Los oficiales generales y oficiales superiores salían de las grandes familias latifundistas, que además tenían el monopolio de la educación y la cultura.

Los militares panameños se integraron a la lucha de independencia del continente, por ejemplo:

**EL GENERAL TOMAS HERRERA**, que se destacó en la batalla de Ayacucho, la cual significó la derrota del grueso de las fuerzas coloniales españolas. Este insigne militar panameño llegó a ser un hombre de estado y escritor brillante.

Otro General panameño, el médico **JOSE DOMINGO ESPINAR**, luego de participar en numerosos combates, fue incorporado por Simón Bolívar a su Estado Mayor. (La antigua escuela de las Américas lleva hoy su nombre).

**EL GENERAL JOSE DE FABREGA**, cuya participación fue la de declarar la independencia de Panamá de España, el 28 de Noviembre del 1821.

Panamá se sumó con entusiasmo al proyecto bolivariano de unión de todas las repúblicas latinoamericanas y fue parte de la confederación de estados que dirigió el propio Simón Bolívar como Presidente.

El proyecto fracasó, pero Panamá se mantuvo unida a Colombia y fue escenario, durante el resto del siglo, de la violencia que todavía marca la vida política de esa nación hermana.

Este ambiente de convulsiones políticas incesantes favoreció el desarrollo de la cierta tradición militar en el Istmo de Panamá.

Resultó natural, entonces, que la constitución de 1904, en virtud de la cual se organiza la nación panameña

como Estado independiente, dispusiera de todo un capítulo para las normas y principios fundamentales del ejército y del servicio militar, incluidas las normas de los tribunales y los códigos militares.

Lamentablemente, unos meses después de la aprobación de esta constitución, el primer gobierno de la nueva República de Panamá decretó la disolución del Ejército Nacional.

#### **¿PORQUE OCURRIO ESTO?**

Considerando que el artículo VII del Tratado del Canal de 1903, trasladado textualmente al artículo 136 de la Constitución de 1904, otorgaba al gobierno de los Estados Unidos el derecho de "**Intervenir en cualquier punto de la República de Panamá para restablecer la paz pública y el orden constitucional**". El Presidente y el Ministro de Guerra de Panamá, juzgaron innecesaria la existencia del ejército nacional.

Las fuerzas armadas fueron reducidas a un simple cuerpo de policía. La tradición militar panameña quedó interrumpida y se resintió esa porción del orgullo nacional que representan las fuerzas armadas en cualquier sociedad del mundo. La élite social, a partir de ese momento, consagró todos sus esfuerzos a otros campos de la administración pública. La función policial no le atraía.

En 1936, los gobiernos de Estados Unidos y Panamá decidieron la revisión de algunas de las cláusulas del Tratado del Canal de 1903. La cláusula de intervención fue derogada, al igual que el artículo 136 de la Constitución de 1904.

Ambos gobiernos consideraban que con este paso se fortalecía la imagen de Panamá como estado independiente y, al mismo tiempo, se desactivaba un factor de fricción en las relaciones entre los dos países.

---

---

A fin de cumplir con la responsabilidad de mantener el orden constitucional, el pequeño Cuerpo de Policía, de menos de 1,000 hombres, es sometido a un proceso gradual de profesionalización y de incremento de su equipo.

El gobierno encarga de ello a José Antonio Remón Cantera, joven oficial de caballería, graduado en el heróico Colegio Militar de México, que había ingresado al cuerpo en 1931.

Con la asistencia técnica y el apoyo logístico de las autoridades militares de los EE.UU. en la Zona del Canal, la antigua Policía Nacional fue mejorada notablemente.

Además, al suscribir el pacto de Río de 1947 (Tiar), el gobierno de Panamá asumió el compromiso de modernizar su fuerza pública. Así, el antiguo cuerpo de la Policía Nacional fue transformado en Guardia Nacional, mediante la Ley 44 de 23 de diciembre de 1953, dictada por la Asamblea Nacional de Diputados, en el período de la presidencia del coronel nacionalista, **José Antonio Remón Cantera**, elegido por votación popular en las elecciones de mayo de 1952.

La culminación de un prolongado proceso de negociación con la firma del Tratado del Canal de 1977, del Tratado de Neutralidad permanente del Canal y el compromiso de la administración, protección y defensa combinada del Canal, lleva al Gobierno Nacional a revisar algunas de sus instituciones, a fin de modernizarlas para que cumplan con estos compromisos jurídicos.

En septiembre de 1983, el Organismo Ejecutivo, en uso de sus facultades constitucionales, puso a la consideración de la Asamblea el proyecto de Ley por medio del cual se establece la Ley Orgánica de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá.

El Ministro de Gobierno, al sustentar este proyecto, dijo: "La defensa nacional y la seguridad pública, consagradas en la Constitución Política de Panamá, exigen en las actuales circunstancias fórmulas, instituciones y estructuras que van más allá de una simple función policial y de orden interno... Vivimos momentos cruciales para la seguridad de la región que nos mueven a una planificación y estructuración profesional de nuestras fuerzas armadas. La Nación Panameña tiene compromisos inalienables que se proyectan hacia el año 2000, cuando por razones de los tratados Torrijos-Carter, nuestro país debe asumir en forma plena la gran responsabilidad de la defensa y seguridad del Canal de Panamá.

La organización y el funcionamiento de las Fuerzas de Defensa están, pues, reglamentadas por la Ley 20 de 29 de Septiembre 1983. Esta legislación significa un paso importante en el proceso de modernización y profesionalización gradual de nuestra institución castrense que se realiza dentro de las limitaciones y con la prudencia que aconseja la situación económica del país y según los planes trazados por el Comandante Jefe, General Manuel Antonio Noriega y su Estado Mayor general, para que nuestras Fuerzas Armadas cumplan las funciones de Defensa Nacional y seguridad pública que les señala el artículo 305 de la Constitución Nacional Vigente.

#### **DOCTRINA DE APOYO AL DESARROLLO NACIONAL DE LAS FUERZAS DE DEFENSA**

La acción cívica es el nervio motor de la doctrina de apoyo al desarrollo nacional de nuestra fuerzas armadas. No se trata de ninguna estratagema demagógica, sino de una concepción de desarrollo y de prevención de conflictos que ha echado raíces en la institución.

Al principio, la Acción Cívica de la entonces Guardia Nacional, se practicó en forma aislada, como una palanca de apoyo a las tareas del Gobierno Central, alentadas por los programas de asistencia a la población que en toda América Latina promovía el presidente Kennedy con su Alianza para el Progreso.

La acción cívica de las Fuerzas Armadas Panameñas, a lo largo de estos últimos 20 años, se ha intensificado y extendido.

Las giras médicas llegan a los rincones más apartados del territorio nacional, con cierta regularidad, gracias a nuestras fuerzas de tierra, mar y aire.

En la medida en que aumentan sus concimientos acerca de las duras condiciones de vida de la inmensa mayoría de la población, las Fuerzas de Defensa han podido incrementar su equipo y el número de su personal especializado en ingeniería vertical y horizontal para asignarlo a las tareas de construcción de caminos, carreteras, puentes, escuelas, dispensarios, iglesias y campos de juego.

#### **RESPONSABILIDAD JURIDICAS DE LAS FUERZAS DE DEFENSA EN LA SEGURIDAD DEL CANAL**

#### **I. COMANDO GENERAL DE LA COMISION DE DEFENSA Y SEGURIDAD**

Para hacerle frente a esta responsabilidad se crea, a lo interno de las fuerzas de Defensa, el Comando General de la Comisión de Defensa y seguridad con la misión de planificar las actividades de orden táctico y estratégico, de carácter militar y policial, para protección y defensa del Canal.

## II. JUNTA COMBINADA

Con el fin de facilitar la participación de las Fuerzas de los Estados Unidos y de las Fuerzas de Defensa de Panamá, el Tratado crea la Junta Combinada, compuesta por igual número de representantes militares de cada fuerza.

**1. Misión:** Coordinar la participación de ambas fuerzas en la protección y defensa del Canal y planificar las medidas que deben tomarse de común acuerdo para tal fin.

### 2. Funciones:

- A. Preparación de planes de contingencia.
- B. Planeación y ejecución de ejercicios militares combinados.
- C. Ejecución de operaciones militares combinadas.
- D. Revisar quinquenalmente los recursos que ambas fuerzas han destinado para la protección y defensa del Canal.
- E. Formular recomendaciones sobre los requerimientos para la defensa del Canal.
- F. Elaborar planes de entrenamiento y adiestramiento.

**3. Organización:** La Junta Combinada cuenta en su organización con una plana mayor de coordinación, su centro de operaciones y un departamento de apoyo administrativo.

### 4. Normas que regulan la defensa combinada del Canal:

- A. Cada fuerza participa en esta misión conforme a sus procedimientos constitucionales.
- B. Separación de líneas de mando.
- C. Las fuerzas de los Estados Unidos tienen la responsabilidad primaria de la defensa del Canal.

D. Las Fuerzas de Defensa de Panamá tienen participación creciente hasta asumir la exclusivamente el 31 de diciembre de 1999.

E. Los efectivos, el arsenal y equipo de las fuerzas de los Estados Unidos no prodrá ser aumentada en tiempos normales y su participación debe ser decreciente.

### 5. Areas destinadas por el Tratado para las defensa del Canal:

Estas áreas son los sitios de defensa y las áreas de coordinación militar que se indentifican en el mapa del tratado con los colores chocolate y verde, respectivamente, que comprenden una superficie de 269.10 kms., y representa un 20% del total de áreas puestas a disposición de los Estados Unidos para los fines del Tratado.

#### A. Sitios de Defensa:

Comprende una extensión territorial de 102.95 kms., de uso exclusivo de las fuerzas de los Estados Unidos, para los fines de protección y defensa del Canal, que son:

- 1.- Base Aérea de Howard
- 2.- Estación Naval de Rodman
- 3.- Fuerte Clayton
- 4.- Fuerte Sherman
- 5.- Fuerte Davis

#### B. Areas de Coordinación Militar:

Comprende aproximadamente 166.15 kms., cuyo uso compar- ten ambas fuerzas para los fines de entrenamiento, vivienda y comunicaciones, tales como:

- 1.- Fuerte Amador
- 2.- Altos de Quarry
- 3.- Altos y bajos de Curundú
- 4.- Fuerte Gulick, hoy centro de adiestramiento militar José Domingo Espinar.

Unas de las características de estas áreas, es que el Tratado establece un cronograma de transferencias de las mismas a la República de Panamá.

### 6. Tipos de posibles amenazas a la seguridad del Canal:

- A. Falta de mantenimiento
- B. Ataque armado, aéreo, terrestre o marítimo interno o externo
- C. Cualquier tipo de sabotaje mecánico o electrónico, terrorismo contra el canal, sus instalaciones y los barcos que transitan por él
- D. Colocación de minas en el cauce del Canal o sus aproximaciones

### 7. Areas e Instalaciones sensitivas del Canal:

Vamos a enumerar a continuación, aquellas áreas e instalaciones que han sido contempladas en nuestro planes de contingencias para la defensa del Canal y que pudieran ser objetivos fijos, conocidos, visibles y vulnerables a sabotaje terrorismo u otras incursiones de fuerzas irregulares.

#### A. Las Esclusas del Canal.

La demolición de una de las esclusas, Pedro Miguel, Miraflores o Gatún, haría que el Canal se paralizara. La reposición de una esclusa tomaría cuatro (4) años.

#### B. Las represas que sostienen los lagos artificiales Gatún, Miraflores o Alajuela.

La rotura de éstos vertederos ocasionaría el desagüe completo de estos lagos y daños a las poblaciones civiles de sus riberas. Después de su reparación, el Canal estaría fuera de operaciones, por lo menos, durante dos estaciones lluviosas, hasta que los lagos vuelvan a tener los niveles operacionales.

**C. En algunos tramos del curso del Canal.**

Tales como el Corte Culebra, puede ocasionar deslizamiento de tierra y producir obstrucción al tráfico de barcos.

**D. Mecanismos de control.**

Estos son los sistemas electrónicos que permiten el funcionamiento del Canal. Estos objetivos son considerados como los primeros blancos de una acción terrorista, la eliminación de uno de ellos cerraría el Canal.

**E. Puntos de acceso en las entradas del Canal.**

Estos siempre han sido un problema, ya que están abiertos al tránsito libre de naves pequeñas, su control es difícil.

**F. Puntos de trabajo y de acceso al público en general.**

Existen miradores del Canal que son visitados por aproximadamente 200,000 personas anualmente.

**G. El cauce del Canal.**

El hundimiento de un barco en el cauce del Canal o sus aproximaciones, a consecuencia de la colocación de minas, ocasionaría el cierre por tiempo prolongado de la vía acuática.

**H. La devastación indiscriminada de los recursos naturales que componen la cuenca hidrográfica del Canal.**

Es una amenaza real al futuro de la vía.

**8. Conceptos para la defensa del Canal de nuestro comandante jefe, Manuel Antonio Noriega:**

**A.** El Canal de Panamá es parte importante en la geopolítica

mundial, cualquier acción grave en el área, afecta directamente la seguridad y estabilidad del Canal istmico

**B.** El plan de contingencia para la defensa del Canal de Panamá se nutre en ese compromiso de mantener la paz, el equilibrio social, económico y político en el área.

Las Fuerzas de Defensa de Panamá mantienen como principio doctrinario de defensa las acciones preventivas dentro de la sociedad. Por ello, si en las poblaciones adyacentes al Canal de Panamá existen hombres y pueblos con dichos problemas, individualmente estaríamos ante los elementos esenciales del principio de la violencia.

**C.** Las fuerzas participantes deben proyectarle y tener participación activa dentro de la población, contribuyendo al desarrollo de los planes de mejoramiento comunal, para evitar que existan los motivos que desarrollen o que promuevan las banderas que explotan los grupos ideológicos anarquistas.

**D.** La mejor defensa del Canal es la sustentación y apoyo que tenga en el pueblo panameño.

**E.** Las responsabilidades de las Fuerzas de Defensa de asumir la defensa exclusiva del Canal, a partir del año 2000, nos lleva a nuestro programa de Desarrollo de fuerzas que garantice el cumplimiento de esa misión.

**El Canal no se defiende desde las esclusas, ni con cien mil soldados ni con 309 policías.**

Esta defensa debe responder al concepto de una eficiente defensa fronteriza y de periferia, que además de garantizar la integridad territorial y la soberanía, nos asegure la paz, el orden público y un normal y eficiente funcionamiento del Canal. Por ello, nuestro programa de desarrollo de fuerza, a través de la creación de los batallones, está diseñado para hacerle frente a todos estos retos.

Según el plan quinquenal para la defensa del Canal, nuestra participación se dá a nivel de:

**A. DEFENSA TACTICA:**

- 1. Batallón de Policía Militar:** Compuesto por dos compañías de combates ubicadas en el Fuerte Militar General José Domingo Espinar, Sector Atlántico y la otra en Fuerte Amador, Sector Pacífico, con la misión de brindar seguridad en las riberas y entradas del Canal y seguridad pública en los sitios de defensa y áreas de coordinación militar a través del patrullaje militar combinado.
- 2. Batallón 2000:** Con sede en Fuerte Cimarrón, fue creado en 1983 como unidad de listeza en apoyo de la defensa del Canal.
- 3. Batallón Cemaco:** Ubicado en Darién, su responsabilidad es el resguardo de la frontera para la defensa de la integridad territorial y la soberanía apoyando la defensa occidental del Canal.
- 4. Batallón Paz:** Con sede en la provincia de Chiriquí, fue creado en 1985, misión seguridad fronteriza y apoya la defensa oriental del Canal.
- 5. Fuerza Aérea Panameña:** Ubicada en Tocumen, con un ala táctica en Albrook Field, participa con la fuerza aérea de los Estados Unidos, en la defensa aérea del Canal.

6. **Marina Nacional:** Ubicación en Fuede Amador y Coco Solo, responsabilidad de dar seguridad a los barcos que transitan por el Canal.

## B. SEGURIDAD POLICIAL:

1. **Policia de Balboa y Cristóbal:** Brindan seguridad a las instalaciones sensitivas del Canal y de patrullaje para el mantenimiento del orden público en las áreas de funcionamiento y de vivienda del Canal.

2. **Guardia Forestal:** Con ubicación en Gamboa, con la misión de proteger la cuenca hidrigráfica del Canal y la conservación de la flora y fauna silvestre.

3. **Guardia Portuaria y Ferroviaria:** Brinda seguridad a la mercancía que se maneja en los puertos y el ferrocarril.

Nuestra doctrina de adiestramiento, nos permite contar con un soldado bien preparado, con profundo sentido de patria y clara conciencia de sus deberes para con la tierra que lo vio nacer; de una Fuerza de Defensa poseedora del más alto grado de profesionalismo en sus jefes, oficiales, clases y tropas.

Estos conceptos nos han permitido, en forma gradual y ascendente, ir asumiendo mayor beligerancia en la defensa del Canal, a tal grado que los últimos ejercicios militares combinados con los Estados Unidos, han sido comandados por altos oficiales panameños y la relación se da a un nivel de entera igualdad y de respeto recíproco.

A corto plazo, aspiramos compartir con las fuerzas de los Estados Unidos, el uso de todos los sitios de defensa y las áreas de coordinación militar que nos vaya relacionando con las funciones que cumplen los componentes de las fuerzas de los

Estados Unidos empeñados en la defensa del Canal, para que haga menos traumático el relevo del año 2000.

## III. COMITE CONJUNTO:

Es otro organismo militar paritario, creado por el artículo III del acuerdo para la ejecución del artículo IV del Tratado del Canal de Panamá, compuesto por igual número de representantes militares de cada fuerza. Su misión es: Regular el status jurídico de las fuerzas de los Estados Unidos en Panamá, y administrar el uso de los sitios de defensa y áreas de coordinación militar.

### PORCENTAJE DE LAS AREAS REVERTIDAS EN USO DE LAS FUERZAS DE DEFENSA

Hasta ahora, de los 1,472 kms. de la antigua Zona del Canal, han revertido al patrimonio nacional 836.27 kms. o sea un 60%. Actualmente nuestra institución sólo utiliza 6.21 kms. del área revertida, para cumplir con sus responsabilidades que le asigna el Tratado, es decir, que las Fuerzas de Defensa ocupan menos del 1% de las áreas revertidas.

El trabajo que se desarrolla en la Junta Combinada y el Comité Conjunto es arduo. En estos organismos binacionales las Fuerzas de Defensa han exigido sistemáticamente el fiel cumplimiento del Tratado, y que las funciones militares de los Estados Unidos se circunscriban a las definidas en el Tratado.

### TRATADO DE NEUTRALIDAD

Con este instrumento jurídico se persigue buscar en aval efectivo para la seguridad del Canal y que todos los gobiernos amigos se adhieran al mismo, con el propósito de que el Canal interoceánico permanezca abierto y libre al comercio mundial, sirviendo sin discriminación a los

intereses de todas las naciones, sobre una base de entera igualdad. Sin embargo, sobre este aspecto tenemos fresca en nuestra mente la frase del General Torrijos cuando dijo: "Que si este convenio no era administrado juiciosamente, nos colocaría bajo el paraguas del pentágono".

### LEY 96-70

Como panameños sentimos que la Ley 96-70, de los Estados Unidos, tergiversa el significado, el sentido e intención del Tratado canalero, además va en contra de los principios del derecho internacional y en contra de todos los panameños.

Sobre la Ley 96-70 de los Estados Unidos, las Fuerzas de Defensa han asumido una actitud de constantes denuncias y recomendado al gobierno nacional que, a través de los foros apropiados, se exija al gobierno de los Estados Unidos su derogatoria inmediata o la sustitución por una legislación más acorde con lo pactado.

Estas posiciones de nuestra institución, en torno al cumplimiento del Tratado y su liderazgo militar en la pacificación del área centroamericana, a través del Grupo de Contadora, ha llamado negativamente la atención a ciertos sectores internos y externos.

Por ello la campaña en contra de nuestro país, no es casual, está dirigida a desmoronar las bases de esas políticas de liberación nacional de nuestro gobierno, que hagan imposible el relevo del año 2000.

### PERSPECTIVA HACIA EL AÑO 2000

Nosotros los militares, que en la actualidad estamos prestando el servicio a la Patria, nos hemos comprometido firmemente con la generación del 2000, a entregarles una vía acuática libre, segura y funcional.



En el año 2000 se cierra un período de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. el balance que se haga de nuestras relaciones no puede ser negativo, a pesar de algunos incidentes dolorosos, como el del 9 de enero de 1964, que desencadenó el proceso de negociaciones que condujo a la firma de los tratados Torrijos-Carter, ejemplo de la capacidad de estas dos naciones para resolver sus conflictos mediante el diálogo serio y constructivo.

Llegando el momento de la transferencia, pensamos que habrá alegría en los corazones de ambos pueblos y que no habrán lágrimas ni epitafios, sino apertura de un nuevo período de relaciones basadas en la cooperación, la amistad y el respeto recíproco.

Fórmulas nuevas de entendimiento y colaboración sabrán encontrar ambas naciones, pues los Estados Unidos y Panamá son miembros del

Sistema Interamericano de Defensa, y comparten los mismos objetivos de libertad, democracia y paz, aunque cada uno con su propio esquema, resultado de su grado diverso de desarrollo económico y social.

Para llegar a este gran objetivo, debemos entre todos, cumplir con otros objetivos intermedios como lo son: El diseño y ejecución de un programa de desarrollo nacional que le haga frente a la pobreza, elevar la educación, la cultura política de nuestro pueblo para el ejercicio pleno de un verdadero y responsable rejuergo democrático, pero también exigimos que se nos respete el rol que jugamos en nuestra sociedad como institución militar y como panameños, y que está recogido con claridad en el concepto doctrinal de nuestro Comandante en Jefe que dice "Que no puede existir ningún gobierno solo, ausente, divorciado de los hombres que portan las armas, sobre todo

en Centroamérica y Latinoamérica. Porque en la medida que a las fuerzas armadas se les define su papel y se les diseñan las funciones que corresponden a su misión, las armas que ellos poseen quedan al servicio de la paz... Las Fuerzas Armadas deben proyectarse y tener participación activa dentro de la población; contribuir con el gobierno al desarrollo de los planes de mejoramiento comunal, con sujeción y a las órdenes de las autoridades nacionales. Pero deben ser participe de los planes de desarrollo, sin que se consideren los gobiernos que las fuerzas armadas cumplen con ellos en el desenvolvimiento de tales programas, porque las poblaciones necesitan soluciones y no discursos."

Muchas Gracias



En uno de los recesos del CADE, el General Manuel Antonio Noriega, intercambiando ideas con el Presidente de APEDE, Ing. Eduardo Vallarino Arjona.

Proyecte su imagen  
con los colores  
que reflejan  
el éxito!



**SHERWIN**  
**Williams**®

**La Experiencia a todo color!**

# Búfalo<sup>®</sup>

brilla y protege su calzado por más tiempo.



Y ahora Búfalo tiene para el estudiante deportista Búfalo Sport, que lava, desinfecta y desodoriza todo calzado deportivo.



Adquiera estos productos en Supermercados, Tiendas, y Abarroterías.

# PREGUNTAS Y RESPUESTAS

## TENIENTE CORONEL GUILLERMO JOSE WONG

**Cade-87**

**Sábado 25 de abril**

**PREGUNTAS Y RESPUESTAS**

**Exposición del T.C. GUILLERMO WONG**

**PREGUNTA:** Señor Wong: Con todo lo expuesto por usted; debemos asumir que el primer Administrador panameño del Canal, deberá ser un militar?

**RESPUESTA:** Antes de responder esta pregunta, hay unas breves palabras del.....;

Con el permiso de la Sala, quisiéramos conceder a Mi General, MANUEL ANTONIO NORIEGA, la palabra porque él va a hacer un resumen de lo expuesto por nosotros, acá.

**GENERAL MANUEL ANTONIO NORIEGA:** Buenas tardes, distinguido auditorio de la Confederación Anual de Ejecutivos de Empresas: Las Fuerzas de Defensa se sienten muy satisfechas de haber recibido la oportunidad de parte del Dr. Herrera y Franco, de parte del Ing. Vallarino y de su Junta Directiva, para la participación en este importante tema, que es EL CANAL EN MANOS DE LOS PANAMEÑOS.

La exposición del Coronel Wong, que fue la exposición presentada ante las Naciones Unidas y ante el colegio de guerra de los Estados Unidos, es el planteamiento de la doctrina militar de la Fuerza de Defensa de Panamá.

Nosotros queremos resumir, muy brevemente, el tema de la Conferencia que nos tocó y colocarnos, estrictamente, en esos parámetros. La vulnerabilidad del Canal de Panamá en el año 1999, será en dos aspectos: en el aspecto social, político-económico. Esa vulnerabilidad significa que el gobierno de esa época, que se encuentre ajeno a los cambios sociales y a la participación popular en sus estamentos, será directamente proporcional o actuará directamente proporcional, en la seguridad o contra la seguridad del Canal de Panamá. Y en el aspecto de VULNERABILIDAD PRACTICA, TACTICA, podríamos decir que el Canal siempre es vulnerable. Vulnerable, a los hombres que no firman ningún tratado de neutralidad, que son los psicológicos - el terrorismo psicológico; que es el hombre que por notoriedad, tiene la capacidad de hacer terrorismo; tiene la capacidad de notoriedad. La vulnerabilidad también consiste en cualquiera de los aspectos del terrorismo internacional o nacional o las nuevas modalidades de ese terrorismo internacional, que va desde la colocación de un inocente boyo de dinamita para producir deslizamiento en cualquiera de las laderas de los bordes

del Canal, o hasta las cargas electrónicas y hasta las minas acuáticas, de acuerdo con la tecnología militar de la época, que va a resultar en 1999.

Hecho este resumen, nosotros ratificamos que el Canal de Panamá, no puede estar sujeto a ofertas ni demandas ni a posturas ideológicas, partidistas o egoístas. El Canal de Panamá es un bien que pertenece a una generación, que es la generación de los panameños desde 1903 y que en la sucesión del relevo, todos somos culpables donde desde entregarlo con juicio o de entregarlo no juiciosamente. Por consiguiente, no podremos en 1999, decir por quién están doblando las campanas; porque las campanas en el día de hoy y felicito a los ejecutivos de empresa, que están tocando esa campana.

Queremos responder a la primera pregunta: No es necesario ni tiene por qué ser un militar en el año de 1999. (Creo que esa es pregunta). - Así que el concepto de militar, como Administrador activo, debemos borrarlo de la mente, como un principio de imposición de las armas sobre un bien o de imposición de las armas sobre una situación administrativa de hecho, como es el Canal. Los Estados Unidos lo tuvieron y los Estados Unidos lo tendrían, si los malos panameños dejan que los Estados Unidos continúen con nuestro Canal, después de 1999. Pero, no es necesario ni creemos que sea oportuno que en 1999 sea, sin embargo, le corresponderá a los hombres de 1999, decidir quiénes serán sus Administradores.

**PREGUNTA:** La segunda pregunta. Se opina que la futura eficiente operación y defensa del Canal, se basa en a) un gobierno democrático; b) unas Fuerzas de Defensa profesionales y apolíticas. Usted, qué opina?

Pero entiendo que antes, el Presidente de APEDE, quiere decir unas palabras.

**PRESIDENTE DE APEDE:** Sí, yo creo que hay eventos extraordinarios que ameritan romper el Orden del Día aunque sea por un momento. Y hoy estamos presenciando uno de estos eventos extraordinarios.

En primer lugar, quiero darle las gracias al señor Vicepresidente de la República, doctor RODERICK ESQUIVEL, al General MANUEL ANTONIO NORIEGA, a todos los miembros del Estado Mayor, otros miembros oficiales de las Fuerzas de Defensa que lamentablemente no puedo mencionar por nombres porque no los conozco a todos y a muchos amigos más.

Es motivo de orgullo para APEDE, lo que está sucediendo hoy aquí. Cuando fuimos a invitar a las Fuerzas de Defensa, realmente no pensamos que iban a responder de esta manera. Y se los agradecemos. Y quiero decirles por qué. Por demasiado tiempo, este país, tan pequeño y tan vulnerable, y con una misión tan grande que tenemos por delante y que tenemos que iniciar hoy mismo y ya estamos atrasados, por demasiado tiempo, repito, hemos estado divididos. Y bien lo dijo el Coronel Wong, es mucho más lo que nos une a nosotros, que lo que nos separa; y siempre habrá cosas que nos separen. Siempre unos estaremos de parte de un gobierno, otros seremos de oposición, generalmente yo seré de oposición, pero eso no quiere decir que no tengamos que reconocer que antes de militares y antes de ejecutivos y antes de industriales, éramos panameños y después de que se retiren los militares y después de que nos jubilemos nosotros, todavía seguiremos siendo panameños. Y nuestros hijos, no van a ser necesariamente, ni los hijos de los industriales, ni los hijos de los militares, militares; todos vamos a ser panameños y repito, hoy y ayer, hemos visto la importantísima labor que tenemos por delante; no solamente porque el Canal es importante económicamente, sino porque el Canal constituye un factor, un ingrediente importante en la formación y el fortalecimiento de nuestra nacionalidad. Entonces, APEDE, nuevamente quiere agradecerles a ustedes se presencia masiva hoy, y quiere recoger el reto: queremos seguir conversando, tenemos que seguir conversando. Eso lo requiere el país, y como ustedes bien dicen, TODO POR LA PATRIA; por la Patria, tenemos que hacer eso. Muchas gracias.  
(aplausos)

**PREGUNTA:** Si la futura eficiente operación y defensa del Canal se basa en un gobierno democrático, a), o b) en una fuerza de defensa profesionales o apolíticas.

**GENERAL MANUEL A. NORIEGA:** La eficiente operación del Canal depende de la buena administración de un gobierno, junto, entregue. Y la DEFENSA DEL CANAL, depende de unas fuerzas de defensas profesionales junto, actúen.

**PREGUNTA:** Se dice que existen "presiones" para que las bases de los Estados Unidos permanezcan después del año 2000. ¿Es cierto?

**RESPUESTA (Coronel Wong):** El manejo y las relaciones de los Estados Unidos con las fuerzas armadas, es en las operaciones conjuntas y combinadas, son muy serias, profesionales y respetuosas. Nosotros, como militares, respetamos las fuerzas de los Estados Unidos y exigimos de ellos, el mismo respeto aunque la diferencia de magnitud y de pie de fuerza, sea superior. Sin embargo, nos consideramos de igual a igual en nuestra tierra y en nuestro campo. Por consiguiente, no podremos aceptar

presiones como militares de ellos y ellos no la han hecho. No sabemos si a nivel de los políticos o de los relacionistas con el Embajador Davis él le haya puesto presión a algunos funcionarios o algunos ciudadanos panameños ASI QUE LA RESPUESTA ES NEGATIVA.

**PREGUNTA:** En días pasados, el General Noriega manifestó que los militares eran los únicos que se estaban preparando y que tenían la capacidad para asumir la responsabilidad del año 2000. La situación y crisis que vivimos hoy día, es luego de 19 años de dirección militar sobre la civil. ¿Consideran ustedes, que la evidencia de desastre actual dan garantías a su capacidad para el año 2000?

**RESPUESTA:** El Licenciado Manfredo en el día de ayer, cuando una pregunta similar dijo que éstas no eran las especificaciones ni el parámetro de la Conferencia que él vino a dictar. Me sumo a esa explicación.

**PREGUNTA:** La doctrina de las Fuerzas de Defensa incluye la defensa contra la deforestación. ¿Defenderían el Canal contra campesinos que efectúen quemas indiscriminadas en su cuenca? ¿Cómo?

**RESPUESTA:** Uno de los enemigos de la fuerza vital del Canal de Panamá en su ingeniería, en su sistema de operación, son los enemigos del ciclo pluvial y esto cae dentro de la tala de árboles. Nosotros no creemos que la deforestación o el control de la deforestación deba caer bajo un sistema centroamericano de exterminación de los campesinos, porque no es nuestra doctrina. Pero sí creemos en el sistema de instrucción de los campesinos y creemos que ese sistema de instrucción y control, estamos tratando de hacerlo a través de la policía forestal que actúa en la cuenca y en las riberas del Canal o Alajuela, etc., y con el plan de instrucción que va a poner en práctica, INRENARE, para lograr esta captación mental en nuestras fuerzas campesinas.

**PREGUNTA:** Coronel Wong: al comienzo de su intervención, usted dijo que la teoría de defender el Canal, con 300 policías, es original de un político de oposición. Sin embargo, eso lo dijo el General TORRIJOS a la Revista Newsweek en el año 1977. También lo ha afirmado el General Nothing en Washington hace unos meses y Ramiro Vásquez Chambonet, Subsecretario General del PRD, hace unos meses esbozó una posición paralela. ¿Qué dice usted, sobre el particular?

**RESPUESTA:** El tiempo es algo tan ejecutivo como los ejecutivos de empresa de la República de Panamá; que deciden en el momento, que no viven en el pasado, porque el pasado, pasó; el pasado es el ayer, el futuro, no podemos tampoco estar como pitonisos, adivinando o tratando de adivinar el futuro, porque el futuro llegará. Lo

---

que debemos vivir es el hoy; las planificaciones del hoy, los estudios del hoy son los que hacen que un Ejecutivo de empresa sea próspero, tenga prestigio, sea relevante, y que aglutine y aumente la capacidad de sus miembros como organización. Así mismo, nosotros consideramos que la realidad de 1970, de 1960, de 1950, nos indica que es una realidad que ha sido superada, violentamente. La segunda guerra mundial, encontró a unas fuerzas militares soviéticas, totalmente menguadas y totalmente anacrónicas, en su sistema, en su táctica y que fueron ayudados por los Estados Unidos que tenían una mayor capacidad de la doctrina militar. Sin embargo, hoy, leer los libros de la II Guerra Mundial, es como leer los libros del sistema del teatro de operaciones de Rusia, es como leer el cuento histórico de Gorsky. Porque hoy, la lucha militar es espacial. Estamos en una etapa superior, que es la guerra de las galaxias. Hoy, nosotros tenemos otro tipo de lucha, militarmente hablando, bajo doctrina.

En el año de 1970 y en el año de 1960, no existían los conflictos de baja intensidad. Hoy, existen los conflictos de baja intensidad. Por consiguiente, la opinión que pueda tener una persona bajo análisis en el pasado, no sé si Torrijos lo dijo o no, no lo recuerdo y le pregunté a Renaldo y dice que él tampoco lo recuerda - y que el General Nothing, solamente si fuéramos a entrar y a discutir con el pasado, le diríamos por qué el general Nothing tenía 40,000 hombres aquí, en la Zona del Canal, y por qué en el tiempo que se iban a firmar los tratados, tuvieron 80,000 hombres que venían de Forbrak aquí, entonces, el sistema de defensa es de acuerdo al tiempo y al espacio y aquí, en este tiempo, nosotros tenemos una evolución tecnológica que obliga a los hombres a actuar en el campo militar, con esa evolución tecnológica.

Por consiguiente, no son ni los doscientos mil hombres del General Galving pero tampoco son los treinta policías del General Nothing.

La policía que existe o que quieren, es la policía "watchman"; ese que cuida que no vayan a molestar allí en la verja donde dice **no trespassing, no loitering, no working**, ese es el policía que ellos tienen allí y ese es el policía que muchos ciudadanos panameños lamentablemente, quieren porque es el policía más barato. Pero la tecnología y la vulnerabilidad del Canal de Panamá, se encuentra, precisamente, en el conocimiento de los hombres que están, desde cuidar el manejo de la computadora, que son militares, hasta todos los asuntos que se refieran a la vulnerabilidad por terrorismo (que no lo pueden hacer los policías). Y si eso fuera así, entonces por qué existe dentro de los mismos Estados Unidos y no queremos caer en el campo de ellos porque ellos pueden tener sus análisis nosotros tenemos los nuestros, existe la capacitación y el perfeccionamiento de los hombres que van en una fuerza contra-secuestros. Los "swats" de ellos;

por qué existen, como militares, por qué? Porque dentro del Canal de Panamá, dentro de su tránsito, lo que han podido vivir 24 horas en cualquiera de las esclusas o en cualquiera de los puntos de tránsito, nosotros vemos que todos los días salta un cubano; o que un ruso es motivo de una conexión de espionaje; o que cualquier otro país Libia, etc., va en busca de secretos tecnológicos o secretos de cualquier clase. Entonces, vemos nosotros, que no podemos limitar el Canal de Panamá a una simple policía de "watchman"; el Canal de Panamá que tiene su gama que va en su defensa, desde ese "watchman" hasta el estratega que pueda responder en la evolución de la tecnología militar, pueda responder de esa seguridad. El estratega que pueda alternar y discutir con otro país evolucionado militarmente, en cualquier campo que se refiera al Canal de Panamá. Porque es una vía de agua estratégica; y como estratégica que es, merece una defensa estratégica; no una defensa policial.

**PREGUNTA:** ¿Con cuántos efectivos militares usted cree que se necesitan para proteger adecuadamente el Canal?

**RESPUESTA:** En el concepto militar, el trabajo y evaluación, nosotros no podemos entrar en números definitivos; sino, en conceptos de fuerza estratégica. Antes, las fábricas necesitaban muchos obreros. La Revolución Industrial rebajó esa cantidad de obreros. Ahora la revolución electrónica y tecnológica está todavía, reemplazando más obreros. Los robots en las fábricas de automóviles de Europa y del Japón, hacen el trabajo que les correspondía a cincuenta (50) obreros. Entonces, nosotros, no insistimos en número, insistimos en capacidad, insistimos en profesionalismo, insistimos en tecnología, así que ningún panameño ni ningún ciudadano del mundo, puede decir que como militar, va a necesitar para defender un bien acuático, una cantidad equis más y de soldados. De soldados con qué? preguntaríamos. Con fusil? Fusil con qué capacidad de distancia de tiro?. Cuando las armas han evolucionado y ,son modernas, y tan modernas son, que el concepto del soldado en una guarnición, es limitado al concepto tecnológico de su misión misma.

Así es que nosotros insistimos de que se debe dejar o prescindir de hablar de cantidad de hombres; sino de fuerzas, de capacidad, para una defensa estratégica.

**PREGUNTA:** Los Estados Unidos gastan setecientos millones de dólares en la defensa del Canal, que se sufragan fuera de los ingresos del Canal. ¿Cuánto calculan las Fuerzas de Defensa que costará la defensa a Panamá y cómo sufragarán dicho costo?

**RESPUESTA:** Esta es una pregunta "Cáscara"... Yo creo, señores, y totalmente en la línea del ingeniero Vallarino, de que es necesario las conversaciones de

---

altura, las planificaciones de altura, las coordinaciones de altura, porque todos somos panameños y todos queremos vivir aquí en Panamá y aquí es donde está la riqueza, al menos creo yo, de la mayoría. La riqueza generatriz. Entonces, en esa vida, yo llamo e insto a que no pensemos ni veamos a los militares como una casta y como que, bueno, ustedes son los responsables de la defensa. La defensa no es MILITAR: este Canal no es que solamente los militares tienen que defenderlo; este Canal tienen que defenderlo los empresarios y este Canal tienen que defenderlo los políticos nacionalistas o panameños o panameñistas; este Canal tienen que defenderlo los hombres que quieren a este país, que viven en este país y que dependen de este país. Nadie debe considerarse como aislado o inmune de que mañana o pasado suceda algo, a él no le va a tocar. Olvidense, las campanas van a tocar para todos los que no supieron tocarlas a tiempo.

Por eso yo insto a que cambiemos el concepto de los militares qué van a hacer. No... qué van a hacer ustedes? Y si lo ponemos mejor, como cristianos, qué vamos a hacer nosotros, de dos vías. Entonces, esto, va en función de una administración civil y militar; va en función de lo que le corresponda hacer a los militares y lo que le corresponda hacer a los civiles. Los Estados Unidos, es una mutación diferente en nuestra historia. Es una mutación y, por consiguiente, nosotros no podemos, absolutamente, tratar de mezclar un presupuesto que corresponda al Comando Sur que va desde aquí hasta la Patagonia, con una defensa panameña y panameñista, nuestra, de nuestro litoral de nuestra frontera, del Pacífico y del Atlántico y de Colombia y de Costa Rica. Porque nosotros, nuestra hegemonía, nuestra acción y nuestros brazos no llegan hasta las Islas Malvinas, señores.

**PREGUNTA:** Es realista la posibilidad de que las Fuerzas de Defensa ocupen, al término del Tratado, todas las instalaciones que deben desocupar a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos? Si éste no es el caso, tienen proyectos las Fuerzas De Defensa sobre el uso civil de las mismas?

**RESPUESTA:** Los Estados Unidos poseen su concepto de defensa, que no está solamente por el Canal; existe un Comando Sur que tienen otras funciones. Existen instalaciones que tienen otras funciones. Así que eso es una materia de decidir, como panameños, administrativamente, no estoy hablando de los militares, sino administrativamente, por administración, cuál es el lugar que le correspondería a los militares, actual. Yo por ejemplo, yo podría decir ahora mismo, sin que esto quede como literal y en un cuaderno de debates, pero existe un área que los Estados Unidos utilizan como análisis, o experimento, o guerra química, por ejemplo: si existiera, vamos a ponerlo hipotéticamente, si existiera esa área por

qué los panameños tendríamos esa área si nosotros no entramos en una guerra química? Así que la realidad nos va a decir, mediante administración y discusión, esta discusión que tenemos aquí ahora, es la que se debe precisar cuáles son las áreas que verdaderamente, constituyen puntos vitales, nervios específicos para la defensa del Canal.

Así que no es nada tajante, sistemático, o definitivo de que nosotros tengamos que utilizar todas las áreas de los Estados Unidos.

**PREGUNTA:** Ayer, Diógenes de la Rosa, consideró la necesidad de renegociar el Tratado de Neutralidad. Qué opinan las fuerzas de Defensa al respecto?

**RESPUESTA:** El Canal, la discusión del Canal, la motivación del Canal, es algo histórico que va desde 1903, que incluye generaciones, que han sido empeñados allí, grandes cerebros nuestros históricos como el doctor Diógenes de la Rosa y otros para mencionarlo así, solamente y otros más en otros aspectos y cuando se hizo el Tratado Torrijos-Carter, muchos de esos cerebros fueron utilizados en sus diferentes especialidades.

La capacidad de Tratadistas, ya corresponde a una especialidad; y yo quiero respetar a los especialistas, en ser neutrales y como el próximo tema es el del doctor Julio Linares que por las producciones que ha hecho tiene una gran experiencia en eso, por su cátedra en la Universidad también, yo creo que más bien dejaríamos este tema para el Dr. Linares.

**PREGUNTA:** Pero si se considera que todos los panameños somos responsables por el futuro de Panamá y del Canal, por qué las Fuerzas de Defensa, sistemáticamente, absorben todas las funciones de la Administración Pública?

**RESPUESTA:** Esta es una pregunta que divide y no une; que resta y no suma. Así que estamos aquí en un diálogo de altura y yo creo que esto corresponde a Mayín Correa...

**PREGUNTA: (Doctor Diógenes de la Rosa)**

Yo sólo voy a manifestar que esa proposición mía responde a un proceso de reflexión que se inició en mí la misma noche de la firma en Washington, a la cual asistí yo, teniendo entonces frente a mí, al General Torrijos, más o menos en la misma situación en que está hoy el General Noriega.

Si me dio inspiración para esa reflexión que tomó muchos meses, la expresión del General Torrijos, en el sentido de que el Tratado de Neutralidad no situaba bajo el

---

paraguas defensivo atómico del pentágono; al cabo de varios meses, yo hablé con el General Torrijos, la última vez que hablé con él en el mes de febrero del año en que murió, a pedido mío, y le dije que tenía una idea que presentarle. Se la expresé con la misma claridad con que la expresé ayer. El General Torrijos me dijo que guardara esa idea en reserva y que después hablaríamos sobre ella. Pero me lo dijo con un gesto de aceptación, por lo menos para discusión. No pudimos hablar más, porque ocurrió su muerte; pero puedo decir aquí, en este momento solemne, con toda responsabilidad, como panameño, que no negó el General Torrijos, el valor de esa proposición; y me dijo, hay que estudiarla, tenla en reserva.

Varios meses después, estando yo en Washington, recibí de persona muy afecta al General, un mensaje que decía: dice el viejo que está considerándola y que próximamente se sentarán a conversar sobre ella. Esto lo digo, sobre el honor de mis palabras.

\_\_\_\_\_; Señor Moderador, yo quisiera solamente atendiendo el planteamiento del Dr. Diógenes de la Rosa que es muy interesante y, precisamente, por ser un planteamiento más bien una postura de defensa de los intereses panameños y como eso lleva una gama tan amplia, yo creo que hasta sería motivo, valorizándolo así, de otro momento en el cual pudiésemos tener la tesis del mismo Dr. de la Rosa actualizada; porque estoy seguro que habrán cambiado muchos de esos aspectos y los conceptos que podrán tener otros tratadistas u otros estrategas que quizás no lo ven así y analizar quiénes son los usuarios ahora del canal mismo como los pilotos de defensa para hacer ese nuevo tratado y estoy seguro, también, o no estoy tan seguro, que los Estados Unidos estarán de acuerdo con hacerlo. Esa era mi observación.

**MODERADOR:** Anunciamos que hemos extendido un tanto el período de preguntas y que, por tanto, vamos a hacer dos últimas preguntas.

¿Piensan las Fuerzas de Defensa defender el Canal contra un misil lanzado a 300 millas de distancia, un submarino, si dirigido por satélite en una órbita estacionaria sobre Panamá, con tecnología que sólo los Estados Unidos y la Unión Soviética conocen? Y si lo logran, cuánto costaría mantener los equipos sofisticados necesarios?

**RESPUESTA CORONEL DIAZ HERRERA:** Yo quisiera, perdón, con el permiso del General, buenas tardes a todos. Esa pregunta yo la contestaría con otra pregunta. Antes de la firma de los tratados, cuántas personas aquí levantarían la mano, en cuanto a que le hubiesen hecho la misma pregunta a los gobiernos de antes del Tratado,

antes del 68 y a los norteamericanos que estaban en ese tiempo en Panamá. Habrían suficientes panameños en esta Sala que interrogarían, increparían de esa manera a los norteamericanos como hoy lo hacen? En realidad, no deseo que me la contesten sino que era una reflexión.

Con la venia del señor Comandante, yo quisiera decirle a nuestro amigo Edy Vallarino, que empezamos en un enfoque en el cual nadie es culpable. Yo creo que el tema que correspondía al Estado Mayor en el tema IV La Defensa del Canal será Defendible? Para el Estado Mayor, el Coronel Wong le ubicaron el tema que dice: La defensa del Canal: actualidad y perspectiva. En realidad, digo yo que fallamos y culpo a mi amigo Edy Vallarino o a su grupo organizador porque en realidad yo veo y hubiésemos podido decirlo, con claridad, el tema debió ser, según lo que pareciera flotar en el ambiente: Cómo tumbar al gobierno actual y al General Noriega... Entonces nos hubiéramos ubicado precisamente en el plano anímico que parece circular en las venas de algunas gentes que están aquí o por lo menos, de un grupo. Y debemos ser sinceros en ese aspecto.

**PROF. RUBEN D. CARLES Jr. :** Yo quiero decir algo porque esto no puede continuar así...

**MODERADOR:** Tenemos que seguir el reglamento y por tanto vamos a hacer la última pregunta, tal como lo había enunciado. El General retirado Matters, conceptúa que el mayor peligro para el Canal proviene de elementos extremistas panameños. Hemos de entender que las Fuerzas de Defensa Panameñas son subcontratistas de los intereses de los Estados Unidos de América en este sentido?

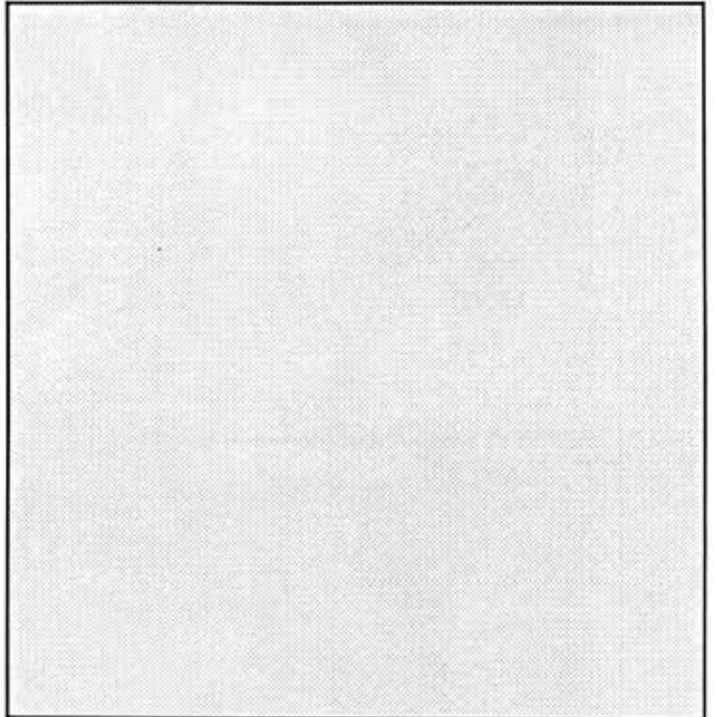
**RESPUESTA:** Respecto a esta pregunta, nosotros podríamos decir que si es la misma persona que yo conozco, él estuvo aquí y fue jefe del Comando Sur y considero un gran soldado, de esos viejos soldados de la segunda Guerra Mundial, los que hicieron la verdadera guerra pero que también durante su vigencia aquí en este país le teníamos miedo a los hombres progresistas, intelectuales y había una persecución ideológica en diferentes aspectos. No se sabía dónde se perseguía por político y dónde se perseguía por ideológico. Existían otros tiempos, con otro tipo de mentalidad, de lo que es los elementos extremistas panameños. Nosotros, podemos ver hoy en 1987, que gracias a dios, no somos un país como San Salvador, ni como Honduras, ni como Guatemala, ni como Colombia, ni como Chile, ni como Argentina, y que gracias a Dios digo, las empresas que están en nuestro país, nunca han sufrido de ninguna agresión de esos llamados extremistas panameños que menciona el General Matters. Los extremistas panameños nunca han ejecutado sus procedimientos o han actuado



en función de sus conceptos ideológicos, contra la seguridad de nadie; ni norteamericanos siquiera que pudiese ser una bandera para los movimientos extremistas. Sino, que han contribuido a una seguridad en el área. Por consiguiente, nosotros tenemos que rechazar, como panameños, el concepto de que los Estados Unidos o cualquier país del mundo nos quiera poner la etiqueta de nuestro juicio. Nosotros podemos juzgar a nuestros ciudadanos pero no podemos aceptar que otras naciones los juzguen a su imagen y semejanza.

**MODERADOR: Muchas Gracias.**

Vamos a agradecerle la participación sobre todo al Teniente Coronel GUILLERMO JOSE WONG y para tal efecto, la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas tiene aquí un certificado de agradecimiento a él.



**El General Manuel Antonio Noriega, saluda efusivamente al Lic. Alfonso Herrera y Franco, Presidente del Comité Organizador del CADE'87**



Apreciamos al Coronel Roberto Díaz Herrera en el momento en que hacía sus comentarios en la intervención de las F.F.D.D., a su derecha sentado se encuentra el general Noriega escuchándole.

**KPMG** Peat Marwick

**Peat Marwick Mitchell & Co.**  
Ave. 4ta. Sur (Calle 50) Nº 54  
Apartado Postal 5307  
Panamá 5, Rep. de Panamá

# EXPOSITOR

## JULIO E. LINARES

TEMA: LA DEFENSA DEL CANAL  
OTRAS VIAS DE SEGURIDAD: NEUTRALIZACION Y DEMOCRACIA



El Dr. Julio Linares quien abordó el tema: "Otras Vías de Seguridad: Neutralidad y Diplomacia".

### CURRICULUM VITAE

**NOMBRE:** Julio E. Linares

**EDUCACION:**

- Doctor en Derecho  
Universidad de Madrid, España.
- Especializado en Derecho y Política Internacional  
Universidad de Estudios Sociales de Roma, Italia.
- Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas  
Universidad de Panamá.

**CARGOS DESEMPEÑADOS:**

- Ministro de Hacienda y Tesoro.
- Ministro Interino de Relaciones Exteriores.
- Presidente de la V Asamblea de Gobernantes del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gobernador del Banco Mundial.
- Miembro de la firma de abogados Tapia, Linares y Alfaro.

**PUBLICACIONES:**

- Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al funcionamiento del Canal de Panamá.
- Soberanía y Canal de Panamá.
- El Recurso de Nulidad de la Convención del Canal Istmico ante la Corte Internacional de Justicia-Ensayo.

### LA DEFENSA DEL CANAL

#### Otras Vías de Seguridad: Neutralización y Diplomacia

por: Julio E. Linares

El derecho que la Convención del Canal Istmico o Tratado Hay-Bunau Varilla otorgó a los Estados Unidos de América de usar sus fuerzas terrestres y navales, y de establecer fortificaciones para la seguridad y protección del Canal de Panamá o de las naves que lo usan, o de los ferrocarriles y obras auxiliares, fue de carácter temporal. Ahora bien, tales fortificaciones no deben ser confundidas con las bases militares. Las primeras son instalaciones meramente defensi-

vas. Las segundas pueden ser defensivas y ofensivas. Y el establecimiento de tales fortificaciones tenía que responder al objetivo de brindar seguridad y protección al Canal de Panamá, a las naves que lo usan, a los ferrocarriles y obras auxiliares.

A pesar de lo expuesto, los Estados Unidos de América establecieron arbitrariamente en la Zona del Canal 14 bases militares de todo tipo, inclusive aéreas, lo que constituye una arbitrariedad mayor, porque no existiendo esta clase de bases al momento de suscribirse el Tratado, no se podía sostener, por más que se estiraran las reglas de hermenéutica, que Panamá facultó a los Estados Unidos para establecerlas. No por otra

razón, el Artículo XXIII de dicho tratado hablaba únicamente de "fuerzas terrestres y navales" y para nada menciona a las fuerzas aéreas.

Pero lo peor de todo estaba en que las bases en referencia no respondían exclusivamente a la seguridad y protección del Canal, es decir, a los propósitos que en todo caso ellas habrían debido perseguir de acuerdo con el Tratado, de haber sido legal su establecimiento. Obedecían, más que todo, a la seguridad y defensa del Continente, principalmente a la de los Estados Unidos, razón por la cual, sin ningún derecho para ello, ubicaron también en la Zona del Canal el Comado Sur, cuya jurisdicción comprende Centro y Sur América.

---

¿Por qué -algunos se preguntarán- he comenzado esta exposición haciendo referencia a hechos que se dieron bajo la vigencia de un Tratado cuya fuerza normativa terminó el 1º de octubre de 1979, o sea, hace más de siete años?

Muchos países tienen o han tenido bases militares extranjeras sin que ello lesione o haya lesionado en lo más mínimo ni su soberanía ni su independencia, ni la dignidad ni el decoro de sus nacionales. Esto ocurre cuando su establecimiento ha respondido a un acto de libre disposición del Estado donde se encuentran, éste es, a un acto realizado en ejercicio de la soberanía y en el que una serie de intereses políticos, sociales y económicos han sido considerados. En Panamá, como pudimos apreciar, no sucedió igual. Las catorce bases militares establecidas en la Zona del Canal fueron simplemente el producto de la imposición, de la ley del más fuerte, en el que para nada contó la voluntad de nuestro país y, mucho menos, sus intereses esenciales. Por ello, aparte de la anualidad que Panamá recibió como compensación por todos los derechos, poderes y privilegios otorgados a los Estados Unidos, entre los que no se hallaba el de establecer bases militares en la Zona del Canal, los Estados Unidos no pagaron ni un solo centavo a Panamá por su establecimiento y uso. En buen romance, Panamá tuvo que soportar que la nación más rica de la tierra mantuviera en su territorio, sin ninguna compensación económica, bases militares destinadas a salvaguardar la seguridad del Continente, incluyendo la de los Estados Unidos.

Lo anterior ha producido en muchos panameños una fuerte aversión, muy justificada por cierto, por todo cuanto significa el establecimiento o mantenimiento de bases militares estadounidenses en Panamá, por lo que su desmantelamiento vino a constituir una genuina y legítima

aspiración. Aún más, hablar o pensar siquiera en bases militares extranjeras en nuestro territorio es tabú para muchos, a pesar del hecho cierto de que su establecimiento no es en sí ni humillante ni vergonzoso. Lo humillante y lo vergonzoso vendría a ser la forma como se establecen y los términos y condiciones que las regula, de no ser los más ortodoxos.

Pero los panameños, si bien no hemos alcanzado el nivel intelectual al que aspiramos, no somos tontos. Y como no somos tontos sabíamos y sabemos que Panamá nunca llegará a tener la capacidad bélica que le habrá de permitir defender el Canal, en el supuesto de que cualquier Estado, con el potencial necesario para ello, decida hacernos blanco de sus misiles y cohetes. Y éste es y será así, por más que nos empeñemos en dedicar todos nuestros recursos en armarnos y militarizarnos, lo cual - dicho sea de paso - sería un gran error, por cuanto nos llevaría a la insensatez de tener que vivir para el Canal, en vez de utilizarlo y servirnos de él como un medio de desarrollo económico y social, y de elevar el nivel de vida de nuestro pueblo. Y es que no debemos ignorar que Panamá ocupa en orden decreciente de superficie el puesto centésimo noveno y en orden decreciente de población el centésimo décimo séptimo, aproximadamente. En otras palabras, existen ciento ocho Estados con una superficie mayor y ciento dieciséis Estados con una población mayor. ¡Y no hablemos del producto nacional bruto! En lo que sí estamos muy bien colocados es en lo que respecta a la deuda exterior **per capita**. En reconocer las limitaciones y actuar conforme a ellas radica la sabiduría de los pueblos y desconocerlas o aparentar desconocerlas conduce a la larga, a los peores infortunios.

No queriendo los panameños que continuaran en nuestro territorio las bases militares estadounidenses y conscientes, además, que Panamá

carece de la capacidad bélica indispensable para defender el Canal, no es pues de extrañar, que miráramos la neutralización de esa vía acuática como un medio de lograr su seguridad, pero por los canales de la diplomacia y del derecho, puesto que la finalidad de la neutralización de un Estado, de una zona o de una vía de agua navegable (río, canal, estrecho) no es otra cosa que la de asegurarle los beneficios de la paz, aún en tiempo de guerra, a cambio de algunas restricciones a la capacidad de obrar del Estado neutralizando o en cuyo territorio se encuentra la zona o vía de agua navegable neutralizada.

¿Más en qué consiste -cabe preguntar para comprender cabalmente el tema que nos ha sido asignado- la neutralización o la neutralidad permanente, como también se denomina?

La neutralidad permanente consiste en el deber jurídico que tiene el Estado que ha sido neutralizado de no participar en ninguna contienda bélica ni de favorecer a ninguno de los beligerantes. No debe ser confundida con la simple neutralidad, o neutralidad ocasional o voluntaria, la cual consiste en la no beligerancia ante un conflicto armado. Esta es una mera situación de hecho que no depende de ningún compromiso contractual. Aquella es una condición jurídica inmutable que emana de un acuerdo de voluntades. De ello resulta que la neutralidad ocasional o voluntaria existe solamente en tiempo de guerra; la neutralidad permanente existe también en tiempo de paz.

La neutralidad permanente no tiene siempre que recaer sobre la totalidad del territorio de un Estado. Ella puede limitarse a una zona determinada o a una vía de agua navegable (río, canal, estrecho) o, lo que es igual, a parte del territorio de un Estado. Este es el caso, precisamente, del Canal de Panamá.

La neutralidad permanente se

---

establece por tratado, ya que es de origen contractual. Tal tratado es suscrito por el Estado que intenta neutralizar la totalidad o parte de su territorio y por aquellos Estados interesados en el establecimiento de dicho régimen. Puede, además, contener una cláusula de adhesión o accesión, de tal suerte que otros Estados puedan manifestar su consentimiento en obligarse por este tratado.

La neutralidad permanente puede, asimismo, establecerse por un acto unilateral del Estado que intenta neutralizar la totalidad o parte de su territorio, siempre que tal acto unilateral sea completado por el reconocimiento que de él hagan otros miembros de la comunidad internacional. Este es el caso de Austria, la cual declaró su neutralización en su Constitución Federal de 1955. Han reconocido ese **status** Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos de América y la Unión Soviética, entre otros. Mas si los demás Estados - principalmente aquéllos que podrían ponerlo en peligro - no reconocen el régimen de neutralización declarado unilateralmente, tal régimen obligaría tan sólo al Estado que formuló la declaración y éste, únicamente, mientras lo mantenga vigente. Ello significa que este Estado podría siempre revocarlo, ya que la declaración unilateral de neutralidad permanente no tiene más valor que el de una posición o actitud política asumida voluntariamente por el Estado que la hace. En el pasado proclamaron unilateralmente su neutralidad permanente Honduras (1907), Islandia, Estonia y Georgia (1918). Más recientemente la han proclamado la República de Malta (1981) y Costa Rica (1983).

La neutralidad permanente implica una restricción a la capacidad de obrar del Estado neutralizado, por cuanto debe abstenerse de hacer la guerra, salvo que tenga que hacer uso del derecho de legítima defensa. El Estado neutralizado debe, igualmen-

te, abstenerse de parcializarse en caso de guerra entre terceros Estados y de contraer compromisos que puedan poner en peligro su condición de Estado neutralizado, como acontece con los tratados de alianza y garantía. Hay quienes alegan que debe incluso abstenerse de formar parte de organizaciones internacionales que imponen a sus miembros la obligación de participar en acciones colectivas destinadas a mantener la paz y la seguridad internacionales. No por otra razón ni Suiza, ni Austria, han querido ingresar a la Organización de las Naciones Unidas. Refiriéndonos ahora a una zona o vía de agua neutralizada los deberes que impone el régimen de neutralidad permanente se circunscriben a la no realización de actos de beligerancia en ese lugar.

La neutralidad permanente no priva al Estado neutralizado de tener fuerzas terrestres, navales o aéreas, ni de construir bases militares o fortificaciones, siempre que las mismas sean destinadas a defender tal **status** y que su construcción no haya sido prohibida en el tratado de neutralización respectivo, como fue el caso de Luxemburgo. Distinta es la situación de una zona o de una vía de agua navegable. En este supuesto, la construcción de bases militares o de fortificaciones permanentes en el territorio neutralizado se ha considerado incompatibles con los propósitos de la neutralización. La Convención de Constantinopla, que neutralizó el Canal de Suez, prohibió la construcción de fortificaciones permanentes. Estas fueron también prohibidas en el Mar Negro, en una parte del Río Danubio, en el Estrecho de Magallanes y en las islas Aland.

En cuanto a los demás Estados hay que distinguir entre los Estados que garantizan la neutralización, los que la reconocen y los terceros Estados. Los Estados que garantizan la neutralización tienen la obligación de respetar y defender la condición

de neutral permanente del Estado neutralizado o de la zona o vía de agua neutralizada, en el supuesto de que tal condición sea violada. La Gran Bretaña, por ejemplo, declaró la guerra a Alemania, en agosto de 1914, por haber invadido Bélgica, cuya neutralización estaba garantizada por aquélla. Los Estados que reconocen la neutralización tienen tan sólo la obligación de respetar la condición de neutral permanente del Estado neutralizado o de la zona o vía de agua neutralizada, ya que el simple reconocimiento no implica la obligación de defenderla. Los terceros Estados no están obligados ni a lo uno ni a lo otro, ya que la neutralización como régimen contractual que es, compromete únicamente a los Estados que la han convenido o reconocido. Por este motivo para que la neutralización de un Estado o de una zona o vía de agua navegable sea verdaderamente efectiva, requisito **sine qua non** resulta que haya sido convenida o reconocida por un número importante de Estados o, por lo menos, por aquellos Estados que podrían ponerla en peligro.

El 7 de septiembre de 1977 Panamá y los Estados Unidos de América suscribieron en Washington el Tratado del Canal de Panamá y el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá, en adelante Tratado de Neutralidad, los cuales entraron en vigor el 1º de octubre de 1979. En el primero de los tratados mencionados la materia relativa a la protección y defensa del Canal de Panamá está regulada en su Artículo IV, al igual que en el Acuerdo para la Ejecución de dicho Artículo, cuyo Anexo A se refiere a los sitios de defensa, a las áreas de coordinación militar y a otras instalaciones.

En el Tratado del Canal de Panamá, Panamá y los Estados Unidos de América se obligaron a proteger y defender el Canal de Panamá, correspondiendo a los

---

Estados Unidos la responsabilidad primaria de protegerlo y defenderlo. Más los derechos de los Estados Unidos a estacionar, adiestrar y transportar fuerzas militares en la República de Panamá se describen en el Acuerdo para la Ejecución del Artículo IV. En ese mismo Acuerdo se regulan el uso de áreas e instalaciones y el **status** jurídico de las fuerzas armadas de los Estados Unidos en la República de Panamá. Como la vigencia del Tratado del Canal de Panamá terminará el medio día, hora de Panamá, del 31 de diciembre de 1999, hasta esa fecha, de acuerdo con dicho tratado, los Estados Unidos de América tendrán la responsabilidad primaria de proteger y defender el Canal de Panamá. ¿Más qué ocurrirá a partir del año 2000?

De acuerdo con el Tratado de Neutralidad, el régimen de neutralización que él establece no sólo se aplica al actual Canal de Panamá. Se aplicará también a cualquier otra vía acuática internacional que se construya total o parcialmente en territorio panameño.

En el Tratado de Neutralidad, Panamá y los Estados Unidos de América convinieron mantener el régimen de neutralización establecido en dicho tratado, "a efecto de que el Canal permanezca permanentemente neutral, no obstante la terminación de cualesquiera otros tratados celebrados por las dos partes Contratantes" o, lo que es igual, no obstante la terminación del Tratado del Canal de Panamá.

La mención a Panamá que hace el citado Tratado en lo que respecta al mantenimiento del régimen de neutralización, está de más y sólo sirve para que nuestras Fuerzas de Defensa puedan justificar, apoyándose en el Tratado, el armamentismo innecesario que nos agobia. Decimos que está de más, por cuanto Panamá no puede ser considerada garante de

la neutralización del Canal, ya que siendo ella la soberana territorial es obvio que siempre tendrá el derecho y la obligación, o más bien la carga, de defender su seguridad, con los medios de que disponga, incluso contra el Estado garante que, en el caso que nos ocupa, vienen a ser los Estados Unidos de América, sin necesidad de que así se establezca en ningún tratado. Ello es así, por cuanto la legítima defensa es un derecho inmanente, un derecho natural, que no puede inclusive ser cercenado por ningún tratado.

Ahora bien, la legítima defensa constituye al mismo tiempo un derecho y una obligación, o más bien una carga. Un derecho que se tiene frente a todos los miembros de la comunidad internacional y una obligación o carga que se tiene para con la población y para con el mismo Estado. Un Estado puede convenir por tratado en desmilitarizarse o en que otro u otros asuman su defensa. Pero lo que nunca podrá hacer es renunciar al derecho de defensa, en caso de que otros Estados o los Estados garantes atenten contra su integridad territorial. Prueba elocuente de lo que decimos nos la dió Bélgica, con su lucha valiente contra Alemania, Estado garante de su neutralización, al ser por ésta invadida con el propósito de atacar a Francia, en los albores de la Primera Guerra Mundial.

Decimos, además, a continuación, que la mención a Panamá sólo sirve para justificar el armamentismo innecesario de nuestras Fuerzas de Defensa, ya que, como expresamos al principio de esta exposición, Panamá por su pequeñez territorial y por su escasa población, a lo que podríamos agregar la pobreza y la falta de recursos, nunca tendrá la capacidad bélica que le habrá de permitir defender el Canal, en el supuesto que cualquier Estado, con el potencial necesario para ello, decida hacerlo blanco de sus misiles y cohe-

tes, por más que nos empeñemos en dedicar todos nuestros recursos a armarnos y a militarizarnos.

A más de lo anterior, los Estados Unidos de América tienen, por mandato del Tratado de Neutralidad, el cual ha sido firmado a perpetuidad, la obligación de mantener el régimen de neutralización establecido en dicho tratado, no obstante la terminación del Tratado del Canal de Panamá, es decir, más allá del año 2000.

El Tratado de Neutralidad, como fue firmado, no mencionaba las responsabilidades de los Estados Unidos de América como garantes de la permanente neutralidad del Canal de Panamá. No obstante, éste ha sido interpretado por la Enmienda en el sentido de que los Estados Unidos, "de conformidad con sus... procedimientos constitucionales, defenderá el Canal contra cualquier amenaza al régimen de neutralidad y por consiguiente tendrá el derecho de actuar contra cualquier agresión o amenaza dirigida contra el Canal o contra el tránsito pacífico de naves por el Canal". Como si no fuera suficiente, la Condición uno o Reserva DeConcini dispone que "si el Canal fuere cerrado o se interfiere con su funcionamiento... los Estados Unidos de América... tendrá, independientemente, el derecho de tomar las medidas que... considere necesarias, de conformidad con sus procedimientos constitucionales, incluyendo el uso de la fuerza militar en la República de Panamá, para reabrir el Canal o reanudar las operaciones del Canal, según fuere el caso" y el Entendimiento dos agrega que los Estados Unidos de América "puede, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales, tomar acción unilateral para defender el Canal de Panamá contra cualquier amenaza".

Teniendo los Estados Unidos de América no sólo la obligación, si no también el derecho, de acuerdo con las reformas senatoriales, de defen-

---

der el Canal de Panamá a perpetuidad con las más amplias facultades que es posible imaginar, bien haría el Gobierno Nacional en utilizar las ingentes sumas de dinero que actualmente destina en armar a nuestras Fuerzas de Defensa, en obras que contribuyan al desarrollo económico y social que tanto se necesita y a elevar el nivel de vida del panameño.

Para que una vía de agua navegable sea real y efectivamente neutral permanentemente, el Estado en cuyo territorio se encuentra debe abstenerse de contraer compromisos que puedan poner en peligro ese **status**. El régimen que se establece para la navegación debe aplicarse, por lo tanto, a los buques de todos los Estados, al igual que a sus tripulantes, pasajeros y cargas, en condiciones de entera igualdad. Esto es, sin discriminar entre unos y otros por razón de derechos de tránsito, tarifas, trato ni de ninguna naturaleza. De lo contrario la vía de agua navegable de que se trate -y lo mismo se puede decir del Estado donde se encuentra- podría ser objeto de represalias en caso de lucha armada entre terceros Estados.

Pues bien, a pesar que en el Artículo II del Tratado de Neutralidad "Panamá declara la neutralidad del Canal para que, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, permanezca seguro y abierto para el tránsito pacífico de las naves de todas las naciones en términos de entera igualdad, de modo que no haya contra ninguna nación ni sus ciudadanos o súbditos discriminación concerniente a las condiciones o costes del tránsito ni por cualquier otro motivo", tal declaración queda completamente desvirtuada por el Artículo VI, según el cual las naves de guerra y las naves auxiliares de los Estados Unidos de América entendiéndose por esta últimas cualquier nave de su propiedad u operada por ellos y utilizada solamente en servicio no comercial de su gobierno- tienen

derecho a transitar el Canal de modo expedito, ésto es, "lo más rápidamente posible, sin trabas, con tramitación simplificada y, en caso de necesidad o emergencia", la cual es determinada por los Estados Unidos (Entendimiento tres), con potestad de "ponerse a la cabeza de la fila de las naves a fin de transitar rápidamente por el Canal" (Enmienda dos).

Aceptamos que el derecho de tránsito expedito se explica, en atención a la importante contribución de los Estados Unidos de América en la construcción, funcionamiento, mantenimiento y protección del Canal, explicación ésta de la que se vale el Tratado, junto con la defensa del Canal, para otorgarlo. Sin embargo, su sola existencia hecha por tierra el régimen de neutralización que se establece, por cuanto ningún Estado en guerra con los Estados Unidos ha de respetar la neutralización de un Canal que da a las naves de guerra y a las naves auxiliares de los Estados Unidos un derecho preferencial y privilegiado del que no disfrutan las suyas, haciendo, consiguientemente, inclinar la balanza en cuanto al tránsito por el Canal respecta, a favor de su enemigo.

Otro aspecto delicado del Tratado de Neutralidad es el que establece que las "naves de guerra y naves auxiliares de todas las naciones tendrán en todo tiempo el derecho de transitar por el Canal, independientemente de su funcionamiento interno, medios de propulsión, origen, destino, a inspección, registro o vigilancia". Dichas naves, además, tienen "derecho a negarse a revelar su funcionamiento interno, origen, armamento, carga o destino". Esta disposición permite el tránsito por el Canal de naves de guerra y naves auxiliares dotadas de propulsión y de armamento nuclear y hace posible que transporten carga nuclear. Esto, además de representar un peligro para Panamá, viola el espíritu del Tratado para la Proscripción de las

Armas Nucleares en al América Latina o de Tlatelolco.

Los Estados Unidos de América firmaron los protocolos adicionales al Tratado de Tlatelolco y los ratificaron, pero con una declaración interpretativa en el sentido de que el Tratado no les prohíbe transportar armas nucleares en tránsito por su zona de aplicación, ya sea en aviones, ya sea en barcos. De ello resulta, por paradójico que parezca, que a pesar que el Tratado de Neutralidad permite a todos los usuarios del Canal, incluyendo a Panamá y a los Estados Unidos de América, el tránsito por dicho Canal de sus naves, aún en los supuestos de que estén dotadas de propulsión o de armamento nuclear, o transporten carga nuclear, "Panamá, en cambio - y lo mismo se puede decir de los Estados que se encuentran en idénticas condiciones-, en cuanto Parte en el Tratado de Tlatelolco, no puede tener ni utilizar naves de propulsión nuclear que posean armamento nuclear, ni actuar como transportador de armas nucleares", como con acierto ha indicado Héctor Gros Espiell.

Con todo y que el Tratado de Neutralidad otorga a las naves de guerra y naves auxiliares de todos los Estados el derecho de transitar en todo tiempo por el Canal si ser sometidas a inspección y sin tener que revelar su carga, nosotros afirmamos para Panamá el derecho de prohibir, cuando administre el Canal, el tránsito por él de las naves de guerra y naves auxiliares que por razón de su carga, o por cualquier otra circunstancia, representen o puedan representar un peligro de contaminación, infección o contagio, ya que esa prohibición constituye un acto de legítima defensa que no puede ser cercenado por ningún tratado. Y decimos que esa prohibición constituye un acto de legítima defensa, por cuanto ésta no puede ni debe circunscribirse únicamente a los

casos de ataques armados. La defensa también es legítima, y muy legítima cuando un Estado invocando o no un supuesto derecho pretende poner en peligro el medio ambiente o la salud pública de otro Estado, cualesquiera que sean los medios que emplee para ello.

En el Tratado de Neutralidad, finalmente, Panamá ha declarado la neutralización del Canal. No la neutralización de toda la República. Sin embargo, la pequeñez de su territorio y la circunstancia de haberse construido en Canal al lado de las ciudades de Panamá y Colón hacen posible que el Canal sufra las consecuencias de cualquier acto de beligerencia, aunque sea involuntariamente, en caso que Panamá esté en estado de guerra. Por ello, el interés en el funcionamiento ininterrumpido del Canal de Panamá que el tráfico comercial impone a los Estados y el hecho de ser Panamá un Estado sin capacidad de ejercer influencia real en las relaciones interestatales debería movernos a pensar en la neutralización de todo el territorio nacional o, lo que es igual, de la

República. Con ello, a cambio del deber que adquiriría Panamá de abstenerse de hacer la guerra, salvo que haga uso del derecho de legítima defensa y, del de contraer compromiso y de actuar en forma que ponga en peligro su condición de Estado neutralizado, no sólo estaría haciendo extensivo a todo el territorio nacional los beneficios de la neutralización, es decir, los de la paz, sino que al mismo tiempo estaría apuntalando la neutralización del Canal, al apartarse de los antagonismos que agobian al mundo.

Los que negociaron el Tratado de Neutralidad han pretendido lograr lo primero incorporando a dicho Tratado una cláusula, la contenida en el Artículo II, según la cual "Panamá declara la neutralidad del Canal para que ... el Canal y consecuentemente el Istmo de Panamá, no sea objetivo de represalias en ningún conflicto bélico entre otras naciones del mundo". Como esta norma se propone sustraer de los efectos de un conflicto armado la totalidad del territorio nacional, a pesar de haberse neutralizado tan sólo parte de él, o

sea, el Canal de Panamá, Panamá cándidamente pretende obtener los beneficios del Estado neutralizado sin imponerse los deberes correspondientes. Y decimos cándidamente, porque no cabe la menor duda que la cláusula que motiva estos comentarios exige una conducta consecuente de Panamá, pues, de no ser Panamá neutral en un conflicto armado, el Estado al que perjudique al que perjudique la posición panameña puede no sentirse obligado y, de seguro que no se sentirá obligado, a respetar la totalidad de nuestro territorio, por más que se hubiere adherido al Protocolo del Tratado de Neutralidad.

Para concluir, la neutralización de Panamá será, sin duda alguna, un elemento favorable en la lucha que tarde o temprano habrá de iniciar el pueblo panameño por la abrogación del Tratado de Neutralidad, ya que la neutralización de Panamá haría innecesaria la neutralización del Canal de Panamá, por cuanto ésta estaría comprendida en aquélla.



**30 AÑOS AL  
SERVICIO DE LA  
AGRICULTURA Y  
LA INDUSTRIA  
DE PANAMA**

TELEFONO: 66-0295 - CABLE: "FANASA" - TELEX 2353 FANASA  
APARTADO 2130 PANAMA 1, R.P.



# PREGUNTAS Y RESPUESTAS

## DR. JULIO E. LINARES

### EXPOSICION DEL DR. JULIO E. LINARES PREGUNTAS Y RESPUESTAS

**PREGUNTA:** ¿Qué nos garantiza la salida del último soldado norteamericano del Istmo de Panamá, el 31 de diciembre de 1999?

**RESPUESTA:** Yo creo que no hay nada que nos pueda garantizar la salidas del último soldado norteamericano en 1999, aparte del deber moral que ellos tienen, los Estados Unidos tienen, que abandonar el territorio nacional. Pero acuérdense que en una ocasión Alemania dijo que los tratados no son más que un trozo de papel. Los Estados Unidos podrían adoptar la misma actitud. Yo no creo que haya un medio de decir, por ahora, que hay una garantía de que se van o no se van. Yo creo que es una cuestión de moral política internacional.

**PREGUNTA:** Usted hace referencia de enmiendas y tratados firmados por Panamá y Estados Unidos donde se estipula que post-2000 los Estados Unidos está en la obligación de defender el Canal de Panamá. ¿Quiere decir con ello, que las fuerzas norteamericanas permanecerán en nuestro Istmo más allá del 2000?

**RESPUESTA:** No. El Tratado de Neutralidad, como fue firmado, establecía que después del año 2000 sólo la República de Panamá podía tener bases, sitios de defensa, en nuestro territorio. Si embargo, una de las enmiendas, creo que fue la Enmienda Nunn cambió este concepto en el sentido de que después del año 2000 los Estados Unidos y Panamá, pueden celebrar tratados con el objeto de establecer, en nuestro territorio, bases militares. El hecho de que el Tratado le imponga a los Estados Unidos, la obligación de mantener la neutralidad permanentemente del Canal y quiero aclarar que cada vez que hablo de "neutralidad" me estoy refiriendo a la NEUTRALIDAD PERMANENTE, el hecho de que el Tratado le imponga a los Estados Unidos la obligación de mantener la neutralidad del Canal, eso no significa que le está imponiendo el deber de mantener fuerzas militares permanente en la República de Panamá. Sin embargo, de acuerdo con las reservas DECONCINI, sin en cualquier momento, el Canal fuere cerrado o se interrumpiere su funcionamiento, en esos supuestos los Estados Unidos sí podrían mandar inmediatamente a Panamá, sin ninguna limitación, fuerzas militares y tales fuerzas deberían estar en Panamá con carácter temporal, o sea, mientras se

mantenga esta situación de obstrucción del Canal, de interrupción del tránsito, con un carácter temporal, repito, no con un carácter permanente.

**PREGUNTA:** Es factible y práctico un Tratado de Neutralidad administrado por la Naciones Unidas?

**RESPUESTAS:** Bueno, este es un caso que no se ha dado todavía. Un Tratado de Neutralidad administrado por las Naciones Unidas. Todo cabe en lo posible. Sin embargo, lo que hace efectiva la neutralización de un tratado es esta naturaleza, no sería tanto que intervengan o no las Naciones Unidas sino el deseo y la voluntad de los miembros de la comunidad internacional principalmente de las grandes potencias que podrían poner el peligro, de respetar el régimen de neutralización de un Estado y hacerlo efectivo y de respetarlo.

**PREGUNTA:** Es factible renegociar el Tratado de Neutralidad del Canal? No sería mejor que Panamá firme un Tratado de Neutralidad, como país?

**RESPUESTA:** Primero: existe una realidad. Panamá firmó con los Estados Unidos, el Tratado de Neutralidad y es a perpetuidad. En otras palabras, para desprendernos de ese Tratado de Neutralidad, requisito indispensable es que llegemos a un entendimiento con los Estados Unidos de América porque ya tenemos esa obligación.

Yo, personalmente sostengo que en el Tratado de Neutralidad, se dan hechos que lo hacen nulo; y cuando un tratado tiene hechos o vicios que lo hacen nulo, puede, cuando las circunstancias políticas lo aineriten o lo aconsejen, DECLARAR LA NULIDAD DE ESE TRATADO SIN NECESIDAD DE PEDIRLE EL CONSENTIMIENTO A LA CONTRAPARTE. Pero esa declaración de nulidad, respondería a un acto político, repondería a circunstancia política y, debido al desequilibrio de fuerza entre Panamá y los Estados Unidos, es poco probable que Panamá tenga la capacidad de hacer efectiva la declaratoria de una nulidad del Tratado de Neutralidad.

Así que lo más probable es que Panamá y los Estados Unidos lleguen a un entendimiento sobre el Tratado de Neutralidad y su abrogación o su subrogación con otro tratado que sea redactado pensado más en la neutralización del Canal de Panamá y no como sucede con el actual Tratado de Neutralidad que fue el precio que Panamá tuvo que pagar para desprenderse del Tratado Hay Buneau Varilla.

---

**PREGUNTA:** Esta pregunta va dirigida tanto al doctor LINARES como al doctor DIOGENES DE LA ROSA.

No cree usted que al hablar en estos momentos, de la necesidad de negociar nuevamente el Tratado, únicamente se logra lo siguiente: 1) Se distrae la atención de la ciudadanía de la tarea prioritaria actualmente, que es la democratización del país. a) Se corre el riesgo de convertirse en colaborador de las fuerzas que intentan perpetuarse en statu-quo y que, necesariamente, van a utilizar argumento para continuar en el poder?

**RESPUESTA:** Creo que como en esta pregunta se habla del Tratado en general, puede referirse al Tratado del Canal de Panamá y puede también referirse al Tratado de Neutralidad.

Mi posición personal es que perderíamos el tiempo y distraeríamos la atención en vez de dedicar esa atención a otros problemas más importantes, hablar de una reforma o de una renegociación del Tratado del Canal de Panamá. Y creo que no se justifica, porque el Tratado del Canal de Panamá expirará el 31 de diciembre de 1999. Así que, por malo que fuera y, ese tratado en particular, yo no lo considero que es el malo sino el Tratado de Neutralidad, pero por malo que fuera, repito, el 31 de diciembre de 1999 va a desaparecer. No se justifica, vuelvo a repetir, en mi humilde concepto, gastar tiempo y energía pretendiendo la derogatoria o la reforma de ese Tratado.

En cuanto al Tratado de neutralización o de neutralidad, los efectos del Tratado de Neutralidad se harán sentir con mayor fuerza sobre Panamá, después del año 2000; y por esas circunstancias, y en parte por lo que se dice en la pregunta, yo soy partidario de que comencemos a EDUCAR al panameño en cuanto a los derechos que nos cercena el Tratado de Neutralidad, en cuanto a la parte que nos perjudica, pero la lucha real para lograr una abrogación o una subrogación del Tratado de Neutralidad debe darse a partir del año 2000 y no ahora.

**PREGUNTA:** Existe o no a nivel de la Doctrina del Derecho Internacional Público, la diferencia entre el concepto de Neutralización y Neutralidad Permanente, entendiéndose por el primero, la desmilitarización de un área específica, de un Estado y por el segundo, la inhibición del Estado de tomar la iniciativa de actividades bélicas?

**RESPUESTA:** Es decir, pueden haber tratadistas, el derecho no es una ciencia exacta, pueden haber tratadistas y muchas veces se dan circunstancias de que tratadistas establecen distinciones, pueden haber tratadistas que hagan distinciones entre la neutralidad permanente y la neutralización. Pero la mayoría de la doctrina trata la neutralidad permanente y la neutralización, como si fueran sinónimos.

**PREGUNTA:** Y siguiendo la misma pregunta, doctor Linares continúa el papel, no cree usted que este enfoque doctrinal debería ser definido por la Cancillería Panameña, a efectos de lograr la desmilitarización del área adyacente al Canal y, la neutralidad permanente del Estado panameño, mediante un nuevo Tratado que tenga las debidas garantías, de las principales potencias mundiales?

Y, por último, cree usted que este status jurídico serían garantes de la libre negociación por el Canal y la integridad del país en su totalidad?

**RESPUESTA:** La posición de la Cancillería Panameña en relación con el Tratado de Neutralidad no la comprendo. Me parece tan absurda, que es difícil de buscarle una explicación. Además, hasta donde yo he podido advertir, yo no he leído ninguna explicación que, sobre el particular, haya dado la Cancillería. No se trata de que yo, como jurista, como internacionalista, considere que el Tratado es lesivo para Panamá. Es que el mismo General Torrijos, en el acto de la firma, dijo que ese Tratado nos colocaba bajo el paraguas del Pentágono y que de no ser interpretado juiciosamente por los Estados Unidos, sería un instrumento de intervención.

Así que el mismo General Torrijos, el mandamás de Panamá en aquella época, cuando firmó el Tratado estaba consciente de que ese Tratado no beneficiaba a Panamá. Pero esto no es todo. Cuando el Tratado de Neutralidad fue aprobado por el Senado de los Estados Unidos, allí se le introdujeron una serie de reformas, enmiendas, reservas, que lo empeoraron; allí fue cuando entró la cláusula DECONCINI y otras reservas que empeoraron el Tratado.

Entonces, la posición política, pienso yo de Panamá, debe ser pensar a largo plazo y, digo a largo plazo porque como manifesté antes, la lucha contra la nulidad de este tratado debe comenzar, en mi opinión, a partir del año 2000, cuando estemos próximos al año 2000 no ahora. La política de la Cancillería panameña debe ser, por lo menos, de establecer las bases mínimas para cuando se tenga que emprender esa lucha. Pero la Cancillería panameña va de Estado a Estado a solicitarle que reconozcan, que se adhieran al Protocolo del Tratado de Neutralidad; o sea, que se hagan parte. Cada Estado que se adhiera a ese Protocolo, ¿qué está haciendo? Reconociendo la vigencia, el valor de ese Tratado de Neutralidad, con todo y lo malo que tiene. Entonces, evidentemente, la lucha de Panamá va a ser más difícil, primero, porque es una lucha absurda y poco responsable internacionalmente, cuando otro gobierno planté a los Estados Unidos ya sea la nulidad o ya sea la renegociación y, los Estados Unidos nos digan, con muy buen criterio, señores, pero ustedes por tantos años, hasta este momento, no han hecho otra cosa que pedirle a todos los

gobiernos que se adhieran a este Tratado por lo tanto hay que presumir que lo han considerado bueno y satisfactorio para Panamá.

Yo, honestamente, la posición de la Cancillería, me parece una posición antinacional.

**PREGUNTA:** Si Cuba se suscribiera al Tratado de Neutralidad y la flota de los Estados Unidos de América bloqueara la entrada al Canal, qué sucedería?

**RESPUESTA:** Para comenzar, aunque Cuba se suscriba al Protocolo del Tratado de Neutralidad, lo Estados Unidos, de acuerdo con dicho Tratado, no tendrían la potestad para bloquear la entrada del Canal. Esto desde el punto de vista jurídico y decimos el punto de vista jurídico, porque todos sabemos que el Tratado Hay -Bunau Varilla estableció que el Canal y sus entradas serían neutrales a perpetuidad, y en las dos grandes guerras mundiales los Estados Unidos prohibieron el acceso por el Canal, a los barcos de países que eran enemigos de los Estados Unidos.

**PREGUNTA:** Si no hay otras preguntas?

**MODERADOR: ENTREGA DIPLOMA DE AGRADECIMIENTO AL DR. JULIO LINARES Y SU AGRADECIMIENTO A TODOS.**



## Petróleos

# DELTA

Por todos los caminos del país los concesionarios Delta impulsan con fuerza el progreso de Panamá, brindando combustibles, lubricantes y servicio de primera.

Servicio de Primera es:

- Facilidad de pagar con su tarjeta Cajero 5 Estrellas o Diners.
- Modernas, rápidas y precisas surtidoras con el filtro final que aseguran la pureza de combustible para su vehículo.
- La más completa línea de lubricantes Delta, formulados bajo rigurosas exigencias de calidad.
- Más de 80 Estaciones de Servicio a nivel nacional.

## Avanza con

# DELTA

## La fuerza que mueve a Panamá!

## Nuestra comunicación es importante...

DANTE, PENSANDO COMO SIEMPRE EN USTED, LE OFRECE SU NUEVO SERVICIO DE TELECOMPRAS. CON UNA SIMPLE LLAMADA, USTED PUEDE COMPRAR REGALOS O MERCANCIA, SIN TENER SIQUIERA QUE VISITAR EL ALMACEN.

USTED SOLO TIENE QUE LLAMAR AL **69-5544**, SOLICITAR LA MERCANCIA QUE DESEE Y DARNOS SU NOMBRE, NUMERO DE CEDULA, NUMERO DE CUENTA DE SU TARJETA DE CREDITO Y TELEFONO.

PUEDE PAGAR CON SU CLUB DE MERCANCIAS, TARJETAS DANTE, DINERS, AMERICAN EXPRESS, MASTER CARD, VISA O AL CONTADO.



LA ENTREGA...OTRA ATENCION DE LA CASA

# Danté<sup>☼</sup>

LA MANSION  
EN RECONSTRUCCION

EL DORADO  
60-4749

BOUTIQUE  
69-1017

Haga sus compras con su Club de Mercancias. Tarjetas de Oro Danté, Tarjeta de Créditos Internacionales ó nuestro nuevo sistema de Telecompras.



Apreciamos al Lic. Roberto Brenes dialogando con algunos invitados sobre las conferencias.

## EXPOSITOR

### DR. GILBERTO ARIAS

TEMA: ALTERNATIVAS PARA EL CONTROL DEL CANAL  
PERSPECTIVAS DEL ROL DE LA EMPRESA PRIVADA EN LA  
ADMINISTRACION DEL COMPLEJO CANALERO



El Dr. Gilberto Arias momentos en que se dirige a los presentes en CADE'87.  
A su lado en la mesa principal, el Lic. Roberto Motta, Moderador y el Arq. Jorge R. Riba, expositor.

#### GILBERTO ARIAS GUARDIA

Gilberto Arias Guardia nació en Panamá el 26 de mayo de 1921, hijo del Dr. Harmodio Arias y Rosario Guardia de Arias. Cursó escuela primaria y secundaria en Panamá trasladándose posteriormente a los Estados Unidos a continuar su educación en la Universidad de Harvard (B.A. en Economía), en Harvard Law School obteniendo los títulos LLB y J.D. en Derecho de la última.

Ingresó a la oficina de abogados de Arias, Fábrega & Fábrega en 1945 en donde hoy continúa labores. Además de la abogacía se ha dedicado al sector agropecuario en las ramas de ganadería y fue de los primeros en desarrollar siembras de arroz bajo inundación.

Fue Ministro de Hacienda y Tesoro en 1957 durante la administración de Don Ernesto de la Guardia Jr. y dedicó sus mayores esfuerzos a fundar el Instituto de Vivienda y Urbanismo del cual fue el primer Presidente, el Hospital de la Caja de seguro Social, y de los convenios de Intercambio

Preferencial. Durante la administración de Don Roberto F. Chiari regresó nuevamente al Ministerio de Hacienda y Tesoro e interinamente ocupó el Ministerio de Relaciones Exteriores. Presidió la delegación panameña a Punta del Este en 1962, y fue designado Gobernador del Banco Interamericano. Además fue miembro del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores por varios años y presidió la Reforma Tributaria de Panamá. Ha escrito varias obras con los temas de la economía colonense, mercado común y el Canal de Panamá sobre el cual en 1962 pronunció un discurso ante la sociedad de arquitectos intitulado "El Canal Será Nuestro". Dedicó muchos años al periodismo nacional en los diarios La Hora, El Panamá América, Expreso y "Crítica" la cual fundó. En noviembre de 1968 fue desterrado por el gobierno militar y regresó a Panamá cuando por primera vez durante su exilio le entregaron pasaporte panameño el 16 de mayo de 1978. En el exilio residió en San Juan, Londres y Ginebra en donde fundó varias empresas.

---

---

**Exclusivo de Migdalla Fuentes**

**CADE 87  
"EL CANAL EN MANOS  
PANAMEÑAS:  
OPORTUNIDAD O CRISIS"**

**"ALTERNATIVAS PARA  
LA ADMINISTRACION  
DEL CANAL"**

**PERSPECTIVAS DEL ROL DE  
LA EMPRESA PRIVADA  
EN LA ADMINISTRACION  
DEL COMPLEJO CANALERO**

"Desde 1903 lentamente hemos logrado mayores y mejores beneficios de la operación del Canal. En las actuales negociaciones el saldo favorable será aún mayor y de no alcanzar el objetivo final en estas negociaciones, las nuevas generaciones con paciencia, tenacidad y talento perseguirán y, con fe en el destino de nuestra patria, lograrán que el Canal de Panamá sea de propiedad de los panameños bajo la plena y absoluta jurisdicción de los panameños sin limitaciones jurisdiccionales de ninguna índole y repito: mantenido, operado, saneado y protegido por los panameños."

Señor Ingeniero Eduardo Vallarino, Presidente de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa; Señor Licenciado Alfonso Herrea y Franco, Presidente de la Conferencia Anual de Ejecutivos; Señores Miembros de CADE87 que patrocina esta conferencia "El Canal en Manos de los Panameños, Oportunidad o Crisis"; Señores Invitados; Damas y caballeros, amigos;

Acabo de leer parte de una conferencia que dicté intitulada "Plena Jurisdicción Sobre el Canal es el Objetivo de Panamá" en el Ateneo de Ciencias y Artes por honrosa invitación de la Sociedad de Ingenieros y Arquitectos de Panamá el día 5 de julio de 1962, hace ya un cuarto de siglo. Hoy ese vaticinio se ha cumpli-

do y dentro de doce años, ocho meses, a medio día del 31 de diciembre de 1999, el Gobierno de los Estados Unidos entregará al Gobierno de Panamá la plena y absoluta jurisdicción del Canal de Panamá. Otros conferencistas, mucho más talentosos y competentes que este servidor, han analizado el Tratado, su funcionamiento y mejoras, sus instalaciones y futuro competitivo y su defensa. Por ello limitaré esta brevísima intervención a las "Alternativas para la Administración del Canal "Perspectiva del Rol de la Empresa Privada en la Administración del Complejo Canaleiro". La misma solo se ocupará de la Administración civil del Canal dentro de los parámetros ya señalados por los otros muy distinguidos conferencistas, porque es dentro de ese contexto que se pueden estructurar conceptualmente las alternativas a que habré de referirme.

Una vez logrado el objetivo de la plena jurisdicción sobre el Canal de Panamá en ello radica, precisamente, lo medular del problema. Por qué CADE '87 nos pregunta, será la entrega del Canal de Panamá una oportunidad, un beneficio; o, por el contrario, algo negativo que nos conducirá a una crisis?

Los economistas nos enseñan que, paradójicamente, es mucho, pero mucho más difícil, conservar bienes ya adquiridos, que el proceso mismo de adquirirlos. Por difícil que el adquirente de bienes piense que fue su tarea, el esfuerzo y talento requerido para conservar los bienes es aún mayor. De allí que por difícil que haya sido la tarea de adquirir la propiedad del Canal, el esfuerzo para conservarlo será infinitamente mayor y más difícil. Así lo señala CADE '87. CADE no afirma que el Canal de Panamá en manos de panameños será una oportunidad. Nos pregunta CADE '87, será una oportunidad o será una crisis? Por qué corresponde a CADE promover esta incógnita? Es imperativo analizarla.

Afirmamos hoy 25 de abril de 1987, de la manera más vehemente y categórica, que el Canal en manos de los panameños no será una crisis; será, afirmamos, una extraordinaria oportunidad, pero, condicionada a que los panameños logren los medios para dedicar sus mejores brazos, sus más elocuentes talentos, sus más eminentes profesionales, y sus más eficaces administradores, para que se dediquen a la complejísima labor de administrar eficientemente el Canal de Panamá. De otra manera, afirmamos con igual vehemencia, que el Canal en manos panameñas creará una profundísima crisis que puede arrasarse con la República y con el esfuerzo de cuatro generaciones dedicadas a lograr la plena jurisdicción del Canal de Panamá.

La "oportunidad" no se logrará dentro de los esquemas administrativos usuales ni con modelos arcaicos. Para lograr en esta segunda etapa la gran "oportunidad" y evitar la profunda "crisis", que podría destruir la República, precisa que los panameños se compenetren de la extraordinaria envergadura y complejidad del problema que confrontaremos a fines de siglo. Ya no será la nación más poderosa del mundo con recursos ilimitados que administrará, operará y financiará el Canal; será la República de Panamá, uno de los países más pequeños del mundo, de los más empobrecidos en deudas per cápita, con capacidad crediticia de casi cero, la que se enfrentará a tan titánica obra. De allí que para esta posible oportunidad son precedentes, los panameños tendrán que estructurar una administración para el Canal que cuente, sin limitaciones, repito, con el esfuerzo y colaboración de los más hábiles brazos y talentos administrativos que opinen, deliberen y actúen sin presiones extrañas de ninguna índole, para orientar y ejecutar las difíciles funciones administrativas del Canal. Para ello, los panameños tendremos que innovar

con imaginación y presentar fórmulas que poco tendrán de parecido a esquemas anteriores o actuales.

El 31 de diciembre de 1999 qué organismos del Estado recibirán el Canal? Corresponderá recibirlo al Ministerio de Obras Pública o de Planificación, o de Hacienda y Tesoro y funcionará como una dependencia de estos Ministerios? O integrarán un nuevo Ministerio denominado "Ministerio del Canal"? O, como viene sucedido desde la década del '40, por Ley se creará una nueva entidad autónoma, una más, para recibir la propiedad canalera y administrarla, así mismo como administran los bienes de los asociados, la Caja de Seguro Social, o el Instituto de Recursos Hidráulicos, o Cemento Bayano, o, digamos, los Asentamientos Campesinos? O, se hará posiblemente, algo parecido a las organizaciones que recibieron la de los dos bienes canaleros; la del Ferrocarril y la Autoridad Portuaria? Esas podrían ser alguna de las alternativas. Que cada cual llegue a su propia conclusión.

En cuanto a los empleados y funcionarios no administrativos que ahora laboran en el Canal hay testimonios elogiosos de la actual administración canalera que nos indica que son empleados laboriosos, inteligentes, hábiles y bien entrenados. Pareciera indicar que si después de fin de siglo la operación canalera fracasa no sería responsabilidad de los empleados panameños que en ella laboran, sino consecuencia de una deficiente administración después del año 2000.

Precisa puntualizar, brevemente, ciertos factores de importancia:

- La administración actual cuenta con recursos inigualables, financieros y técnicos. Si bien el Canal opera totalmente con sus propios recursos económicos la actual administración tiene recursos de con-

tingencia contra el Tesoro de los Estados Unidos para subsanar cualquier situación fuera del control, actos de la naturaleza, del Todopoderoso, guerra o mermas de ingresos. Contaría Panamá con tales recursos para contingencias.

- En el año 2,000 se retiran las tropas de los Estados Unidos de Panamá. La merma directa a la economía en este renglón sería:

a) 5,500 empleados panameños quedarían cesantes y tendrían que obtener empleo de otra fuente.

b) \$81.2 millones pagados a esos empleados panameños desde el exterior no ingresarían a la economía nacional.

c) \$47.0 millones pagados por el ejército americano en compras directas de productos y servicios en Panamá no ingresarían a nuestra economía.

d) \$60.0 millones que invierten los empleados norteamericanos en Panamá en compras personales, la mayoría en establecimientos comerciales pequeños, comida, bebida, entretenimiento, alquileres y hoteles cesarán abruptamente.

e) A todo hay que adicionar el multiplicador económico de cada dólar gastado por el consumidor y su impacto en la economía en general.

f) Además de los 5,500 empleados panameños con salario anual de \$81.2 millones el ejército americano emplea a 2,500 norteamericanos civiles con un salario no determinado que también se retirarían de Panamá.

- Con el retiro de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de Panamá, los panameños tendrían que determinar a cuánto más aumentaría el costo de las Fuerzas de Defensa de Panamá y sufragar ese gasto.

- 1,400 empleados norteamericanos en el Canal que devengan un salario de \$64.2 millones perderían sus empleos y en su lugar se emplearían a 1,400 empleados panameños. Con qué salarios?

- El Canal tiene que mantener un servicio eficiente e ininterrumpido.

- El Canal tiene que equiparar sus gastos con sus ingresos.

- La vía acuática requiere constante remodelación y modernización, que requieren de un financiamiento de \$400 millones.

- El mantenimiento requiere \$100 millones anuales y cada día, por la antigüedad del equipo, aumenta el costo.

- El Canal es una operación de altos costos fijos y resulta un exceso difícil, por numerosas razones, aumentar el peaje. De ocurrir una merma en ingresos brutos sería un extremo difícil reducir los costos de operación.

- La inflación anual aumentará los costos de operación progresivamente.

- El Canal no tiene un mercado cautivo. La ciencia, la tecnología, los cambios en el consumo de productos básicos, el descubrimiento de minerales en distintas áreas geográficas todo puede alterar dramáticamente el uso y, en consecuencia, los ingresos del Canal.

La entrega del Canal a la República de Panamá no es la entrega del oro de Fort Knox. Su traspaso en el

---

año 2000 constituye la entrega de un haber que entraña extraordinarios peligros para la República de Panamá si no es cuidadosa, cautelosa y talentosamente administrado por los hombres y mujeres más hábiles y capacitados que produce el país y operado, saneado y mantenido por una fuerza obrera ya existente que constituye un orgullo para los panameños. Apartarnos de ese derrotero sería causar la más extraordinaria crisis para los panameños y el fracaso de Panamá como dueño y administrador del servicio internacional de mayor envergadura en todos los sistemas de transporte del mundo. En otras palabras, señoras y señores, en la administración del Canal en manos panameñas sencillamente no hay margen para errores.

Sostenemos que la alternativa de administrar el Canal como una dependencia de uno de los Ministerios del Estado o sus dependencias sería ineficaz. En los últimos 40 años han surgido numerosas entidades autónomas creadas por leyes especiales con algunos Directores representativos de la empresa privada y del sector obrero, pero con gerentes escogidos por el Estado. La experiencia no ha sido muy halagadora. A fin de cuentas bien por reforma de la ley especial creadora de la entidad que se decía sería autónoma o por la mera gravitación del aparato gubernamental aumentado su influencia directa como consecuencia de la política estatal iniciada en la década del setenta, las entidades autónomas han funcionado como una extensión del gobierno central. La intervención de los sectores independientes en las entidades autónomas es casi nula.

Para programar en el futuro tenemos que examinar y tomar en cuenta las experiencias del pasado. La ineficiencia de las llamadas entidades autónomas del Estado no radica en los funcionarios medios, u obreros, o secretarías o profesionales. La misma radica precisamente en

la alta administración de esas entidades, y no en sus empleados.

Pregunta CADE '87, - "El Canal en Manos Panameñas: Oportunidad o Crisis? Y nosotros nos preguntamos, cuáles son las alternativas para la administración del Canal? Cuáles son las perspectivas de rol de la empresa privada en la administración del complejo canalero?

Primero - permítanme elaborar una breve observación política-económica y geopolítica. A principios de siglo se propagó como fuego de verano, la doctrina de Marx y Engel, dos hombres brillantes, insignes pensadores, quienes preocupados por el penoso destino y sufrimiento de las masas con la revolución industrial europea contemplaban lo que pensaban era el fin de la cultura occidental como consecuencia de las doctrinas capitalistas del "laissez faire" en la cual la obligación de progreso y bienestar social era inexistente. El casi colapso del sistema capitalista que encadenaba al obrero se dramatizó después de la primera Guerra Mundial y la doctrina comunista se propagó por el mundo entero. Así tenía que ser.

En busca de una alternativa social viable, países poderosos como Rusia y China abrazaron al comunismo y se inició la expansión de esa doctrina por la fuerza de las armas a Europa Central, Asia del Sur y a Cuba y a Nicaragua. El pensamiento socialista penetró los gobiernos de muchos países y se inició en ellos hace veinte o treinta años la expansión de actividades estatales en el área industrial, comercial y de servicios en proporciones sin precedentes. En Panamá, para dar un ejemplo, en la década del setenta el ochenta por ciento de los nuevos empleos fueron ofrecidos por el Estado y no por la empresa privada.

Pero el péndulo hacia el comunismo y hacia la estatización de actividades económicas ya inició su regreso hacia la privatización y la

democracia como la estructura más efectiva para promover el bienestar social. En otras palabras, el comunismo, que en su día dio muchos frutos a la Humanidad por el solo hecho de imponerle al sistema capitalista la obligación de reflexionar y de respetar los derechos sociales, está en franca retirada. Toynbee lo ha expresado con claridad meridiana. Y así la actividad del Estado en la industria, el comercio, los servicios y los sectores agropecuarios en el mundo entero está igualmente en total y completa retirada. Aún en los países más avanzados culturalmente, como los Estados Unidos de América, Francia, Inglaterra, España, Italia, y los países en desarrollo, Perú, Brasil, Venezuela, Argentina, y mencionaremos a Cuba también, los gobiernos, uno a uno, inician y promueven la privatización de la industria y el comercio y de ciertos servicios pésimamente administrados por el Estado a un astronómico costo social. Por eso hoy digo "...Salud" a los empresarios privados, no solo por el importante rol que les aguarda en la empresa canalera sino también el que les aguarda en la reconstrucción de la economía panameña.

El movimiento mundial hacia la privatización, como el modus operandi más eficiente, productivo y beneficioso para los asociados tiene directa aplicación a las perspectivas del rol de la empresa privada en la administración del complejo canalero. Si bien no podemos privatizar la propiedad canalera lo que si podemos hacer es privatizar la administración del Canal. Aceptamos que es un concepto novedoso. Si bien el concepto de privatizar implica el traspaso de propiedades, y por ende el traspaso de la administración del sector estatal al sector privado, podríamos efectuar la privatización de la administración solamente, por ser más eficiente que la administración estatal, sin traspasar la propiedad que pertenece a todos los panameños. Tenemos que programar para el futuro con lo nuevo, con lo



exitoso; no con lo viejo ni con lo fracasado. El Canal no es un servicio social como un hospital de comunidad, o un servicio de agua potable o un programa de construcción de carreteras de penetración. El Canal es una actividad totalmente comercial y técnica que depende directamente de resortes económicos, muchos de los cuales están completamente fuera de nuestro control. A la operación canalera se le aplican reglas únicas y exclusivamente de economía y ninguna otra. En consecuencia busquemos una alternativa para la administración del Canal que sea cónsona con nuestra idiosincracia, con la experiencia, y con los movimientos históricos internacionales que nos señalan derroteros para lograr el beneficio óptimo de la zanja canalera. Utilicemos lo que nos enseña el pasado de nuestros éxitos y de nuestros fracasos.

En años recientes se presentó una innovación en actividad estatal por conducto de Petroterminales. En ese caso el Estado y el sector privado compartieron la **propiedad** de la citada empresa, sin embargo, la **administración** de la empresa quedó en manos privadas. Mientras que otras empresas administradas por el Estado fracasaban Petroterminales ha resultado un extraordinario éxito. ¿Cuál hubiese sido la suerte de Petroterminales administrada por el Estado, cabe preguntarse?

Una alternativa para lograr la oportunidad y no la crisis del Canal en manos panameña sería la organización de una entidad autónoma del Estado mediante Reforma Constitucional. La alternativa, en esencia, es la privatización de la administración del Canal, pero no así la privatización de la propiedad del Canal. Llamemos a este concepto "privatización mixta". Una Reforma Constitucional, repito, creando una Autoridad del Canal, para darle un nombre, que le otorgaría a la misma una estabilidad y continuidad indispensable para su

efectiva operación, f que no le podría otorgar una ley especial susceptible de modificación legislativa, en cualquier momento, hasta en el filo de la madrugada. El mandato Constitucional, mediante reforma propuesta, consignaría un sin número de detalles, de su integración y facultades para reglamentar su propia administración que sería imposible analizar en este corto tiempo. La Autoridad del Canal, hija de un mandato Constitucional, requeriría ciertas bases para su operación efectiva. Nos limitamos a exponer una fórmula conceptual para provocar su análisis y su crítica.

Se señalaría en la Reforma Constitucional que la propiedad del Canal pertenece al Estado panameño pero se entregaría la custodia de la propiedad y la administración de la misma a la Autoridad del Canal, otorgándole el pleno derecho de administrarla y se le otorgaría concesiones especiales. Funcionaría con completa y total independencia del gobierno central, como fue la intención al fundarse algunas de las entidades autónomas actuales por mandato de ley. La Autoridad del Canal sería regentada por una Junta Directiva integrada, más o menos así:

- Un representante por cada uno de los Organos del estado, es decir el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.
- Un representante por cada Universidad acreditada en el país.
- Representantes designados por confederaciones obreras, organizaciones profesionales, organizaciones empresariales y entidades cívicas reconocidas.

Como consulta obvia, exponemos este concepto en via de ejemplo.

La Junta Directiva tendría un número mínimo y un número máximo que no deberá exceder de veinticinco y se instalaría un año antes de la

entrega del Canal. Cada miembro de la Junta Directiva sería designado por el organismo correpondiente, por sí y ante sí, por un período no inferior a tres ni mayor de cinco años, sin refrendo de terceros, y las credenciales de su designación serían presentadas a un Comité de Credenciales designado para tal fin por la misma Autoridad cuyo fallo sería final e inapelable.

Ni los Dignatarios, ni el Comité de Credenciales podrían ser designados de los miembros representantes del Estado. La Junta Directiva funcionaría por mayoría de votos presentes estableciéndose el quorum con la mitad de los miembros aceptados por el Comité de Credenciales. Sería indispensable otorgarle a la Junta Directiva funciones especiales de legislación laboral a fin de mantener los más elevados principios de servicio dentro del mejor sistema remunerativo que pueda establecerse reconociendo los extraordinarios servicios y evitar huelgas o paros que puedan interrumpir el tránsito por el Canal. La Autoridad del Canal tendría derecho a importar, utilizar y vender bienes utilizados en la operación canalera sin impuestos ni tasas municipales o gubernamentales de ninguna clase y los bienes bajo su administración estarían exentos de todo impuesto estatal. Igualmente los usuarios del Canal estarían exentos de pagar impuesto alguno ni sobre sus bienes ni sobre su carga, ni sobre sus compras.

La Autoridad se reservaría el derecho de cobrar, aumentar o disminuir peajes y tasas de servicio.

La Autoridad del Canal extendería su jurisdicción especial a las áreas necesarias para operar el Canal que no excederían las actuales, inclusive las zonas portuarias terminales.

La Reforma Constitucional fijaría los sueldos de los miembros de la Junta Directiva en manera cónsona

con horas de trabajo y la extraordinaria responsabilidad de sus miembros así como ajustes por inflación. La Junta Directiva establecería todos los reglamentos, salarios y beneficios de sus empleados.

Desde luego este concepto requeriría los artículos transitorios del caso.

A grandes rasgos la creación de una verdadera entidad autónoma del Estado que funcione completa y totalmente independiente del Estado, por la vía de reforma Constitucional, con participación obligante parcial del Estado, del sector obrero, de los

profesionales de los empresarios y de las entidades cívicas es la alternativa que propongo para meditación, estudio y amplia crítica. El canal de Panamá en manos de panameños producirá Oportunidad o Crisis. Precisa apartarnos del derrotero que nos llevaría a una desastrosa crisis. La administración del Canal puede enaltecer y beneficiar a los panameños pero también puede ser la semilla de su destrucción si no se logra el más eficaz sistema de administración. Repito, no hay margen para errores. La responsabilidad del éxito o fracaso pesa sobre los hombros de los administradores. Corresponde principalmente a los profesionales, a los

obreros, a la empresa privada y a los grupos cívicos aceptar esa responsabilidad. Estamos seguros de que así lo harán.

La alternativa para la administración del Canal que se propone es precisamente diseñada para lograr la colaboración de esos sectores independientes que afirmo, sin rodeos, son los más talentosos y capaces para estas delicadas funciones en beneficio de la Patria y en beneficio de todos los panameños. Trabajemos con fe, con patriotismo y honradez para que así sea.



## EXPOSITOR

# ARQUITECTO JORGE R. RIBA

TEMA: LA UTILIZACION DEL AREA DEL CANAL PARA EL  
DESARROLLO NACIONAL

### CURRICULUM VITAE



El Arquitecto Jorge R. Riba

**NOMBRE:** Jorge Ricardo Riba

**EDUCACION:**

- Master in City Planning  
University of California  
Berkeley Estados Unidos.
- Bachelor of Architecture  
University of Southern California  
Estados Unidos.

**CARGOS DESEMPEÑADOS:**

- Ministro de Gobierno y Justicia.  
Director encargado del Centro de  
Investigaciones de la Facultad de  
Arquitectura, Universidad de  
Panamá.
- Director General del Instituto de  
Vivienda y Urbanismo.
- Director Técnico de Planificación y  
Administración de la Presidencia de la  
República.

**CARGO ACTUAL:**

- Jefe del Departamento de  
Planeamiento  
Facultad de Arquitectura.  
Universidad de Panamá.

**PUBLICACIONES Y  
CONFERENCIAS:**

- La Región Metropolitana de  
Panamá y el Nuevo Tratado del Canal.
- La Situación Económica de Panamá y la  
Negociación de un Nuevo Tratado
- Objetivos de un Nuevo Tratado.

---

---

## LA UTILIZACION DEL AREA DEL CANAL DE PANAMA PARA EL DESARROLLO NACIONAL

**Por:** Jorge Ricardo Riba, Profesor de la Facultad de Arquitectura, Universidad de Panamá.  
Exposición presentada en CADE '87 Panamá, Abril de 1987.

### 1. INTRODUCCION:

En la actualidad, se debaten muchas cuestiones que se juzgan de suma importancia para el futuro del país. Basta escuchar y leer todo lo que a diario se comenta, o analizar los ensayos y editoriales que se publican, para comprender la gravedad de ciertas situaciones y el sentido de las inquietudes y expectativas de los dirigentes y de muchas personas en todo Panamá.

La utilización del área del Canal ha comenzado ahora a colocarse en la categoría de prioridad en el debate nacional debido a las críticas y presiones acerca de lo que debemos hacer con los terrenos e instalaciones que no están comprometidos para el funcionamiento, mantenimiento y defensa del Canal según el Tratado Torrijos Carter de 1977. Estos terrenos que equivocadamente llamamos "Áreas Revertidas", son los que podemos utilizar hasta el vencimiento del Tratado sobre el Canal en Diciembre de 1999, pero en todo caso conforme a las condiciones que establece el mismo Tratado. Después de esa fecha, podremos utilizar todo el territorio atendiendo solamente lo que el estado panameño establece mediante leyes y reglamentos.

Dentro de este contexto general, entiendo que la invitación que me hizo el Lic. Alfonso Herrera y Franco, Presidente de CADE '87, para que les hable sobre "La Utilización del Área del Canal de Panamá", se

orienta hacia el análisis y la reflexión, más que a cuestiones dogmáticas o fórmulas infalibles para la eficaz incorporación de los terrenos disponibles al desarrollo urbano de Panamá y Colón, así como también de la Región Metropolitana.

### 2. ANTECEDENTES

Las opiniones y puntos de vista que expreso a título personal, que ustedes sabrán celebrar según sus propios criterios se fundamentan en la información disponible en mis observaciones que varios años de participación de la evolución de este tema bien como profesor universitario, funcionario público o profesional independiente. Debo advertir, sin embargo, que he aceptado dirigirme a ustedes sin la representación de ninguna de las instituciones a las que estoy vinculado.

No voy a repetir aquí lo que he dicho en otras ocasiones, pero si quisiera recordar que la primera vez que me dirigí a ustedes fue mediante un artículo titulado "Es Posible una Revolución Industrial en Panamá?", el cual escribí por invitación del licenciado Alberto Quiroz Guardia, Editor de la Revista "El Ejecutivo". El artículo fue publicado en el primer número de la Revista, en Julio de 1962, recién iniciándose la "Alianza para el Progreso" y a punto de representarse a consulta y evaluación el "Primer Programa de Desarrollo Económico y Social de Panamá" donde se planteaba la tesis de la eliminación de la "Zona del Canal" y la necesidad de negociar un nuevo tratado. Para muchos en América Latina y en Panamá, aquellos eran tiempos de esperanzas, reivindicaciones sociales y económicas, reformas y esfuerzo propio de las naciones "En Desarrollo". Para otros, llegó a ser simplemente la apertura de las fuentes de financiamiento, o el inicio de la "Danza de los Millones". Años después, en CADE '87, disertamos en

colaboración con el Arquitecto Marcelo Narbona sobre la necesidad de preparar planes de desarrollo para Panamá y Colón, y de protección y conservación de la Cuenca Hidrográfica del Canal, en atención a las disposiciones de nuevo Tratado firmado unos meses antes. Ese mismo año y el siguiente, desde la Facultad de Arquitectura colaboramos con la recién creada Autoridad del Canal en la preparación del "Plan General de Usos del Canal de Panamá", aprobado oficialmente en Septiembre de 1979 y aún vigente. Habían muchas expectativas sobre los beneficios del Tratado y en particular sobre los Proyectos a desarrollar en las "Áreas Revertidas". Entonces sorpresivamente se cerró la Autoridad del Canal y hasta el momento no se ha vuelto a articular ningún otro esfuerzo equivalente para la planificación y coordinación del desarrollo en el Área del Canal. Ahora vivimos momentos de dudas e incertidumbre. Se crítica que el Gobierno no ha hecho nada y también lo que se ha hecho. El público parece no estar debidamente informado acerca de la multiplicidad de iniciativas y hechos que tienen que ver con las "Áreas Revertidas". Es más difícil ahora tratar de convencer a cualquiera de lo que se debe hacer y quien debe hacerlo.

Por otro lado, también debemos mencionar algunos de los aspectos positivos. La experiencia acumulada durante los últimos 25 ó 30 años nos ha permitido conocer mejor el problema en sí de cómo utilizar el territorio; de comprender más acerca del proceso de tomar decisiones en los niveles de mayor responsabilidad técnica, administrativa y política; de seguir aprendiendo los avances de la ciencia y la técnica aplicables a la planificación y preparar a profesionales de las diversas disciplinas que deben coadyuvar en este proceso, tarea ésta en la que nuestras universidades han desempeñado un papel importante. Téngase en cuenta

además que la población del país se ha duplicado en el mismo lapso y que en torno al Area del Canal se concentra la mitad del total es decir más de un millón de personas. Este hecho demográfico y especialmente la densidad y contigüidad de los espacios urbanizados, más el desarrollo de los medios de comunicación han significado una gran transformación de las circunstancias desde el inicio de la década del sesenta hasta el presente.

La nación ha seguido avanzando en sus transformaciones. Lo que somos y lo que tenemos aquí en la Región Metropolitana y en el resto del país es el resultado de 468 años de esfuerzo y sufrimiento humanos. Es producto especialmente de los esfuerzos de este siglo, de nuestra época republicana. A través de este largo período, nuestro desarrollo ha sido muy influenciado por las ideas del siglo pasado y también por las ambiciones de hombres y países extraños a nuestros intereses como nación independiente.

Ahora confrontamos un presente y próximo futuro con una mezcla de conocimientos científicos y técnicos modernos y de ideas muy arraigadas del siglo pasado. Debemos cuando menos tomar conciencia de los cambios radicales que han ocurrido en la Región Metropolitana y como consecuencia de éstos en todo el país. No viene al caso analizar en estos momentos si los resultados satisfacen los requisitos nacionales; hay cosas que están bien, hay otras que no. Pero de aquí en adelante, hacia el futuro, tenemos que trabajar y construir con lo que tenemos y con lo que somos.

Nosotros los panameños, somos capaces de seguir edificando nuestra nación, y como capaces de asumir las responsabilidades cívicas y profesionales que se requieran para el desarrollo del Area del Canal y del propio

Canal para beneficio de todo el país y resolver las inequidades e injusticias que aún prevalecen y que impiden que el ser humano se realice plenamente como persona y como miembro de la sociedad.

### 3. ¿CUAL ES LA SITUACION ACTUAL?

Para poder comprender mejor en qué consiste la situación del Area del Canal, debemos tener en cuenta, por lo menos, los siguientes aspectos:

**En Primer Lugar:** todas las disposiciones legales que comprometen o condicionan los posibles usos a los que se puede destinar los terrenos comprendidos dentro del Area del Canal. En este sentido, hay que empezar con el **Tratado Torrijos Carter y los Mapas** que son parte del mismo, donde se establecen específicamente cuales son las áreas comprometidas para el funcionamiento, mantenimiento y defensa del Canal, incluyendo algunas áreas que pueden descomprometerse (o "Revertir") durante la vigencia del Tratado.

El Tratado de 1977, elimina el concepto "Zona del Canal". Sin embargo, quedan las bases militares (de los Estados Unidos de América); las áreas de coordinación militar conjunta; las áreas para el funcionamiento del Canal (bajo la responsabilidad de una agencia de los Estados Unidos de América, "La Comisión del Canal de Panamá"); las áreas de interés científico (como es el caso de la isla Barro Colorado) y de administración civil y militar conjunta, incluyendo los poblados para ciudadanos norteamericanos, que constituyen el 36% de lo que era la antigua "Zona del Canal".

La mayor parte del área comprometida ocupa las posiciones más estratégicas dentro de la antigua "Zona del Canal" y su utilización está especificada en el Tratado. Las

asignaciones de usos del suelo por un período de más de 20 años, dentro del contexto de la Región de la Ruta y sus áreas urbanas en rápido crecimiento, tendrá necesariamente un efecto en el sistema vial y en las redes de servicios públicos, así como en la distribución de los usos del suelo.

Estos son los "puntos fijos" alrededor de los cuales tendremos que desempeñarnos. Como ejemplo, cabe observar que las únicas carreteras existentes y previstas hasta el año 2000, atraviesan las bases militares, en el Atlántico y Pacífico. Esto incluye el nuevo tramo en la autopista Panamá - Arraiján - Chorrera y el nuevo puente sobre el Canal. Se observa también que la playa Venado que es un balneario popular para la gente de la ciudad de Panamá, queda como parte de una base militar y que la expansión lógica y natural de la misma Ciudad de Panamá en dirección del Canal queda limitada todavía por otra base militar. Estos "puntos fijos" actúan como condicionantes del desarrollo urbanístico que en varios casos como los mencionados causan distorsiones costosas para Panamá.

Al analizar las áreas comprendidas dentro del 64% de la "Zona del Canal" que revirtieron a Panamá, se observa enseguida que a la mayor parte se le asignan usos, explícita o implícitamente, y que también hay disposiciones en el Tratado que afectan áreas que están fuera del área comprometida.

Tal es el caso del Acápite 3, Capítulo VII, sobre "Derechos para el uso de Aguas" y el Artículo VI, sobre "Protección del medio Ambiente". Es interesante señalar que la función social de las propiedades privadas y del Estado dentro de la Cuenca del Canal está determinado por la necesidad de tener agua en cantidad y calidad suficiente no sólo para el canal sino también para abastecer el consumo de los asentamientos humanos dentro de la Región.

En verdad, el Tratado es como un código de zonificación que se aplica a una parte del Area del Canal. Enseguida, debemos mencionar el **Plan de usos del suelo para el área y la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá**, elaborado por la Autoridad del Canal y aprobado por el Consejo de Gabinete en 1979, el cual aún esta en vigencia. Este plan también establece zonas de usos del suelo y explica la metodología y razonamientos empleados, a la vez que describe las acciones concretas que deben llevarse a cabo. A pesar de ciertas inconsistencias en conceptos y términos, se puede decir que la zonificación establecida por el Tratado y la del Plan General, en conjunto, constituyen las normas que deben regir los usos del suelo en toda la superficie de la antigua "Zona del Canal" y en adición la Cuenca Hidrográfica que formaba parte de dicha zona hasta el año 2000. Los Cuadros N°s. 1, 2 y 7 del plan general de usos del suelo nos proporcionan valiosa información sobre la zonificación de conjunto a la que aludimos.

También debemos tener presente la Ley 17 del 29 de Agosto de 1979, que declara de dominio público todos los bienes revertidos en virtud del Tratado, así como las modificaciones introducidas en aquella por la Ley 19 de Septiembre de 1983.

**En Segundo Lugar:** como factor importante en el análisis de la situación actual, están las asignaciones que han sido hechas mediante leyes, decretos y resoluciones que suman un total de 27 en el Sector Pacífico, igual cantidad en el Sector Atlántico y tres en la Cuenca del Canal.

Estas asignaciones incluyen desde el Parque Soberanía y el Parque Metropolitano, que son extensiones amplias, hasta globos de terreno de mediana capacidad tales como el que se asignó a la Universidad Tecnoló-

gica y al relleno sanitario, y otros de menor tamaño para las Aldeas S.O.S., el Centro ACAI - I PHE, y finalmente edificios para determinadas funciones administrativas y de seguridad. La suma de todas las asignaciones no representan un porcentaje de consideración en relación al total de la superficie de las áreas revertidas y la mayoría de éstas se puede decir que son compatibles con los usos del suelo propuestos en el Plan General que preparó la Autoridad del Canal. Sin embargo, se critica el procedimiento empleado en varios casos, la falta de coordinación en otros, la "toma" de edificios en otros más y la disparidad de los instrumentos legales empleados. Debemos agregar que el plan general, contrario a las recomendaciones formuladas, no se evaluó, ni se perfeccionó, ni se le dió seguimiento desde que la Autoridad del Canal se cerró.

**En Tercer Lugar:** en la mayor parte de las Areas Revertidas no existen redes de infraestructura (acueducto, alcantarillado, vialidad, energía, comunicaciones) de manera que no es posible el desarrollo urbano real aunque aparezcan las áreas debidamente distribuidas en un plan de usos del suelo. A esta realidad cabe agregar que para abastecer las nuevas urbanizaciones con agua, energías y transporte, es necesario adecuar el sistema actual de la ciudad existente que probablemente seguirá creciendo en otras direcciones. Tal vez sean estas limitaciones de infraestructura las mas apremiantes para el desarrollo de las areas revertidas.

Finalmente, debemos considerar los factores físicos naturales que condicionan el uso efectivo de las Areas de Canal. la topografía accidentada con pedientes mayores de 20% ó 25%, la presencia de roca, las cuencas hidrográficas que se verían afectadas, el proceso de deforestación. El análisis cuidadoso de estas condiciones no indicaría claramente lo que debemos hacer.

No podemos concluir esta parte sin antes señalar que la falta de una autoridad coordinadora, con la necesaria responsabilidad técnica y administrativa, respaldada por la ley y por decisiones superiores concientes de que el Area del Canal y todas las instalaciones que allí se encuentran pertenecen a la nación, ha sido el principal escollo en los últimos diez años. Superarlo es más difícil que imaginar planes.

#### **4. EL CONTEXTO METROPOLITANO**

En esta sección del trabajo, nos referimos concretamente al **Sector Pacífico** según lo define el Plan General de usos del suelo (Autoridad del Canal), como parte integral del Area Metropolitana de la ciudad de Panamá. El Sector Pacífico tiene por el Norte la división continental que coincide con el límite de la Cuenca del Canal; por el Este y el Oeste los límites de la "Zona del Canal" y por el Sur el Océano Pacífico y límite de la "zona" que bordea el Río Curundú. Dicho sector tiene una superficie total de 27.742 hectáreas, de las cuales 5,247 hectáreas (18.9%) es área calificada como urbana al año 2000; 4,100 hectáreas (14.8%), son consideradas rurales o de futura expansión después del año 2000 y finalmente 18.395 hectáreas (66.3%) corresponden a usos del Tratado del Canal.

El Sector Pacífico representa aproximadamente el 15% de la superficie total de los Distritos de Arraiján, Capira, Chepo, La Chorrera, Panamá, San Miguelito, Taboga y el propio Sector Pacífico, que conforman el espacio dentro del cual se asienta el Area Metropolitana de la Ciudad de Panamá. La mayor parte del área poblada se encuentra a unos 45 minutos del centro de la ciudad, pero también existe una apreciable extensión de territorio destinado al área del canal, áreas industriales, comerciales y administrativas, al

sistema vial y de transportes terrestres y marítimo, a usos agropecuarios, áreas libres, montaña y lagos. Son características propias de la metrópoli: campo y ciudad se entrelazan y combinan en una nueva forma de asentamiento.

El **Sector Atlántico** tiene una superficie total de 23.306 hectáreas, de las cuales 3.111.2 (13.3%) es área calificada de urbana al año 2000; como rural o de futura expansión después del año 2000 son consideradas 6.651.3 hectáreas (28.5%) y 13.543.5 hectáreas (el 58.2% restante) estas comprometidas a usos del Tratado del Canal. El caso del Area Metropolitana de la ciudad de Colón, pequeña pero compleja ameritaría un escrito aparte debido a sus condiciones socio-económicas.

El **Sector Central**, corresponde a la Cuenca Hidrográfica del Canal con una superficie de 326.225 hectáreas, incluyendo las áreas de escurrimiento y los lagos. A nuestro juicio este es el sector más importante para el funcionamiento del Canal. Este tema será desarrollado por dos competentes profesionales panameños y nosotros solo queremos subrayar la necesidad de que todos comprendamos mejor la alarmante situación que plantea este sector y respaldemos más decididamente las acciones que se deben llevar adelante para garantizar su conservación y buen uso.

#### **Retrospectiva:**

Imaginemos por unos instantes, pocos meses después de la declaración de independencia: se iniciaba entonces el proyecto más ambicioso de nuestra historia, que era la idea de fundar y organizar una **nación** con una **capital** que era apenas una pequeña ciudad, pero que antecedería en largo tiempo como fenómeno social a la República. La Ciudad de Panamá ya va en su quinto siglo, pero

la República aún no llega primero. De su fisonomía como Ciudad de la Corona de España, hasta la que tiene hoy como Capital de la República ha ido variando y transformándose, y así como Panamá está en un proceso que podríamos llamar de **llegar a ser una nación**, la capital manifiesta una dirección hacia la **metrópoli** en un sentido más amplio de la palabra que el de ciudad más importante o cabeza de nación.

#### **Transformación del País:**

A principios del siglo Panamá era un país rural, de unas 300.000 personas, básicamente de su sector primario y tenía una producción incipiente. Históricamente, el ferrocarril significó un primer paso en lo que es hoy su configuración económica. El Ferrocarril se construyó justamente donde los españoles tenían la Ruta de un océano a otro. Al hacerse el Ferrocarril se consolida la Ruta y la Función Geográfica de Panamá empieza a cristalizar. La construcción del Canal, que representa una inversión multimillonaria de un gran impacto económico en la recién proclamada República, consolida aún más esa función geográfica panameña. De allí en adelante empieza a desarrollarse lo que Galileo Solís llamó la "economía canalera" y se impulsa una transformación bastante rápida que se refuerza en diversas ocasiones pero especialmente durante la Segunda Guerra Mundial, y después de 1960, con el surgimiento del Centro Financiero Internacional. **El rasgo más sobresaliente es el cambio de país rural a país eminente urbano, con una alta concentración de gente en la Región Metropolitana.** En la actualidad, en la Región Metropolitana se encuentra más de la mitad de los panameños, y más del 90% de los que vivimos en esta región, vivimos en áreas urbanas que podemos calificar como ciudades. Por otra parte la tendencia histórica indica que hacia fines del siglo más

del 70% de los panameños (más de 2.0 millones) estaremos viviendo en un área que representa apenas un 10% del área total de la República.

#### **Crecimiento Poblacional del Area Metropolitana:**

Al iniciarse formalmente en su función de Ciudad Capital, Panamá tendría unos 30.000 habitantes y ocupaba unas 120 hectáreas en toda su extensión. En 1940 llegó a más de 126.00 habitantes. En 1960, según concepto de Area Metropolitana e incluyendo la población de la Zona del Canal en el Sector Pacífico, había más de 383.00 habitantes en este conglomerado urbano. Diez años después, en 1970, pasaba de 497.00 habitantes. Según el último censo, de 1980, ya llegaba a los 800.000 habitantes, y el área que ocupaba era de aproximadamente 12.000 hectáreas, excluyendo las megaestructuras tales como el Canal, los Aeropuertos, el Ferrocarril, los Puertos y otras estructuras similares, así como también los extensos espacios destinados a sitios de defensa y juegos de guerra.

Hacia el año 2.010, habrá más de 2.300.00 habitantes ocupando 24,000 hectáreas si se aumenta la densidad total a 100 personas por hectárea en las áreas ocupadas por estructuras. Pero si prevalece la actual densidad, de 60 personas por hectárea, entonces el área ocupada sería de más de 38.000 hectáreas. Claro está, esto se considera a largo plazo, pero es solo una generación.

En su evolución histórica la Metrópoli ha adaptado su forma a las condiciones impuestas por factores tales como la topografía y otros accidentes naturales, la especulación, la disponibilidad de infraestructura y servicios públicos, los avances tecnológicos y muchos otros que sería largo mencionar en esta ocasión. En nuestro caso, el factor

---

"Zona del Canal", de carácter político, administrativo, militar y técnico, ejerció una enorme influencia durante un largo período que probablemente se prolongará hasta más allá del año 2.000 en ciertos aspectos. Este factor y el propio Canal le imprimen a la Metrópoli panameña rasgos característicos muy especiales.

Al considerar el tema que nos ocupa, es preciso ubicarlo en el contexto de la Metrópoli y la urbanización a fin de comprender lo que hemos hecho o dejado de hacer frente a la situación generada por el fenómeno y por nosotros mismos. Actores principales o víctimas de circunstancias, de cualquier forma éramos parte del escenario y seguimos con la responsabilidad básica de construir nuestra ciudad y la nación en un ambiente sano y seguro para todos.

## 5. LOS PLANES

La utilización adecuada de las áreas que "revirtieron" a Panamá podrían causar un impacto económico favorable, servir eficientemente para la expansión urbana y el ordenamiento espacial de las Áreas Metropolitanas de Panamá y Colón, y la Región. En términos generales todas estas áreas deben cumplir una función social y económica definida mediante un proceso de planificación. En este sentido, entendemos que a dichas áreas se les debe asignar usos que beneficien a la colectividad, como primera prioridad, pero que al mismo tiempo es necesario anticipar la posibilidad de desarrollos urbanos para familias de medianos y escasos recursos en áreas debidamente estudiadas, aptas para tales fines.

Las áreas que "revirtieron" deben ser consideradas como parte de la Región y planificadas dentro de ese contexto a fin de lograr el máximo aprovechamiento para beneficios de la comunidad panameña. A tal efecto,

debemos promover la preparación de un plan para orientar y guiar el desarrollo de la Región. Un plan que nos permita conocer cuál es la forma más conveniente en que podemos optimizar los recursos naturales de las áreas comprendidas en la región. En qué forma debemos disponer de las áreas y actividades que nos corresponden dentro de la actual "Área del Canal" de Panamá y que deberán formar parte del crecimiento urbano de las Áreas Metropolitanas de las ciudades de Panamá y Colón. ¿Qué plan vial es el más adecuado a las alternativas de usos del suelo? ¿Qué tipo de legislación se requiere para darle autoridad, permanencia, eficiencia y efectividad al plan? ¿Qué actividades deben promoverse para reforzar la economía urbano-regional y qué sistemas debemos adoptar para seguir el proceso continuo que requiere el crecimiento y cambio de ese conjunto socioeconómico que constituye la Región Metropolitana.

Por su naturaleza, este plan es de Largo alcance, considera el futuro más allá del año 2000, se refiere a políticas y estrategias y puede incluir como complemento la organización territorial, transportes, viabilidad y usos del suelo para el conjunto de la región, y la administración y procedimientos a seguir para aprobarlo. Enseguida, se debe proceder a una zonificación más precisa y reglamentada. Estos son instrumentos de orientación y control. Hay otros de carácter programático, normativo, presupuestario, administrativo y demás. Algunos requerirán aprobación legislativa, otros corresponden al ejecutivo que debe ser el responsable principal.

En otro orden de ideas, se deben preparar planes de desarrollo y proyectos específicos. Por ejemplo, en el caso de la Cuenca Hidrográfica del Canal, se ha adelantado meritorios esfuerzos. También se han realizado estudios sobre el desarrollo de áreas

residenciales y el avalúo de las áreas revertidas. Actualmente, se preparan los planos finales del corredor Norte y sus conexiones con el sistema vial urbano de la ciudad de Panamá. Los estudios de un plan maestro para el sistema de Centro Puerto y del Área de Albrook para fines industriales y comerciales también se llevan a cabo.

Faltaría realizar un trabajo muy serio y profesional para reunir y analizar en forma global a la vez que específica toda la información que producen las múltiples iniciativas con el propósito de evaluarlas y determinar prioridades.

En este momento, convendría proceder con los diseños urbanos y estudios de factibilidad seleccionados según las prioridades establecidas, lo cual permitiría determinar un cronograma de inversiones hasta el año 2000 por lo menos.

## 6. LOS DISEÑOS URBANOS

Dentro de las áreas revertidas se pueden identificar varias extensiones de terreno que reúnen los requisitos para el desarrollo urbano en los Sectores Pacífico y Atlántico. Podemos afirmar que la superficie de estos polígonos de posible desarrollo está casi desprovista de infraestructura básica (vías, acueducto, sistema sanitario, energía y comunicaciones), pero su localización y extensión en la región que concentra los más vitales sistemas nacional, regional y urbano, los convierte en elementos de singular importancia para una estrategia de desarrollo urbano. En efecto, estos polígonos de posible desarrollo pueden llegar a transformar el desarrollo de las ciudades de Panamá y Colón, mediante su incorporación controlada a los sistemas existentes como expansión de las áreas urbanas.

Las propuestas para el desarrollo de estos polígonos al año 2000 se



pueden expresar primero como **estrategias**, pudiendo elaborarse varias para cada sector. Luego de evaluarlas, se prepararían los diseños urbanos para las áreas residenciales, organizadas según el concepto de "unidad vecinal" y "sectores urbanos". Para ello se requiere determinar normas y densidades, seleccionándose además los tipos de vivienda, servicios públicos, comercios y otros que son complementarios a la vivienda.

Las áreas no residenciales y las redes de infraestructura deben considerarse como parte integral de los Diseños Urbanos.

#### **Objetivos:**

Proponemos que los objetivos a lograr, que serían el fundamento de los correspondientes diseños urbanos, deben ser:

- a. **En lo económico**, se debe estimular urbana y regionalmente con la construcción masiva de viviendas, obras de urbanización y servicios complementarios y otros proyectos, todo lo cual deberá incidir en el empleo, la utilización de materia prima y productos nacionales y, eventualmente, en el Producto Bruto.
- b. **En lo social**, se debe atender las necesidades y demandas de familias de recursos medios, medio bajos y bajos, mediante la creación de ambientes familiares, vecinales y comunitarios que signifiquen una efectiva mejoría en la calidad de vida.
- c. **En lo funcional**, se debe relacionar los esquemas propuestos con los sistemas actuales de viabilidad y transporte, de modo que las Areas Revertidas no reproduzcan los males existentes en la organización de los espacios urbanos en base a la "Unidad Vecinal", que incluye más o menos, 1000 familias, una viabilidad de carácter

local, la escuela primaria y otros servicios públicos requeridos por la población así como un comercio local. En ese espacio se podrá caminar fácilmente y con seguridad y se estimularán la percepción sensorial y el sentido de orientación. Al agrupar cuatro unidades vecinales, se organiza el espacio en un "sector urbano", dotado de los servicios que se requieren a esa escala, tales como escuela secundaria, centro de salud, pequeño centro comercial, campos de deportes para competencias y puestos de policía, bombero y otros. Estos conjuntos urbanos se complementan con aquellos proyectos que atienden a una mayor clientela, tales como un hospital general, centros de servicios, escuelas especiales, etc. Habría que incluir como parte importante de todo el conglomerado urbano nuevo, aquellas instalaciones que tienen relación con el ámbito superior urbano, regional y nacional, como por ejemplo, la Universidad de Panamá, el centro administrativo gubernamental, el área industrial-comercial, las instalaciones del IRHE, y otras que por su naturaleza y funciones requieren una ubicación particular.

- d. **En lo ecológico**, se debe proteger las cuencas hidrográficas, la flora y la fauna, evitando los procesos de deterioro del medio ambiente correspondientes a las formas hasta hoy imperantes en el desarrollo urbano de Panamá y Colón.
- e. **En lo estético**, se preservará el patrimonio histórico de las Areas Revertidas, procurando encontrar fórmulas que garanticen una adecuada integración entre las modalidades de diseño del espacio urbano hoy existentes y las que vayan a ser creadas para el desarrollo futuro de esas áreas.

Los conglomerados urbanos de Panamá y Colón contienen espacios claramente diferenciados entre el Area Canalera, las áreas más densamente pobladas donde prevalece una mezcla de usos y las áreas de expansión suburbana. Cada una de ellas puede aportar valores estéticos al diseño de las áreas de desarrollo de los terrenos revertidos:

- El sentido de los espacios verdes, abiertos, naturales y aquellos destinados a jardinería y facilidades comunitarias de recreación y deportes, y el tratamiento paisajista de conjunto que prevalece en el Area Canalera, incluyendo buenos conceptos arquitectónicos para el trópico, de influencia francesa y norteamericana, de sobriedad, elegancia y funcionalidad y sin excesos de ornamentación.
- El ambiente de "cuidad", de "vecindad", de más intensa interrelación humana, dominado por la escala urbana con usos mezclados, plazas públicas, edificios importantes, con diversidad de formas y estilos,y
- La combinación de lo moderno y lo vernacular que representan las áreas suburbanas, donde el afán de lucro y la lucha por la supervivencia producen una estética aún por analizar y asimilar.

La imagen de la ciudad estará dominada por las vías principales y las áreas verdes que deben tener una continuidad a través de todo el espacio que se incorpora a la trama urbana existente. La presencia del mar en ambas costas junto con el Canal y las instalaciones portuarias son también importantes por la escala, valor económico, funcional, estético y social. Estos grandes espacios contienen puntos culminantes, naturales u obras humanas, la textura urbana, las áreas de interés histórico, etc.

---

**Elementos de los Diseños Urbanos:**

A) El resultado del análisis de la condiciones físicas debe indicar los terrenos más aptos para el desarrollo, por prioridades establecidas mediante sistemas de puntaje. Estas prioridades no son absolutas, y pueden ser replanteadas por el cronograma de ejecución de obras.

B) Para determinar los usos del suelo se debe tomar en cuenta todo lo que pudiera ser considerado como restricciones o condicionantes a la utilización de los polígonos identificados, derivadas de leyes y planes de desarrollo ya existentes. En el caso del Sector Pacífico se pueden adicionar ciertas propuestas de usos no residenciales, distintas a las asignaciones oficiales, al considerar las alternativas de desarrollo. En el caso del Sector Atlántico, las alternativas pueden fundamentarse en el Plan "Juan Demóstenes Arosemena" como punto de partida. En ambos Sectores, las alternativas deben suponer que los usos y proyectos correspondientes se lleven a cabo durante el período que va de 1987 a 1999, inclusive. Las áreas residenciales y de servicios complementarios para cada unidad vecinal y sector urbano deben ser dimensionadas en el mismo sentido para una primera etapa de desarrollo. En consecuencia, todo lo que se presente como uso del suelo propuesto en las diversas alterna-

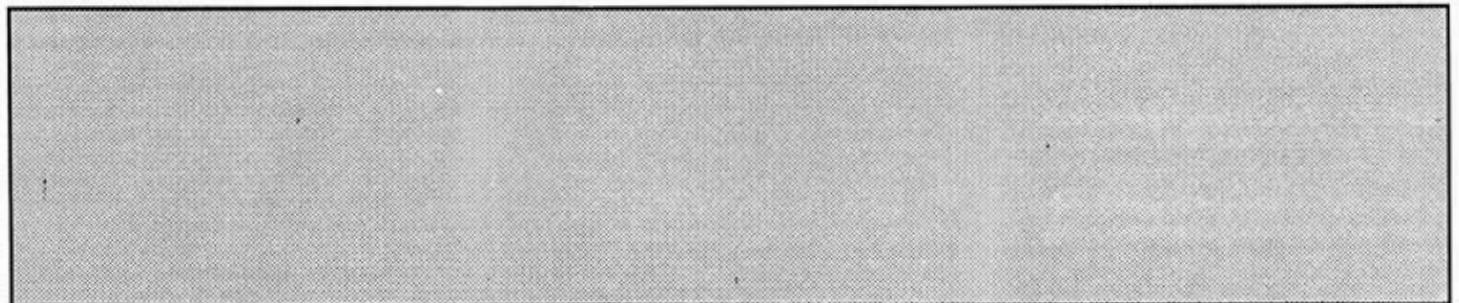
tivas de desarrollo debe realizarse en el período indicado, de 1987 a 1999 inclusive.

C) El sistema vial primario, es considerado como el elemento ordenador que incluye dentro de los derechos de vía todas las obras de infraestructura básica requerida para el desarrollo urbano. En el caso del Sector Pacífico-Este, el sistema primario estaría constituido por la autopista, el Corredor Norte y sus vías de acceso y conexión con las vías existentes en la ciudad de Panamá; en el Oeste, por la carretera que une el Puente de Las Américas con el poblado de Arraiján. El resto de las vías que se propongan tienen carácter complementario, pues sirven para distribuir y dar acceso a los sectores urbanos y a las unidades vecinales. Finalmente, está la vitalidad interna de las unidades vecinales que es de carácter local. En el caso del Sector Atlántico, se debe considerar como primario al sistema vial ya existente, por lo que las alternativas se deben referir únicamente a vías complementarias y a la vitalidad interna de carácter local.

D) En materia de población, se debe tomar en cuenta las considerables diferencias existentes entre Panamá y Colón. Mientras el Área Metropolitana de la Capital agregaría aproximadamente 470,000 habitantes desde 1987 hasta el 2,000, el área de Colón sólo agregaría 20,000.

Esto define necesidades de desarrollo urbano muy diferenciadas. En Colón se plantea como necesidad fundamental el remplazo de viviendas obsoletas por otras nuevas; en Panamá, las necesidades de remplazo son ampliamente superadas por las que se derivan de una creciente demanda de vivienda que se origina en el aumento de la población en los grupos de menores ingresos. Dado que el Plan "Juan Demóstenes Arosemena" asigna lo que parece ser una exagerada extensión de terrenos para usos industriales y comerciales con respecto a los pronósticos de población, se deben introducir ajustes para los fines de las alternativas a considerar, tomado en cuenta la opinión de entidades clave como la Zona Libre y la Autoridad Portuaria, así como pronunciamientos de grupos de la empresa privada.

E) Las alternativas deben considerar el factor tiempo, tomando en cuenta las modalidades históricas de desarrollo de las áreas urbanas de Panamá y Colón frente a la gran extensión de los polígonos de probable desarrollo dentro de las Áreas Revertidas. En esa perspectiva, resulta evidente que la capacidad potencial para atender las necesidades y demandas de desarrollo urbano y vivienda con el valioso nuevo recurso territorial debe ser analizada en una perspectiva de 50 ó más años. Para ello, es necesario definir etapas y fases de desarrollo, métodos de evaluación periódica y procedimientos para efectuar ajustes.



## PREGUNTAS Y RESPUESTAS DR. GILBERTO ARIAS Y ARQ. JORGE RIBA



Durante la conferencia de CADE, en la mesa principal, Lic. Alfonso Herrera y Franco; Lic. Roberto Motta; Dr. Gilberto Arias y el Arq. Jorge Riba, expositores.

### CADE -87 EXPOSICION DEL ARQUITECTO JORGE RIBA Y EL DR. GILBERTO ARIAS PREGUNTAS Y RESPUESTAS

**PREGUNTA:** ¿Sería una buena alternativa administrar el Canal, como Petroterminal?

**RESPUESTA:** El problema estriba en que PETROTERMINAL es propiedad parcialmente privada y propiedad parcialmente estatal. En mi opinión, el Canal tiene que ser totalmente estatal en cuanto a propiedad. La Junta Directiva de PETROTERMINALES es escogida por sus accionistas. Creo que como no existen accionistas ni otros propietarios privados en el sector del Canal, necesariamente tenemos que recurrir a distintos sectores de la comunidad, que sean los más talentosos, para administrar el Canal.

**PREGUNTA:** Vamos a la segunda pregunta.

Dice: Doctor Arias: el panameño siempre ha visto la cosa pública, como una vaca que hay que ordeñar. Cree usted que en el lapso de 13 años va a cambiar esta mentalidad? No cree usted que para mantener el servicio del Canal eficiente sería preferible que Panamá contratara alguna compañía privada para que administrara los servicios que presta el Canal? Y el gobierno se reservara la facultad de cobrar impuestos. Afectaría esto nuestra soberanía?

**RESPUESTA (DR. ARIAS):** Si el gobierno es el que se reserva el derecho a cobrar los peajes, porque no hay impuestos, sino peajes, creo que podríamos tener un problema sumamente serio. Recordemos por ejemplo, la Caja de Seguro Social, IRHE, para mencionar dos nada más. Esas dos propiedades, le pertenecen a los panameños. La Caja de Seguro Social, principalmente, a los obreros que pagan las cuotas y, en segundo término, a los empresarios que pagan las cuotas. Sin embargo, ha visto lo que ha ocurrido con la Caja de Seguro Social. En

---

cuanto al IRHE, la cosa puede ser aún más grave. Por que el IRHE tiene ingresos de, absolutamente, todos los panameños. Todos pagamos energía eléctrica; y el desorden del IRHE es de todos conocido. Sin embargo ni en el caso de la Caja de Seguro Social ni en el caso del IRHE a donde se toca los bolsillos de los panameños, hemos podido estructurar los controles para garantizar su buen manejo.

En vista de ello, imaginémosnos por un segundo, cuál es la situación, cuando existe una entidad como el Canal de Panamá, cuyos ingresos no salen de los bolsillos de los panameños sino de los bolsillos de los usuarios. ¿A dónde estarían los controles para manejar los 400 millones de dólares efectivamente y en beneficio de todos los panameños? Para poder estimular ese control, tendríamos una obra titánica.

Por eso me parece a mí, que en vista del fracaso de las entidades de la Administración de las entidades autónomas, no obstante que el dinero sale del bolsillo de los panameños, tenemos que recurrir a otro sistema de administración como el que he propuesto y acepto que es en vías de discusión y para provocar análisis que lo he hecho.

Con respecto del IRHE, me recuerdo que hace pocas semanas, estando yo con el profesor Carles aquí presente, un funcionario del gobierno americano nos manifestó que al IRHE habían traído expertos norteamericanos para examinar la pérdida que existía en la producción de energía eléctrica y para determinar a qué se debían los altos costos que pagamos los panameños y explicaba este americano y usaba una palabra que yo nunca había oído que decía que había una cosa que se llamaba "black lost" que puedo explicar que consiste entre la pérdida de la energía eléctrica producida en su fuente de origen y lo que recibe el consumidor. Y ese black lost o esa pérdida se produce debido a malas instalaciones. Explicaba que era normal que eso ocurriera; porque no podía haber perfección de distribución de energía eléctrica y que ese "black lost" generalmente era del 5 al 8%; sin embargo, en Panamá encontraron que ese "black lost" o esa pérdida era 40%. Entonces, les pregunto yo, si nosotros no podemos administrar lo que nos sale de nuestros propios bolsillos, cómo esperamos que nosotros, los del gobierno, administren lo que sale del bolsillo de un tercero?

**PREGUNTA:** Vamos a ir con una pregunta al Arquitecto Riba. ¿Por qué no prosperaron los proyectos de Barletta sobre el uso de las áreas revertidas?

**RESPUESTA ARQ. RIBA:** Debo aclarar enseguida que el proyecto no era de usos del suelo sino de la

creación de una entidad que vendría a suplantar la cerrada autoridad del canal y a mi juicio, eso no prosperó en la Asamblea, porque no había una mayoría dispuesta a aprobar el proyecto. Se adujo en ese momento, que esto sería una nueva burocracia, crear otra entidad autónoma, con más gente empleada en la nueva entidad, y no había, realmente, ningunos otros argumentos de peso. Esos mismos argumentos pueden, hoy día, ser los que lleven al traste con el nuevo intento del gobierno, de presentar un nuevo proyecto de ley para crear una entidad para manejar las áreas revertidas.

**PREGUNTA AL DR. ARIAS:** Estando el canal en manos panameñas, no estará a la vez, sometido a los dictámenes del Banco Mundial que ya hoy impone ajustes estructurales? No serán los americanos a través del Banco Mundial quienes nos indicarán cómo debemos manejarlo y operarlo después del año 2000?

**RESPUESTA DR. ARIAS:** Ninguna institución de crédito tiene derecho ni se atreve a inmiscuirse en la administración de un tercero; a menos que ese tercero haya incurrido en obligaciones con entidades bancarias. La única razón por la cual el Banco Mundial o las otras instituciones tratan de inmiscuirse en los asuntos internos de Panamá, es porque Panamá les debe dinero y ellos quieren cobrar.

Si la administración del Canal no tiene deudas con el Banco Mundial o si la administración del Canal administra bien sus propiedades, el Banco Mundial, en mi concepto, no tiene razón por la cual inmiscuirse en asuntos de la administración del Canal.

**PREGUNTA AL ARQ. RIBA:** ¿Cuáles son las áreas disponibles para desarrollo comercial e industrial con la empresa privada? Sobre todo, áreas con acceso directo a las riveras del Canal?

**RESPUESTA:** Yo le voy a contestar de una manera muy personal. Yo creo que las áreas que dan acceso directo a las riveras del Canal, deben permanecer en manos del Estado; que haya áreas que se puedan utilizar por concesiones o alquileres para negocios internacionales, controlados por una autoridad panameña, definitivamente, sí puede haberlos. A lo largo de la ribera del Canal, entre los estudios que hemos hecho y no solamente los estudios que hemos hecho ahora sino anteriormente, se indica que las áreas que están contiguas al Canal, que están de ambos lados de Diablo Hights, desde los muelles hasta Diablo Hights, ya han revertido muchas de estas áreas y del otro lado de Diablo Hights también han revertido otras áreas que, lógicamente, tienen un destino de tipo comercial-industrial relacionado con la navegación marítima. Eso es, principalmente, las áreas que tienen

---

---

acceso al Canal. No hemos considerado, específicamente, las áreas del Oeste del Canal en ese sector debido a que mucha parte de estas áreas que ustedes pueden apreciar desde el Restaurante EL JOROCO son áreas que se utilizan para el dragado del Canal. Hay que tener presente en el futuro, que la Autoridad del Canal panameña que llegue a manejar el Canal, necesitará un espacio, una especie de derecho de vía, para manejar el Canal correctamente; que es el área que está pintada en rosado en el mapa del Canal. Esa es una área que es indispensable para el manejo del canal. Al oeste, en la parte oeste del Canal, hay una gran extensión que luce muy bien para áreas industriales y comerciales. Es lo mismo que la extensión de terreno que está saliendo del puente de las Américas, a mano izquierda, uno puede apreciar allí una gran extensión que podría utilizarse para áreas industriales pero resulta que también es un área donde se depositan los dragados del Canal. Los dragados se pueden echar mar afuera, pero costaría mucho más.

Debemos tener presente, entonces, que el propio Canal tiene sus propias necesidades y eso hace indispensable que se establezca un derecho de vía a la vía acuática, que de hecho se ha establecido en lo que se llama el Área de Funcionamiento del Canal.

Nosotros debemos mantener y respetar esa área; lo cual no quiere decir que no podamos utilizar algunas extensiones de terreno próximas a la vía acuática, para propósitos comerciales e industriales.

**PREGUNTA:** Vamos ahora con una pregunta para el Dr. Arias. ¿Cómo sugiere que los propietarios, o sea la Nación, defina las políticas y supervise la administración del Canal privatizada?

**RESPUESTA: (DR. ARIAS)** Por lo que estoy sugiriendo es que en vías de las situación actual, que no hemos logrado que ni el gobierno central ni las entidades autónomas logren administraciones eficientes que sería lo ideal, desde luego, que fuese el gobierno central que administrara el Canal pero nos encontramos contra la barrera que todos conocemos. Entonces, tenemos que buscar alguna otra fórmula, algún otro modus operandi y creo que tenemos que tener la esperanza de que Panamá logre la madurez necesaria para que su gobierno, tal como está constituido constitucionalmente, administre el canal. Pero, desgraciadamente, eso no es así, ahora mismo. Y eso no es así o mejor dicho, es difícil pensar que los resortes correctivos van a actuar rápidamente para corregir esto de aquí al año 2000. Y por eso es posible que lo que convendría es una reforma constitucional con un plazo fijo, de 25, 50 años, cuando ya se llegue a desarmar ese sistema y revertir el Canal a la autoridad del gobierno central.

La única manera que conceptúo que se puede mover este ferrocarril que queremos poner a andar, tiene que ser por la vía de reforma constitucional; y esa reforma constitucional, desde luego, es un contrato entre los asociados, para establecer un sistema de autoridad del Canal, que administre el Canal. Es la única vía que yo conceptúo que podemos utilizar. La vía de la ley por la vía legislativa; creo que no le da estabilidad y que de un madrugazo, no sabemos qué ocurre, nos cambian la ley y no sabemos cómo se administraría el Canal.

**PREGUNTA AL ARQ. RIBA:** En 1978 existía incredulidad. Qué pasó con la Autoridad del Canal?

**RESPUESTA ARQ. RIBA:** Nosotros ayudamos, colaboramos con la Autoridad del Canal en la preparación del plan de usos del suelos pero yo nunca fui empleado de la Autoridad del Canal. Sin embargo, tengo mi apreciación personal, yo creo que todos aquí la tenemos. Para mí, se cerró por razones políticas. Decían que por temor a que la Autoridad del Canal se convirtiera en otra Zona del Canal. Tonterías. Yo creo que fue una de las afrentas más grandes que se le ha hecho no solamente a la gente que trabajaba allí, sino a todo Panamá el haber cerrado no legalmente sino de hecho, una Autoridad que, hasta donde yo estaba informado, estaba trabajando correctamente. Debe haber algunos misterios que yo no he podido resolver acerca de por qué se cerró. Pero yo creo que está dicho todo, con lo que yo ya afirmé. Un temor o tal vez un cierto miedo a que se hiciera algo bien rivalidades internas dentro del gobierno que veían que la autoridad del Canal empezaba a surgir como una organización buena, con la autoridad y los poderes necesarios para hacer una buena obra y ese afán de repartirse lo que está funcionando bien entre otras entidades y el record no ha sido bueno, la repartición de las funciones de la Autoridad del Canal, la podemos analizar ahora mismo, cuál ha sido el resultado. El resultado realmente ha sido catastrófico, costosísimo, para el Estado en todo sentido. El mismo Presidente que creó la Autoridad del Canal, fue el que la cerró. El señor Royo.

El daño más grande que se le hizo a la Nación panameña, no puede medirse en términos de dinero sino en términos de credibilidad. Si eso que estaba funcionando bien, fue cerrado, entonces, el cierre desanima.

Yo quisiera tal vez invadir un poco los predios del Dr. Arias, yo creo que nosotros tenemos la capacidad para hacer estas cosas. Si algo hemos hecho aquí es escuchar a la gente que maneja el Canal, que en su mayor parte son panameños, decimos tal vez no con esa claridad con que yo les estoy hablando ahora, pero decimos que ellos manejan el Canal y que lo hacen bien y que tienen todavía

13 años por delante, para perfeccionarse más. Entonces, ¿qué es lo que nos hace falta a nosotros para ese nuevo proyecto que propone que estudiemos y analicemos el Dr. Diógenes de la Rosa? ¿Qué es lo que nos hace falta? Desde el año 60 para acá, yo he visto mucho más gente, más profesionales panameños prepararse en todos los países del mundo, prepararse para ser economistas, arquitectos, urbanistas, sociólogos, empresarios, etc. Tenemos mucha más gente preparada y gente que ha comprobado que sabe hacer lo que se debe hacer. Qué es lo que nos hace falta entonces? Digo, esto no es algo que yo voy a tener que decirle a ustedes; yo creo que todos aquí debemos saber qué es lo que nos hace falta a nosotros; tal vez difiero un poco con el Dr. Arias en cuanto a esto. La tarea, por supuesto, no es nada fácil. Pero pienso que nosotros podemos y debemos administrar el Canal, como parte de una función del Estado; y la mejor prueba de que lo podemos hacer es lo que nos han venido diciendo durante dos días aquí y aquellos que nos gusta estudiar estas cosas lo que podemos apreciar en las estadísticas y en lo que publica la Comisión del Canal, no que yo no quiera criticarlos en nada, pero yo creo que es una honra para nosotros tener panameños de la calidad, de la seriedad y de la honestidad de la gente que está trabajando en la Comisión del Canal. Y nosotros no tenemos por qué menospreciar eso. Al contrario, debemos construir sobre esas bases sólidas no sobre las dudas. Creo que nosotros estamos minados por las dudas, por la desconfianza en nosotros mismos; no vemos las cosas buenas que hemos hecho.

**MODERADOR:** Debido a la premura del tiempo, vamos a hacer una última pregunta y va dirigida al Dr. Arias. Si se acepta la tesis de privatizar la Administración del Canal, qué

tipo de recomendación laboral recomendaría para este caso?

**RESPUESTA (DR. ARIAS):** Creo que el problema laboral y del Canal, es un problema muy especial, muy distinto, a la situación laboral de las demás actividades dentro de la República de Panamá. Y digo que es muy distinto, porque precisa evitar la interrupción de la operación del Canal o los paros dentro de la operación del Canal. Y para eso, alguna entidad legislativa, con poderes legislativos, tiene que ajustarse a esa realidad. Tiene que ser una legislación que, en realidad, le dé cierta preferencia a esos obreros, sobre los obreros en el resto de la jurisdicción panameña. Porque así como se les exige un cumplimiento, también hay que remunerarlos por ese cumplimiento.

Con respecto a las palabras de mi buen querido amigo, don Jorge, solamente quiero aclarar que me siento totalmente orgulloso de la labor de los panameños en el canal. El problema no estriba en ellos; el problema es un problema jurídico de quién le da instrucciones a ellos.

Ellos trabajan para quién? Lo ideal sería lo que afirma el Arquitecto Riba: que sea el gobierno central. Pero, hoy por hoy, no veo que el gobierno central pueda estructurar, adecuadamente, esa administración, que sea la que da las instrucciones a esos muy competentes obreros que trabajan en el Canal de Panamá.

**MODERADOR:** Quiero agradecerle a los dos panelistas, su muy interesante exposición. Queremos entregarles a nombre de la Junta Directiva y del Comité Organizador, un diploma de reconocimiento.



Se aprecia  
un aspecto del CADE '87  
que resalta  
la participación de DHL,  
empresa courier oficial de la  
XXII Conferencia Anual.

## EXPOSITOR

### DR. GUILLERMO O. CHAPMAN, JR.

TEMA: CONSECUENCIAS ECONOMICAS DE LA TRANSFERENCIA DEL CONTROL DEL CANAL A LA REPUBLICA DE PANAMA



El Dr. Guillermo Chapman, al momento de intervenir en CADE'87 con la conferencia: "CONSECUENCIAS ECONOMICAS DE LA TRANSFERENCIA DEL CONTROL DEL CANAL A LA REPUBLICA DE PANAMA". A su lado en la mesa principal, el Dr. Rubén D. Carles, Moderador.

#### CURRICULUM VITAE

**NOMBRE:** Guillermo O. Chapman Jr.

#### EDUCACION:

Master en Economía y Finanzas  
Louisiana State University - Estados Unidos.  
Licenciatura en Economía.

#### CARGOS DESEMPEÑADOS:

- Economista del Departamento de Planificación en la Presidencia de la República de Panamá.
- Embajador Especial responsable de los Asuntos Económicos de la Misión Negociadora de los Tratados del Canal de Panamá.

#### CARGO ACTUAL:

Presidente de la firma de Consultoría, Investigación y Desarrollo, S. A. (INDESA).

#### PUBLICACIONES:

Autor de artículos, ensayos y exposiciones en conferencias nacionales e internacionales.

**CONSECUENCIAS  
ECONOMICAS DE LA  
TRANSFERENCIA DEL  
CONTROL DEL CANAL A LA  
REPUBLICA DE PANAMA**

por  
**DR. GUILLERMO O.  
CHAPMAN, JR.**

**Conferencia presentada ante  
CADE' 87**

La conferencia del Canal ha sido, a partir de los forjadores de la nacionalidad panameña de principios del siglo XIX, una constante de nuestra historia. Con la llegada del año 2000 se inicia el tercer siglo de esta preocupación nuestra por la cuestión canalera, pero en ese momento por primera vez en nuestra historia la vía interoceánica estará en manos panameñas. En vista de ello y en consideración que en solo trece años se habrá de producir tan significativo evento, es apropiado y conveniente que reflexionemos sobre las consecuencias que en todos los órdenes nos depara la transferencia del control del Canal. Este trabajo se ocupará de examinar las consecuencias económicas de la transferencia.

Existe la creencia bastante generalizada entre muchos panameños que la transferencia del Canal Interoceánico al control de la República de Panamá el 31 de diciembre de 1999 acarreará beneficios económicos muy importantes para nuestro país. Puesto en términos populares, se piensa que nos vamos a "ganar la lotería". Desde un punto de vista técnico, dicho pensamiento implica que el Canal de Panamá tendría una renta económica potencial, a la cual en la actualidad no se está captando bajo la administración de los Estados Unidos, pero que se podría lograr una vez el Canal pase a nuestro control. En este trabajo me propongo analizar esa creencia de la futura lotería o de la renta económica no captada. Para ello intentaré responder a la interro-

gante, ¿Cuál es el futuro económico de Panamá dadas las perspectivas del Canal?

El análisis del tema lo he organizado en cinco partes principales, a saber: 1) la demanda por el uso del Canal; 2) las bases financieras del Canal; 3) los efectos del Canal en la economía panameña en la actualidad; 4) la incidencia que se proyecta para el Canal en la economía panameña hacia el año 2000; y 5) las enseñanzas que podemos derivar del examen que hemos efectuado.

## **I. LA DEMANDA POR EL USO DEL CANAL**

### **A. Evolución Histórica**

Según la clasificación del Dr. Ely Brandes quien es uno de los principales estudiosos del mercado para los servicios del Canal de Panamá, se pueden identificar tres etapas principales en la evolución del mercado del Canal: la parroquial, la monopolista y la competitiva.

En la **Etapá Parroquial** que va desde la apertura de la vía interoceánica al comercio mundial hasta fines de la II Guerra Mundial, el Canal es en esencia una instalación al servicio de los intereses comerciales y militares de los Estados Unidos con un papel muy limitado en el transporte marítimo internacional. El volumen de carga que se mueve a través de la vía canalera aumenta muy rápidamente entre 1915 y 1930, como era de esperar en una instalación nueva, y luego se contrae durante la década de los treinta como consecuencia de la Gran depresión. El volumen de carga comercial que transita en 1930 fue casi igual al que se registró en 1950.

La **Etapá Monopolista** cubre las dos décadas que se inician a principios de los cincuenta, es decir el período del gran auge económico comercial de la **Pax Americana** en

el cual se produce un incremento inusitado en el comercio entre los Estados Unidos y el Lejano Oriente, en especial el Japón. Esta etapa registra un crecimiento sostenido en el tránsito canalero y en el volumen de carga manejado por el Canal, lo cual refleja tanto el excepcional crecimiento del comercio mundial después de la Segunda Guerra, como la posición prácticamente monopolística del Canal vis-a-vis dicho tránsito. Entre 1950 y 1960

la carga movida por el Canal más que se duplica y en la década que terminó en 1970 casi se duplicó nuevamente.

Al iniciarse los años setenta, con el advenimiento del primer choque petrolero, se inicia también la **Etapá Competitiva** del Canal. Ello es consecuencia de la aparición de diferentes rutas y medios alternos al Canal de Panamá, como los siguientes: la reapertura del Canal de Suez en 1975 luego de haber permanecido cerrado desde la Guerra de 1967 entre Egipto e Israel; la construcción de naves de tamaños mayores al máximo que acepta el Canal (llamadas Panamax) para servir rutas de la Costa Oriental de Norteamérica al Oriente por el Cabo de Buena Esperanza a costos competitivos con los del Canal; el puente terrestre transcontinental en los Estados Unidos para contenedores, incluido el llamado "Unit Train"; el oleoducto transistmico por Panamá para transportar petróleo de Alaska; el transporte de granos con destino final en el Lejano Oriente por ferrocarril a través de los Estados Unidos sin pasar por el Canal; y en un futuro próximo, la fabricación de automóviles japoneses en áreas de los Estados Unidos que son actualmente abastecidas a través del Canal de Panamá. A estas rutas y medios alternos hay que añadir la transformación que se está produciendo en la pauta mundial de intercambio por la irrupción a los mercados de la producción de los nuevos países industriales, así como por el aumento



---

en la importancia relativa de los productos de alta tecnología y el lento crecimiento en el comercio de productos básicos.

A principios de la década de los ochenta el Canal experimentó por un par de años, volúmenes muy elevados de movimiento por el transporte del petróleo de Alaska hacia los puertos Atlántico y del Golfo en Estados Unidos, lo cual cesa con la apertura del Oleoducto. El volumen se afectó negativamente además, por la recesión del mundo industrializado. En contraste con las décadas de los cincuenta y sesenta cuando el movimiento canalero se dobla, durante los setenta el crecimiento total es de apenas un 46%. Este menor ritmo de expansión se explica por los factores antes señalados y por el trastocamiento que produjeron en el comercio internacional los dos choques petroleros y el desalineamiento de las monedas de los principales países industrializados. En el caso específico del Canal, además incidió mucho la terminación de la guerra de Viet Nam, la cual había generado un gran volumen de carga. Durante los años fiscales 1985 y 1986 el tonelaje del Canal ha aumentado a tasas bastantes positivas, aunque el movimiento total es inferior al de 1980

En síntesis, se observan cambios muy marcados en el largo plazo en el desenvolvimiento del mercado del Canal con una tendencia hacia el debilitamiento de su posición competitiva. Ello tiene implicaciones muy importantes para la economía del Canal como se verá más adelante.

Veamos ahora las perspectivas del crecimiento de la demanda hacia el próximo siglo.

## **B. Proyecciones de la Demanda**

La Comisión del Canal de Panamá contrató en años recientes dos

estudios para estimar la demanda futura de la vía interoceánica. Uno de ellos, realizado por la firma Manalytics, proyecta un crecimiento del volumen medido en Toneladas del Canal de Panamá del orden del 2% anual entre el presente y principios del próximo siglo. El segundo y más reciente de los estudios realizado por la firma Temple, Barker & Sloane proyecta un crecimiento aún más lento que estaría entre el 1.0% y el 1.5% anual.

Los estudios realizados proyectan el futuro en base a las tendencias que se pueden identificar actualmente. Por supuesto no pueden contemplar acontecimientos extraordinarios e imprevisibles como fueron en el pasado el cierre y posterior reapertura del Canal de Suez, la guerra de Viet Nam y el descubrimiento de petróleo en la vertiente norte de Alaska, todos los cuales afectaron en forma importante el tránsito por el Canal.

Otras posibilidades que incidirán en las perspectivas de la ruta canalera son las alternativas al actual Canal, las cuales incluyen, entre otras, las siguientes: Canal a Nivel, ampliación del actual Canal, el ensanche del Corte Culebra, el proyecto de Centropuerto, tuberías para transportar semisólidos y bandas transportadoras. Las dos primeras de estas posibilidades son objeto de consideración en los estudios tripartitos sobre las alternativas del Canal y se requerirá como mínimo un lustro para conocer sobre su factibilidad técnica y económica. Las dos últimas posibilidades de tuberías y bandas no ofrecen perspectivas económicas muy prometedoras. Por tanto, las oportunidades están fincadas en Centropuerto y en el ensanche del Corte Culebra.

El concepto de Centropuerto es interesante y atractivo. El proyecto consiste en un sistema para la descarga de contenedores transportados por naves que transiten el Canal o que lleguen a uno de sus puertos y

su posterior redespacho en otras naves con destinos distintos a los de los cargueros originales. La función de redistribución que haría el proyecto requiere de instalaciones portuarias especializadas en el manejo de contenedores en ambos extremos del Canal manejadas con gran eficiencia, grandes áreas de almacenaje de contenedores que sea confiable, seguro, rápido y a bajo costo. Centropuerto no sería una alternativa al Canal ya que no podría competir con éste en el costo de transportar un contenedor de un mar al otro; más bien ofrecería un servicio complementario al del Canal. La viabilidad de este proyecto depende de diversos factores y entre los más críticos están la eficiencia y confiabilidad de la administración portuaria y ferroviaria. Hasta tanto no se superen las dificultades de que adolecen ambas, parece poco probable que Centropuerto se pueda llevar a la realidad exitosamente.

El detallado análisis que presentó el Ing. Guillermo Van Hoorde de la Comisión del Canal en CADE 87, concluye en la necesidad de llevar a cabo el ensanche del Corte Culebra a fin de poder mantener la calidad del servicio, medido en horas que deben permanecer las naves en aguas del Canal. Dependiendo del comportamiento del crecimiento del tránsito en el futuro y del número de años en que se quiera llevar a cabo la construcción, ésta debería empezar tan temprano como 1989 o tan tarde como en el año 2000. Todavía no se ha completado el plan de financiamiento del proyecto y estaría pendiente un acuerdo sobre estos aspectos entre los Gobiernos de Panamá y de los Estados Unidos. En vista de estos hechos, es sumamente difícil proyectar con certeza cuando se iniciaría el ensanche, el cual tendría un efecto de importancia en la economía panameña durante su construcción y una vez construido mejoraría la eficiencia y competitividad del Canal.

---

Recapitemos lo examinado hasta aquí en cuanto al mercado del Canal: nos encontramos desde principios de la década de los setenta en la Etapa Competitiva y con perspectivas de que la competencia vaya en aumento; las proyecciones recientes coinciden en estimar un crecimiento lento en el tonelaje de aquí a principios del próximo siglo y la posibilidad de nuevos proyectos asociados a la vía canalera no se pueden proyectar con ninguna certeza con el grado de conocimiento que se tiene sobre ellos en estos momentos.

## II. BASES FINANCIERAS DEL CANAL

### A. Política de Peajes

El peaje es el precio o tarifa que el Canal cobra a sus usuarios por proporcionarle el servicio de transitar de un océano al otro y sus niveles han estado determinados por una política tarifaria diseñada y ejecutada por los Estados Unidos incluso antes de que la propia vía se abriera al tránsito. En esencia la política se basa en considerar al Canal como si fuera un servicio de utilidad pública internacional que debe responder a una obligación cuasi-fiduciaria para con el comercio mundial. La posición invariable de los Estados Unidos por muchas décadas frente a la República de Panamá fue la de que los peajes no se podían tocar, puesto que cualquier aumento produciría gravísimos trastornos en el comercio internacional. Tal postura fue finalmente abandonada como consecuencia de los estudios que el Gobierno de Panamá hizo que realizara una prestigiosa firma consultora estadounidense en 1966, obteniendo para ello apoyo financiero y técnico del Fondo Especial de las Naciones Unidas. El principio de elevar los peajes para que la República de Panamá obtuviese ingreso de la empresa canalera en función del

tonelaje que transite por la misma fue consignado inicialmente en los Anteproyectos de Tratados de 1967 y posteriormente se incorporó en el Tratado del Canal de Panamá de 1977.

Sin embargo, a pesar de lo dispuesto por el tratado vigente, la política de establecimiento de peajes ha quedado limitada por las disposiciones de la Ley No. 96-70 de los Estados Unidos que le establece normas a la Comisión del Canal para el manejo de la vía interoceánica. La parte de la ley que atañe a los peajes establece lo siguiente (traducción propia)

"Los peajes se establecerá a tarifas calculadas para producir ingresos que cubran tanto como sea posible todos los costos de mantenimiento y funcionamiento del Canal de Panamá... incluyendo los costos no recuperados, intereses, depreciación pagos a la República de Panamá... y capital para reemplazo de instalaciones, expansión y mejoras. Los peajes no se establecerán a tasas calculadas para producir ingresos suficientes para cubrir pagos a la República de Panamá según lo dispuesto en el párrafo 4 (c) del Artículo XII del Tratado del Canal de Panamá de 1977."

La cita que se acaba de transcribir amerita varios comentarios. En primer término debe anotarse que el párrafo 4 (c) del Artículo XII del Tratado es el que dispone que habrá un pago a la República de Panamá de hasta US\$ 10 millones anuales en la medida en que las entradas que se obtengan por el funcionamiento del Canal excedan los gastos de la Comisión. Es pues obvio que la legislación de Estados Unidos establece como parte de la política de peajes la norma de que los mismos se deben establecer a niveles que no permitan ni siquiera la limitada participación en utilidades del Canal que estipula el Tratado de 1977.

La segunda observación que debe hacerse es que los niveles de peajes establecidos por los Estados Unidos que son apenas suficientes para cubrir costos, condicionan y acostubran el mercado, tanto en lo económico como en lo jurídico, a funcionar con peajes bajos y cobrados bajo un sistema único que no diferencia entre los distintos tipos de cargas con valores muy diversos, ni por las diferentes rutas que utilizan el Canal. Concretamente, los usuarios latinoamericanos del Canal que serían los aliados naturales de Panamá en la batalla diplomática por los peajes que habrá que librar en el futuro, están entre los clientes que se han acostumbrado a los peajes bajos.

En síntesis, el interés nacional de los Estados Unidos como principal potencia económica mundial y el usuario más importante de la vía intermarina, consiste en seguir una política que maximice el servicio prestado por el Canal, mientras que para Panamá como nación económicamente débil y sin ningún transporte significativo por el Canal, su interés nacional reside en una política de maximizar el nivel de ingreso directos e indirectos que puede derivar de la operación canalera.

Los diversos estudios que se han realizado a partir del que contrató el Gobierno de Panamá en 1965, demuestran que con algunas limitaciones y condiciones los peajes pueden incrementarse para producir un aumento neto en los ingresos del Canal. En la presentación que hizo ante CADE 87 el Dr. David Bovet de Temple, Barker & Sloane, señaló que el estudio realizado por dicha firma para la Comisión del Canal muestra que con un aumento de 100% en los peajes se obtendría un incremento en ingresos equivalente a dos terceras partes del aumento tarifado efectuado. La puesta en práctica de los aumentos, agregó el Dr. Bovet, no debe hacerse mediante incremen-

tos bruscos y aislados, sino a través de aumentos periódicos y predecibles, en magnitudes relativamente pequeñas cada vez. Finalmente señaló que a través de un sistema de peajes diferenciados — que no fue estudiado por su firma — se podría llevar a la práctica los aumentos con mayor facilidad y que además dicho sistema produciría mayores resultados en ingresos que un sistema de peajes únicos como el que actualmente rige.

Frente a ello, es necesario estar alertas a que los Estados Unidos alegarán en el futuro que la política de peajes mantenida por ellos constituye un precedente para cualquiera definición posterior de peajes. Debemos prepararnos para cuando el Canal esté bajo control panameño y anunciemos un aumento de peajes, los Estados Unidos alegarán que la política tarifaria que habrá estado en vigencia por 85 años para esa fecha, constituye un precedente que debe tomarse en cuenta para la modificación de los peajes. Con seguridad, los Estados Unidos esgrimirán en defensa de su posición el parágrafo 1 ( c ) del Artículo III del Tratado de Neutralidad que dispone que " Los peajes y otros derechos por servicio de tránsito y conexos serán justos, razonables, equitativos, y consistentes con los principios del Derecho Internacional." Conociendo la política tarifaria de los Estados Unidos y su sistema legal, es clara la conclusión que ellos introdujeron en el Tratado de Neutralidad la cláusula que acabo de citar en un intento de establecer el concepto de "peajes razonables" como uno de los elementos constitutivos de la neutralidad. Ello nos anuncia un posible enfrentamiento diplomático internacional al asumir Panamá el control del Canal, para el cual debemos empezar a prepararnos desde ahora. Además, debemos tomar en cuenta que la inclinación natural de los usuarios y de sus gobiernos será apoyar la posición que más favorezca que los peajes no se incrementen.

Estas observaciones llevan a concluir que a partir del año 2000 las posibilidades de incrementar los ingresos directos netos del Canal dependerán tanto o más de aumentos en productividad y eficiencia que de incrementos en los peajes y que estos deberán efectuarse con un gran conocimiento del mercado del Canal y luego de haber efectuado una delicada y sostenida preparación diplomática.

Examinemos ahora, aunque sea brevemente los aspectos más relevantes de la administración interna del Canal.

## **B. POLITICA ADMINISTRATIVA DE LOS E.E.U.U.**

El empleo de mano de obra en el Canal se ha caracterizado por una reducción lenta a largo plazo de la fuerza laboral ocupada. Habida cuenta de los incrementos tan importantes que han habido en el tonelaje movido, en especial desde 1950, la reducción en la fuerza laboral implica un significativo aumento en la productividad de los recursos humanos empleados. Las fuentes de dicha productividad han sido principalmente las siguientes: aumentos en la cantidad de capital disponible por hombre empleado como consecuencia del sostenido programa de mejoras al Canal; programas de entrenamiento a la fuerza laboral; estímulos a la productividad por medio del sistema de méritos; y el aumento en la capacidad de las naves que usan la vía.

La administración del Canal por parte de los Estados Unidos, ha descansado más en aumentos de productividad que en incrementos en peajes para hacerle frente a aumentos de costos de diversos orígenes.

## **C. RESULTADOS OPERATIVOS DEL CANAL**

En el transcurso de los últimos quince años los ingresos totales del

Canal se incrementaron en 132% mientras que los gastos aumentaron a una mayor velocidad de 159%. Por su parte, los pagos al factor capital se expandieron en el mismo período en 64%. Las remuneraciones al capital incluyen las ganancias obtenidas, los intereses pagados al Tesoro de los Estados Unidos, los costos del Gobierno de la Zona del Canal hasta 1979 que se cubrían de los ingresos regulares del Canal y los pagos a Panamá que han aumentado más de 40 veces. Los pagos a Panamá antes de 1979 se cubrían parcialmente por la Compañía del Canal y en la actualidad se pagan en su totalidad de los ingresos normales de la Comisión.

Debe pues destacarse que a pesar de haberse aumentado tan significativamente los pagos a Panamá, los gastos operativos del Canal están aumentando a un ritmo mayor que los ingresos brutos y que los pagos a capital. Este fenómeno podría estar sugiriendo una situación de potencial estrechez financiera del Canal en el futuro por razón de los altos costos de mantenimiento, los cuales deberán crecer a un ritmo bastante acelerado la edad de las instalaciones.

Mantengamos como trasfondo este examen esquemático del mercado histórico del Canal y su proyecciones, de la política de peajes que ha mantenido los Estados Unidos, de las políticas administrativas y de los resultados operativos, para pasar a considerar ahora el rol actual del Canal en la economía panameña

## **IV. EL CANAL EN LA ECONOMIA PANAMENA**

La incidencia que tiene la operación de la vía interoceánica en nuestra economía es tanto de orden directo como indirecto, como examinaremos a renglón seguido.

### **A. EFECTOS DIRECTOS DEL CANAL EN LA ECONOMIA**

Tanto la Comisión del Canal de

Panamá como las Fuerzas de Defensa de los Estados Unidos a cargo de la defensa del Canal según los Tratados de 1977, efectúan pagos directos en la economía panameña en la forma de salarios a los empleados panameños de ambas instituciones, compra de mercancías, servicios y contratos, así como jubilaciones y pagos al Gobierno Nacional estipulados en el Tratado. En el año de 1986 los pagos de la Comisión fueron de B/.246.8 millones y los del Departamento de Defensa de B/.204.3 millones, para un gran total de pagos directos de B/.451.1 millones. Las agencias del Gobierno de los Estados Unidos empleaban en el último trimestre de 1986 a 12,700 panameños.

En términos del Producto Interno Bruto de Panamá, el valor agregado directamente por la Comisión del Canal representó el año pasado el 9.1% del total de la producción panameña de bienes y servicios.

Sin embargo, a pesar de la importancia de los efectos directos, posiblemente los indirectos sean aún más significativos.

## B. EFECTOS INDIRECTOS

Examinaremos a continuación algunas de las instituciones económicas panameñas de mayor importancia que se han desarrollado bajo la influencia del Canal. Entre éstas se incluyen el sistema monetario, el Centro Bancario, la Zona Libre de Colón y algunas otras.

### Sistema Monetario

El sistema monetario panameño está basado en la libre circulación del dólar de los Estados Unidos como moneda de curso legal y tiene fuertes vinculaciones con la existencia del Canal en nuestro territorio.

La base legal de la moneda panameña está constituida en primer

término por la norma de la Constitución Política de la República que prohíbe en Panamá el papel moneda de curso forzoso. Esta norma aparece por primera vez en la Constitución de 1904 que se adoptó el 15 de febrero de ese año y luego se repite en todas las enmiendas constitucionales que han acaecido desde entonces. En segundo término, el Artículo 1171 del Código Fiscal dispone que "el actual dólar de los Estados Unidos de América y sus múltiplos y divisiones serán de curso legal en la República..."

El sistema monetario panameño descansa además en las disposiciones contractuales que norman las relaciones de Panamá con los Estados Unidos en los asuntos del Canal, concretamente en el Convenio Monetario con dicho país aprobado por el Gobierno de la República el 6 de diciembre de 1904. El Convenio Monetario parte del interés de los Estados Unidos a través de la Comisión del Canal Istmico (entidad antecesora de la Compañía del Canal de Panamá y de la actual Comisión del Canal de Panamá) en "mantener en la Zona del Canal un sistema monetario sobre la base oro". El mismo establece que en base a que la República de Panamá cumpla con una serie de estipulaciones en cuanto a su sistema monetario, los Estados Unidos convienen en que 1) la moneda panameña sea de curso legal en la Zona del Canal; 2) que la Comisión del Canal Istmico empleará para sus desembolsos la moneda panameña que juzgue conveniente; 3) y que dicha Comisión cooperará con la República a fin de mantener la paridad de la moneda de plata de la República con el patrón de oro.

La simple lectura de las disposiciones del Convenio Monetario y la consideración del momento histórico en que fue firmado llevan a concluir que su propósito primordial era el de facilitarle a los Estados Unidos un arreglo mediante el cual los pagos que efectuasen sus agencias a traba-

jadores, contratistas o abastecedores en la República de Panamá en las tareas de construir y posteriormente, de operar el Canal de Panamá, se pudiesen hacer en una moneda paritaria con la de Estados Unidos. La razón de ser del Convenio Monetario tiene que ver por tanto con el manejo del Canal por los Estados Unidos y esta razón de ser deja de existir el 31 de diciembre de 1999 cuando el control del Canal se transfiere a la República de Panamá. De allí se desprende el argumento que al terminar la razón de ser del Convenio Monetario que es la de facilitar a los Estados Unidos los pagos que deba hacer Panamá por razón del Canal, también termina dicho Convenio, incluyendo la obligación de los Estados Unidos de cooperar para el mantenimiento de la paridad de la moneda panameña.

Un segundo argumento sostiene que el Convenio Monetario se extingue al terminar el Tratado del Canal de Panamá de 1977 quedan abrogados "todos los otros tratados... concernientes al Canal de Panamá", entre los cuales se incluye el Convenio Monetario. Sin embargo, un documento anexo al Tratado (Acta Convenida, 2 (r) eximió de dicha disposición al Convenio Monetario. Tenemos por tanto que el Convenio Monetario se mantuvo vigente como un instrumento "concerniente al Canal de Panamá" y que el Tratado de 1977 que norma las relaciones de Panamá con Estados Unidos en materia del Canal terminará el 31 de diciembre de 1999. En esencia este argumento sostiene que el Convenio Monetario termina con el Tratado de 1977 al haberse convertido por referencia en parte de éste. Un tercer argumento alega que el Convenio Monetario **no necesariamente** termina por cualquiera de los dos razonamientos que aquí se han esgrimido y que las partes bien pueden convenir en mantenerlo vigente.

En adición al Convenio Monetario existe un Canje de Notas de julio de

1979 que se refiere al reemplazo de los billetes de dólar dañados o mutilados, el cual se hará a través del Banco Nacional de Panamá. Como podrán recordar muchos de los que siguen estos asuntos, con anterioridad a esa fecha el reemplazo de los billetes lo hacía The Chase Manhattan Bank, mediante arreglo con el Banco de la Reserva Federal de New York. El canje de notas de 1979, a pesar de ser un documento de extraordinaria importancia para un asunto tan vital como es el sistema monetario, no ha sido publicado por nuestras autoridades. En consecuencia, la argumentación que antecede es a reserva de lo que se concluya del análisis del mencionado instrumento una vez que este sea publicado oficialmente.

La conclusión de este análisis es que la continuidad del Convenio Monetario después de 1999 y la obligación de los Estados Unidos de darle apoyo a la paridad del Balboa con el dólar, es materia de interpretación. Si ello es así y si queremos continuar con el actual sistema monetario panameño, sería mucho más seguro llegar a un nuevo acuerdo con los Estados Unidos en el cual se establezcan sin lugar a dudas las bases para la colaboración entre ambos países a fin de que el dólar de los Estados Unidos de América continúe siendo la moneda de curso legal en la República de Panamá.

Sostengo enfáticamente que a nuestro país le conviene a todas luces continuar con el actual sistema monetario. El sistema panameño equivale a que estuviésemos en el patrón oro que rigió en el mundo occidental hasta la primera guerra mundial. Bajo nuestro sistema monetario la determinación del circulante en la economía es, al igual que en el patrón oro, el resultado de la operación de las fuerzas del mercado y no la decisión de ninguna autoridad administrativa. Para aumentar el dinero en circulación tenemos que ganarnos los dólares u otras divisas a través de nuestras exportaciones de bienes y

servicios importando capitales a través de depósitos bancarios externos o del endeudamiento público. El sistema le impide al gobierno del país financiarse por medio de la emisión monetaria, introduciendo así un grado de disciplina que ha dado por resultado que la crisis financiera panameña sea proporcionalmente menor a la de casi cualquier otro país de la región. Una consecuencia importantísima de ello es que nuestro país ha estado prácticamente libre del flagelo de la inflación, escapándonos de las experiencias traumáticas y distorcionantes que han aquejado a tantos países latinoamericanos. Otro resultado significativo es que el sistema por su naturaleza permite el libre movimiento internacional de capitales, exonerándonos de los mecanismos de control cambiario tan costosos para la economía que se prestan tanto al abuso y que son muy comunes en este hemisferio.

El sistema monetario panameño también tiene sus costos, pero los beneficios son tan notables que a mi juicio debemos hacer todos los esfuerzos necesarios para preservarlo mediante un convenio con los Estados Unidos que nos asegure más allá de toda duda razonable su continuidad después del 31 de diciembre de 1999.

### **Centro Bancario**

El Centro Bancario Internacional que existe en Panamá se ha desarrollado en alguna medida por la influencia del Canal y de las instituciones económicas que se han desarrollado por razón de la existencia en nuestro territorio de la vía interoceánica. Entre los factores que han incidido en el Centro Bancario están el propio sistema monetario, la legislación especializada y con incentivos adecuados que se dictó a principios de los setenta, el propio Canal e industrias conexas que son contribuyentes importantes a la elevada generación de divisas que obtiene nuestra economía por las

exportaciones de servicios. Algunos analistas añaden como factor contribuyente al desarrollo del Centro Bancario la presencia de las bases militares de los Estados Unidos en Panamá.

### **Zona Libre de Colón**

El comercio entrepot se ha convertido en una actividad comercial de un gran peso relativo en la economía panameña por el uso que se le ha sabido dar a las instalaciones portuarias del Canal, al aprovechamiento de la gran frecuencia de transporte marítimo por la vía canalera, al uso del dólar de los Estados Unidos como la moneda de curso legal en Panamá, al Centro Bancario Internacional, a una legislación eficaz y al esfuerzo consciente de muchos panameños a través de varias décadas por promover su desarrollo. La sola existencia del Canal no es suficiente para explicarnos el funcionamiento de la Zona Libre, pero si es a todas luces un factor que ha contribuido a su éxito en grado extraordinario.

De las instituciones mencionadas se derivan varias otras en el área de las exportaciones de servicios que añaden magnitudes significativas a la generación de divisas. Estas, al igual que las anteriores, tienen vinculaciones directas e indirectas con el funcionamiento del Canal.

En conclusión, el Canal ha facilitado la creación de una economía de exportación de servicios de gran productividad y que es el sector de mayor magnitud en la economía panameña. Esta economía de servicios se aprovecha de una amplísima infraestructura física y legal que se ha creado para promoverla y a su vez induce al fortalecimiento continuo de ambos aspectos de dicha infraestructura. Las actitudes y las aptitudes de los panameños — en especial los de la Región Metropolitana del país, aunque no exclusivamente — han sido condicionadas con rasgos

positivos y negativos por todo el complejo de la economía canalera. Si lo expresamos en términos numéricos, tenemos que el 77% de la generación de divisas del país en 1986 provinieron de exportaciones de servicios ( excluyendo remesas por actividades financieras ) y que los gastos directos del Canal y del Departamento de Defensa de Estados Unidos representaron el 33% del total de nuestras exportaciones de servicios.

Para resumir el conjunto de los efectos directos e indirectos del Canal y su defensa en la economía panameña podemos hacer uso del multiplicador que mide cuál es el efecto final de un incremento o contracción en algún rubro de gasto en la economía como pueden ser las inversiones, el gasto público, el consumo o las exportaciones de bienes y servicios. Al aplicar dicho concepto al gasto del Canal y su defensa en base a los diversos estudios que se han realizado a través de los años tendríamos como resultado que desaparecer dicho rubro de gasto nuestra economía se contraería en una cuarta parte, es decir que vendría a ser tres cuartas partes de lo que es en la actualidad.

### C. EL COSTO DE LA DEFENSA DEL CANAL

Habíamos visto antes que los gastos del Departamento de Defensa de los Estados Unidos en la economía de Panamá en 1986 totalizaron B/.204.3 millones. Además de lo que pagan los Estados Unidos a la economía panameña para la defensa del Canal, incurren en otros gastos como son los sueldos y prestaciones a su personal militar y civil, gastos en equipos, pertrechos, combustible, municiones, transporte y otros conceptos. En muy difícil conocer con exactitud el monto total del gasto, pero algunos analistas señalan que este es del orden de US\$700

millones anuales (en los cuales están incluidos los B/. 204.3 millones que gastan directamente en Panamá ). El gasto total representa más del doble de los ingresos que obtiene el Canal anualmente por peajes y aproximadamente el 15% del Producto Interno Bruto de Panamá.

El nivel del gasto de los Estados Unidos no es realmente aplicable a lo que gastaría Panamá, entre otras razones porque ese país atiende desde Panamá intereses de su defensa nacional en toda la región sur del hemisferio occidental y porque en nivel de costos en la economía norteamericana es substancialmente más elevado que el de Panamá, en especial en materia de salarios. Lo que en realidad debe importarnos es que el gasto de la defensa es sufragado en su totalidad por el contribuyente estadounidense y que los ingresos del Canal no contribuyen en nada a financiar los gastos de su defensa.

La situación existente en el tema de la defensa nos plantea interrogantes muy serias a los panameños. ¿Debemos intentar defender el Canal al estilo de los Estados Unidos, es decir de amenazas internas y externas? ¿Qué opciones tenemos en cuanto a nuestro estilo o enfoque para la defensa del Canal? ¿Cuánto nos costaría la defensa? ¿Cómo sufragaríamos su costo?

### D. RECAPITULACION

Los elementos principales que se destacan del examen que hemos venido haciendo su pueden recapitular como sigue:

1. El mercado para el Canal es muy competido y las perspectivas son de que en el futuro la competencia sea cada vez mayor.
2. Se proyecta un crecimiento lento en la demanda medida en toneladas del Canal, aunque la participación de las naves de mayor tamaño será creciente.

3. La política estadounidense de peajes dificultaría adelantar una política panameña de maximación de los ingresos, aunque hay un potencial significativo de aumentarlos en base a una política muy sofisticada de peajes.

4. A falta de aumentos en los ingresos o de una administración eficiente con productividad creciente, habrían posibles estrechez financieras en el futuro Canal.

5. Los panameños no tenemos un conocimiento a fondo de la situación financiera del Canal, de sus mercados, del potencial de los peajes y de los mecanismos para su manejo.

6. Los costos de la defensa del Canal, tal como la manejan los Estados Unidos, son descomunales para la economía panameña. Aún reduciendo el costo de la defensa a escala nuestra, la cuestión nos plantea interrogantes muy serias.

7. El manejo eficiente del Canal hasta el año 2000 y de allí en adelante es clave para el bienestar económico de Panamá.

### V. INCIDENCIA DEL CANAL EN LA ECONOMIA PANAMEÑA EN EL AÑO 2000

Hemos realizado unas proyecciones de la economía panameña hasta el año 2000 en el supuesto que se mantengan en lo fundamental los principales elementos de la política económica que rige en el país en la actualidad y los resultados — que comentaremos mas adelante — muestran que el crecimiento de la producción nacional será bastante lento. Vale la pena examinar en forma breve la razón de ser de dichos resultados.

Puesto en términos simple, las dos principales fuentes de posible crecimiento económico en Panamá

---

en la actual conyuntura son las exportaciones de bienes y servicios y la inversión privada, ya sea nacional o extranjera. Afirmamos esto porque las otras fuentes teóricas de crecimiento que serían los aumentos en el consumo o en el gasto público, no tienen ningunas posibilidades prácticas de liderizar la expansión de la economía. El consumo, porque no puede autosostenerse su incremento en forma permanente si hay una ausencia de otros factores que influyan sobre la oferta. Por su parte, el gasto público no puede expandirse mediante el uso de recursos que provengan de nuevos o mayores impuestos ya que dicha medida a su vez contraería la economía y la vía de endeudamiento externo no está disponible, por lo menos en magnitudes que sean significativas en relación con la demanda global.

Quedamos pues limitados a las exportaciones y a las inversiones. En lo que toca a las primeras, se puede esperar un crecimiento moderado en algunas de las exportaciones actuales de bienes y servicios, con el Canal que es una de las principales creciendo entre el 1.5% y el 2.0% anual según las proyecciones que han elaborado consultores independientes para la Comisión del Canal. Muchas exportaciones tradicionales tenderán a crecer lentamente como sería el caso de los bananos, camarones, café, harina de pescado y otras. Las exportaciones no tradicionales menores podrían crecer a un ritmo bien acelerado, pero son de una magnitud relativamente pequeña todavía. Por su parte las exportaciones de derivados de petróleo tenderán a desaparecer al igual que las de azúcar. Finalmente, los gastos del Departamento de Defensa de los Estados Unidos deberían empezar a disminuir unos cinco años antes de la terminación del Tratado y eliminarse por completo para el año 2000.

Las actuales exportaciones de bienes de Panamá son en su mayoría de productos básicos que se

caracterizan por tener mercados en los cuales prevalece la sobreoferta y por tanto tienen en la actualidad precios deprimidos, con probabilidad de que esa situación se mantenga a largo plazo. Las exportaciones de servicios provienen en lo principal de actividades maduras que tienen mucho menos dinamismo ahora y por los próximos años que en sus etapas iniciales e incluso algunas de ellas como al Zona Libre y el turismo comercial y financiero, tiene sus mercados en la región latinoamericana donde las perspectivas no son halagadoras por lo menos a mediano plazo, por razón de la crisis de la deuda externa. Para nuevas actividades exportadoras tenemos que considerar el tema de la inversión.

Las tres leyes de ajustes estructurales aprobadas en marzo de 1986 han dejado un ambiente poco propicio para la inversión. En primer término, los inversionistas no se sienten incentivados para hacer inversiones industriales o agropecuarias para el mercado interno por la falta de mecanismos efectivos de protección racional. En segundo término, las inversiones para las exportaciones de bienes y servicios no cuentan con reglas que permitan una administración realmente eficiente y racional de los recursos humanos, excepto en condiciones muy especiales. Además, el alto costo y la baja eficiencia de los servicios portuarios, el transporte terrestre de personas y mercancías y la electricidad son barreras que inciden mucho más en contra de la inversión que los pocos incentivos nuevos a la exportación que se introdujeron en las leyes de marzo de 1986.

A pesar de que las tendencias generales que se pueden detectar en estos momentos señalan un crecimiento lento, se pueden dar un conjunto de circunstancias que resulten en un período de unos cuantos años de crecimiento mas acelerado, en forma similar a lo que ya nos ocurrió entre 1978 y 1982. Lo

que podemos visualizar en estos momentos es que a través de un manejo muy eficaz se logre que se realicen simultáneamente a principios de la próxima década el ensanche de Culebra y el Centropuerto. Ello no solamente produciría una bonanza de unos cuantos años, si no que nos permitiría contar con un Canal mas competitivo y con una nueva actividad de exportación de servicios en el Centropuerto que contribuiría a la dinamización de nuestras exportaciones. Sin embargo, para que Centropuerto sea competitivo se requiere, además de un manejo hábil para su realización, efectuar modificaciones profundas en las áreas de legislación laboral y de los servicios públicos a lo que nos referimos antes. Con ello estaríamos, por lo menos en forma parcial, cambiando las condiciones que estipulamos para las proyecciones, es decir la continuación de las actuales políticas económicas.

Las proyecciones con las políticas actuales en un crecimiento del Producto Interno Bruto entre el 2% y 3% anual, con lo cual el ingreso per cápita prácticamente se estancaría de aquí al año 2000 o en el mejor de los casos tendría un aumento insignificante. El desempleo a fines de este siglo estaría entre el 20% y el 25% de la fuerza laboral y la importancia relativa del Canal en nuestra economía sería de una magnitud muy cercana a la actual.

Lo que nos dicen estas proyecciones es que manteniendo la dependencia del Canal y con éste sometido a una creciente competencia internacional, la economía panameña sería cada vez más vulnerable a choques externos. Es evidente que para tener una economía menos dependiente y mas próspera se hace indispensable desarrollar otros sectores productivos. Aún así, hay que poner mucho énfasis en la eficiencia y productividad del Canal a fin de que se mantenga lo más competitivo posible y sea una fuente de ingresos para los panameños y no un lastre económico.

---

Pasemos ahora a considerar las enseñanzas que podemos derivar de este examen prospectivo del papel futuro del Canal en nuestra en nuestra economía.

## **VI. ENSEÑANZAS QUE PODEMOS DERIVAR**

### **A. Defensa**

En cuanto a la defensa resumimos a renglón seguido las principales conclusiones que a nuestro juicio pueden derivarse del examen que hemos hecho de esta cuestión.

Intentar replicar, aún a costos y escala nuestros, el estilo de defensa de los Estados Unidos es incosteable para Panamá. Necesitamos replantearnos una doctrina panameña sobre la defensa del Canal y ello implica en primer término, educarnos a nosotros mismos sobre tan delicado asunto, además de llevar a cabo un debate nacional abierto. Los planteamientos públicos de las autoridades competentes no dejan claro el alcance que ellos se proponen para la defensa panameña del Canal, ni los requisitos de tropas, equipos y armamentos, así como tampoco los costos que conlleva ni la forma en que se sufragarían los mismos. La cuestión de la defensa, aunque involucra la necesidad de análisis técnicos en la disciplina militar, es un asunto que atañe a todos los panameños ya que tiene repercusiones de gran trascendencia para nuestras vidas.

En CADE 87 se planteó la alternativa de manejar la cuestión de la defensa del Canal por medio de su neutralización o neutralidad permanente lo cual requiere de un nuevo tratado para tal propósito y la abrogación del Tratado de Neutralidad de 1977.

Otra posibilidad sería la de formalizar la obligación que asumieron los Estados Unidos en el Tratado de Neutralidad de 1977 de defender el

Canal después del año 2000. Algunos analistas señalan que dicho tratado le plantea a ciertas potencias el problema de que se trata de una neutralidad definida en términos de los intereses de los Estados Unidos y por tanto les corresponde a ellos garantizar dicha neutralidad.

Para tal propósito, Panamá debería acordar con los Estados Unidos el compromiso formal de defender el Canal contra agresiones externas cuando éste se viera amenazado. Sin embargo, en condiciones normales no habría presencia de soldados estadounidenses en Panamá ya que las tropas necesarias para hacerle frente a amenazas de baja intensidad serían panameñas y su contingente no debería ser muy numeroso. Los Estados Unidos proveería en forma permanente los servicios más costosos y sofisticados para detectar posibles amenazas externas, como son los de marina, aviación y ratreo electrónico. Además, los Estados Unidos proporcionaría a Panamá apoyo económico que cubra en lo substancial los costos adicionales en que deba incurrir la República por razón del papel que sumirá por la defensa del Canal.

### **B. Sistema Monetario**

Propongo que nuestro objetivo principal en cuanto al sistema monetario debe ser preservar todas las características fundamentales del actual sistema basado en el dólar de los Estados Unidos. La forma ideal de lograr dicho objetivo es un nuevo acuerdo con los Estados Unidos que ratifique el compromiso de dicho país de colaborar con Panamá para mantener la paridad de las monedas nacionales de ambos países y asegurar la disponibilidad de billetes de dólar para su circulación en Panamá. La conveniencia de dicho acuerdo surge del análisis que adelantamos en esta presentación en el cual se planea que la continuación de la vigencia del Convenio Monetario

después del 31 de diciembre de 1999 puede ser materia de interpretación.

Algunos observadores han señalado que aunque no se logre un nuevo acuerdo monetario en los términos aquí expuestos, el dólar debe continuar siendo la moneda de curso legal en Panamá y los billetes de dólar se podrían obtener en el mercado y a través de relaciones con bancos privados en Estados Unidos. Esta alternativa podría tener el peligro que por razones del control monetario de ciertos delitos, las autoridades norteamericanas pudiesen querer poner cortapisas al funcionamiento de un sistema de hecho, como sería el que se comenta. Sería más fácil y conveniente administrar un sistema en base a un acuerdo claro y explícito.

Una tercera posibilidad sería continuar con el dólar como moneda de curso legal y al mismo tiempo contar con una moneda fiduciaria con no menos del 100% de respaldo de dólares. En esa forma se lograrían todas las características del cuasipatrón oro obviando la necesidad de reemplazar los billetes deteriorados.

Es clara la conclusión que para el año 2000 tenemos varias opciones para garantizarnos la continuidad de nuestro actual sistema monetario. Debemos profundizar en el análisis de esta cuestión para asegurarnos de que si los acuerdos en esta materia con Estados Unidos no continúan en forma automática al llegar el año 2000, nos prepararemos con suficiente anticipación para adoptar la forma más eficaz de mantener el actual sistema monetario.

### **C. La Administración del Canal**

Del análisis que hemos realizado se desprende que el incremento de los ingresos brutos del Canal y de la utilidades en el futuro dependerá de



las condiciones del comercio mundial, de la administración eficiente de las operaciones canaleras y de una política racional de peajes. No podemos hacer nada respecto al comercio mundial pero si mucho respecto a la administración y los peajes.

El principio básico que proponemos para la administración panameña del Canal es que el Canal se mantenga como patrimonio de la Nación. Un segundo principio debe ser que el Estado haga aquello que puede hacer mejor que ningún otro agente en la sociedad, es decir fiscalizar a la actividad privada y ésta a su vez lo que puede hacer mejor que el Estado: administrar eficientemente.

El órgano supremo de la administración del Canal sería una Autoridad del Canal creada mediante una reforma constitucional como ha propuesto el Dr. Gilberto Arias en CADE 87, la cual establecería las políticas, fijaría las normas y fiscalizaría la operación del Canal. La operación del Canal propiamente la haría la empresa privada mediante un régimen de concesiones administrado por la Autoridad del Canal que se otorgaría mediante un riguroso concurso a una o más empresas que cubran las distintas fases operativas. A las empresas concesionarias se les remuneraría en base a los resultados que produzcan.

En materia de peajes recomendamos que se cree a corto plazo una unidad especializada con personal altamente calificado que establezca y mantenga al día un sistema de infor-

mación y análisis sobre el mercado para los servicios del Canal. La unidad debe empezar el diseño de una política de peajes diferenciales que permita maximizar los ingresos del Canal, ajustándose a las realidades del mercado. Al mismo tiempo, el Gobierno Nacional, haciendo uso del conocimiento que se vaya produciendo en esta materia, debe iniciar el desarrollo de una diplomacia canalera para enlistar aliados, principalmente latinoamericanos, de una nueva política de peajes.

#### **D. HACIA UNA VISION MAS AMPLIA DE LA ECONOMIA**

La transferencia del control del Canal a la República de Panamá en el año 1999 no será una panacea para nuestros problemas económicos: más bien nos plantea retos muy serios y complejos en cuanto a como lograr una economía viable.

La viabilidad económica de Panamá, a la luz del reto planteado por el Canal requiere que definamos una estrategia canalera eficiente y realista para lograr que el Canal se administre bien y nos produzca utilidades. Al mismo tiempo debemos elaborar una doctrina panameña sobre la defensa del Canal que satisfaga nuestra integridad como nación y a costos cónsonos con el cumplimiento por el Estado de su obligación de prestar servicios, en especial a los grupos mas necesitados de la sociedad.

Para la viabilidad económica de Panamá es esencial preservar las características del actual sistema mo-

netario panameño.

Los elementos que hemos señalado deben enmarcarse dentro de un plan económico que consulte las ventajas comparativas actuales y potenciales del país y que goce de la aceptación generalizada de la comunidad nacional.

Se ha señalado que el Canal, además de haberse manejado dentro de un enclave en nuestro territorio por muchos años, ha creado un enclave mental y espiritual en los panameños. Para libertarnos de este último enclave en lo económico debemos empezar por reconocer que la instalación física del Canal es de segunda importancia frente a tener la capacidad organizativa y operativa como nación y dicha capacidad es a su vez función de nuestras actitudes y aptitudes. Liberarnos del enclave mental y espiritual requiere por tanto que renovemos nuestros valores como sociedad nacional.

Debemos reconocer además que el bienestar de los panameños dependerá cada vez más del resto de nuestra economía que del Canal. Este reconocimiento nos debe llevar a plantearnos y ejecutar la reconstrucción económica del país.

Finalmente, para liberarnos del enclave tenemos que empezar de inmediato a prepararnos para manejar el Canal eficientemente dentro de esta visión integral de nuestra economía en la que la vía interoceánica es una de las piezas importantes, pero no la única.

# PREGUNTAS Y RESPUESTAS

## DR. GUILLERMO O. CHAPMAN, JR.

CADE 87  
EXPOSICION DEL DR. GUILLERMO CHAPMAN  
PREGUNTAS Y RESPUESTAS

**MODERADOR PROF. RUBEN D. CARLES HIJO:**

El tamaño de la mesa no me alcanza para ordenar estos papeles. Podríamos seguir un esquema casuístico y sacar aquí, en cualquier orden, o por materia, las preguntas. Pero quizás, no sería la forma más didáctica y efectiva. Como podrían ustedes adivinar, los temas de mayor interés en su orden, son: la cuestión del sistema monetario, el asunto de la defensa y en tercer lugar, la cuestión de la política de peajes. Yo pienso que este planteamiento que ha hecho mi amigo Guillermo, es de una gran trascendencia y en lo que se refiere a la cuestión monetaria, debemos tratarlo con mucho aplomo, mucha seriedad, no debemos salir replicando campanas ni estampida porque, como lo ha dicho Guillermo muy bien, el asunto tiene solución. Y entonces, tendríamos nosotros aquí ahora, dos problemas fundamentales, de gran importancia lo que planteó Gilberto esta mañana, sobre la forma de administrar el Canal y ahora, lo que plantea Guillermo en relación a las implicaciones que en sistema monetario panameño, tiene la vigencia de los nuevos tratados, al indicar que a tal hora de tal día, cesa la vigencia del acuerdo monetario.

Aquí hay dos o tres preguntas, Guillermo, que quieren confirmar el aspecto legal. Esa interpretación que tú le das al término de cierta fecha, el Convenio Monetario de 1904, incluidas todas las modificaciones de los tratado que se han dado con Estados Unidos desde esa fecha, aparece esa norma, lo mismo que hagas referencia al principio de política monetaria en las constituciones panameñas. Pero, uno de los puntos que se plantean aquí es que si efectivamente, tú has confirmado el aspecto general de esto.

**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** El literal dos del artículo segundo del Tratado del Canal de Panamá de 1977, dice, este Tratado terminará al medio día, hora de Panamá, el 31 de diciembre de 1999. Y con él terminan todos los instrumentos que forman parte de ese Tratado. Excepción hecha del Tratado Neutralidad, que es otro Tratado.

**MODERADOR PROF. CARLES:** Entonces, esto me permite confirmar la posición de Guillermo sobre su interpretación de que el acuerdo monetario tiene un vencimiento. Entonces, surgen, son más de diez las

preguntas que se refieren a la cuestión monetaria. Y yo pienso que la diversidad del enfoque que se hace en las preguntas, se puede satisfacer si Guillermo, tú repites, las conclusiones que tú tienes sobre la cuestión monetaria porque yo lo que quiero es aclarar a la audiencia, que existe un problema; pero que no es que estamos frente al apocalipsis mañana y quiero reconfortar el ánimo y asegurar a todos, que aun cuando exista esa norma, el problema tiene solución.

Tú podrías repetir, Guillermo, la forma como tú vez este problema y las soluciones que podría tener?

**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** Entre la segunda mitad del siglo pasado y la primera guerra europea, el mundo, básicamente, Europa Norteamérica y los países más avanzados de la América Latina, vivieron bajo el patrón oro. El patrón oro consistía en que todas las naciones referían el valor de su moneda, a un contenido de oro; y emitían moneda con 100% de respaldo de oro. Como resultado del comercio internacional, las naciones aumentaban su posesión de oro o disminuían su posesión de oro. Y, en esa forma, aumentaba o disminuía el circulante en el país, y eso, a su vez, tenía un efecto correctivo en sentido contrario al movimiento de oro, sobre la economía. Eso se abandonó con la primera guerra mundial, se trató de restituir parcialmente, por unos años, después de la segunda guerra mundial, pero ya, con la época de la gran depresión, se eliminó.

Uno de los pocos países en el mundo, que sigue funcionando con un sistema que para todos los efectos prácticos es igual al patrón oro, es Panamá. Lo único que en vez de aumentar o disminuir nuestra cantidad de circulantes por razón del movimiento físico de oro, se hace por razón del aumento o disminución de la cantidad de dólares en la circulación de la economía, para lo cual el Estado panameño no tiene ninguna capacidad de influir sino que está determinado por el funcionamiento propio de la economía.

Eso lo tenemos nosotros, por virtud del acuerdo monetario de 1904, tal como ha sido modificado hasta hoy; incluyendo, pues, unos arreglos administrativos para proveerle dólares físicos a la economía. Un sistema similar tiene Liberia, con la diferencia de que en Liberia no se ha desarrollado un gran centro financiero internacional como sí se ha desarrollado en Panamá, y en cuanto a las propuestas, ese sistema, pues, poniéndolo, recalcando, cuáles son sus características, las característica más

---

importante, la fundamental, es que la cantidad de circulantes es determinada exógenamente. Es decir, por fuerzas fuera del control del aparato estatal o fuera de las manos de ningún ente en la economía. La cantidad de dinero en circulación, la determina la propia acción del funcionamiento del mercado.

Además del sistema panameño, existen otros países, algunos de los países árabes, Singapur, Hong Kong, por lo menos esos países, en donde hay un sistema de moneda fiduciaria, con 100% o más de 100% de respaldo en divisas. Aquí habría que hacer la distinción entre papel moneda y moneda fiduciaria. Papel moneda es lo que prohíbe nuestra Constitución; papel moneda es lo que se conoce en inglés como "fiat money", fiat de la expresión en latín, por el poder mío, yo, como soberano, digo que esto vale. Eso es lo que prohíbe nuestra Constitución. Pero, nada prohíbe tener una moneda fiduciaria. Una moneda fiduciaria qué es: una moneda con un respaldo, con una reserva. Que en la época del patrón Oro, la reserva era el oro; los países que se han ido a moneda fiduciaria de 100% de respaldo, respaldan a su moneda con haberes activos que tiene la entidad administrativa encargada de manejar eso, activos, en dólares, en marcos alemanes, en yenes, en divisas. Entonces, en esos países, típicamente, lo que se requiere es una junta monetaria que lo que hace es que administra la divisa y emite billetes en circulación, en proporción a la cantidad de divisas con las que cuenta.

Eso sería mucho más fácil realizar si, además, tenemos un acuerdo con los Estados Unidos. O a lo mejor, con un acuerdo con los Estados Unidos, no se necesita. Pero si los Estados Unidos insisten en su posición de no querer tener dólares en circulación fuera de Panamá, nosotros podemos lograr los mismos objetivos fundamentales del sistema actual, emitiendo balboas, dólar a dólar; una moneda fiduciaria, con 100% de respaldo en dólar. Eso, terminaría con las mismas características. El circulante determinado exógenamente, sin ninguna capacidad del Estado de financiarse a través de la emisión inorgánica; que es el mecanismo típico en los países de hiperinflación en América Latina y en otras partes del mundo.

**MODERADOR PROF. CARLES:** El pacto de defensa que usted plantea como posible solución, implica en su opinión, un cambio en la actual política exterior?

**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** Yo creo que ese pacto de defensa, implica definir nuestra posición de alianzas políticas en el mundo. Existen, por lo menos, dos fuerzas más importantes y otras fuerzas de segunda naturaleza, yo creo que implicaría eliminar el juego del equilibrio, el acto de equilibrismo a que se refirió la doctora Loser, en el sentido de que no podemos estar simultá-

neamente aliados de los países socialistas y de los países del mundo capitalista. Sí implica una redefinición, creo que claramente requiere una redefinición de nuestra política exterior, implica optar por una alianza política con unas consecuencias de alianza militar con los Estados Unidos vs. la opción de seguir un movimiento tercermundista, no alineación, o de un entendimiento con los países del este; que serían digamos, las opciones o una neutralidad política además de una neutralidad jurídica.

**MODERADOR PROF. CARLES:** El segundo tema en cuanto a abundancia en preguntas es: la cuestión de defensa. Quizás si Guillermo fuera militar, diría que eso no estaba en los términos de referencia y no hablaba de defensa, como ayer nos pasó. Pero, tú te atreves a hablar de defensa?

**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** Bueno, en materia económica, sí.

**PREGUNTA:** ¿Es compatible el desarrollo de otros sectores productivos de la economía, con una concentración de personas y actividades económicas, en la Región Metropolitana, mayormente en el sector de servicios?

**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** Sí, si es compatible. Y es compatible porque nuestra economía tiene capacidad ociosa. Es evidente, cuando uno examina las estadísticas de la utilización de la capacidad en el sector industrial, que se está utilizando una fracción de menos de la mitad de nuestra capacidad productiva. El recurso más importante del país que son sus ciudadanos, está tremendamente subutilizado. Hay una cuota muy alta de desempleo, ya sea que se adopte la cifra oficial o que se adopte algunas cifras revisadas. Entonces, efectivamente, sí hay capacidad; desde el punto de vista de que hay espacio económico para desarrollar el resto de la economía.

Cuando Diógenes hablaba, la primera tarde, sobre el desarrollo en cruz, yo me puse a hacer un ejercicio mental de qué podía significar eso. Y eso significaría que nosotros, utilizando la capacidad ociosa que no estamos utilizando en tierras y en hombres, podríamos añadirle como un 10 ó 15% más a nuestra economía; dándole una dimensión de un sector agrícola mucho más desarrollado; que pienso a ningún costo para el resto de la economía.

Yo creo que para plantearnos el desarrollo del resto del país, tenemos que empezar por reconocer de que le hemos estado poniendo tantas cortapisas a la productividad que naturalmente tiene el sector de servicios que es un sector, naturalmente, muy productivo, mucho más productivo que el resto de la economía porque allí está utilizando el activo más rico del país que es su posición

---

---

geográfica y la instalación física que la aprovecha que es el canal, estamos poniendo tantas cortapisas que la cuchilla ya está llegando a la yugular. Y que lo primero que hay que hacer para iniciar un proceso de reconstrucción de la economía es empezar por eliminar esas cortapisas para restituirle su productividad natural a los sectores de servicios. Un sector de servicios más productivo, más boyante, - no va en contraposición con el desarrollo del resto del país. Es todo lo contrario: y por eso las políticas de reajuste estructural que se han planteado, revelan graves errores estratégicos.

Yo planteo lo contrario: para reconstruir el resto del país, hay que restituir primero, la actividad del sector servicios. ¿Por qué? Porque la única forma que vamos a tener ingresos para subsidiar y financiar el desarrollo del resto del país, es a través del sector más productivo de la economía.

Lo que estamos haciendo es todo lo contrario; estamos poniéndole cortapisas al sector servicios y estamos poniéndole cortapisas al sector productor de bienes físicos, agropecuarios e industriales.

Entonces, yo, concluyendo la pregunta diría, no solamente es posible sino que es absolutamente necesario.

**PREGUNTA:** ¿Considera usted que la economía del área canalera y metropolitana es diferente a la economía del resto del país? O si cada una está mancomunada a la otra o actúan indiferentemente, como si fueran distintas?

**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** Hay, relativamente, poca comunicación entre una y otra. Hay actividades de la economía de servicios, concretamente, Zona Libre, el sector bancario internacional, que al aumentar su producción, sus exportaciones de servicios al resto del mundo, general muy pocas vinculaciones internas, hacia el resto del país. Pero eso, realmente, no es ningún impedimento a que desarrollemos ambas simultáneamente, porque aunque no existen esas vinculaciones, tampoco existe ningún impedimento para que las dos se desarrollen.

**PREGUNTA:** El desarrollo del sector agrícola, considerando la mayor productividad de este sector servicio, no implicaría subvencionar ese sector agropecuario industrial?

**RESPUESTA:** Yo creo que implica hacer una transferencia masiva de recursos al sector agropecuario. Eso es indiscutible. Por lo menos desde el punto de vista del corto plazo y de la satisfacción de las necesidades de alimentación del país, el problema agropecuario panameño, no parece ser un problema de producción. La producción es suficiente. Es, básicamente, un problema de los

productores. Ese problema de los productores, no se va a resolver pasando leyes de incentivos como la famosa Ley 2. Podemos pasar cien leyes como la Ley 2 y eso no le va a llegar al productor pequeño. Eso afecta, fundamentalmente, al productor sofisticado, en materia legal, en materia financiera, que es capaz de discernir sobre qué significan estas cosas y cómo aprovecharlas. El productor pequeño, simplemente, no se ha enterado de lo que está ocurriendo, no tiene forma de aprovecharse de la misma.

Entonces, el problema del sector agropecuario, no es un problema de las leyes de incentivos. Por lo menos, los productores pequeños; que es un problema de la actitud del Estado y de la constancia del Estado en sus programas de desarrollo agropecuario. Yo creo aquí se produjo un corte fundamental y muy grave, en cuanto a la actitud del Estado, cuando se empezaron a abandonar, a principios de los 70, los programas de investigación y extensión agropecuaria y se suplantaron por los mal aventurados programas de los asentamientos campesinos.

Entonces, el desarrollo del sector agropecuario, implica un estado con suficientes ingresos, lo cual a su vez necesita una economía propia, para poder financiar un programa de investigación y un programa de extensión en donde se gradúe a los productores pequeños, a ser productivos; a ser eficientes; a valerse por sus propios méritos. Eso requiere políticas y programas claros, consistentes, y que tengan una permanencia de largo plazo. No programas zigzagueantes que dura lo que dura la administración de un Ministro.

**PREGUNTA PROF. CARLES:** Tratando de dejarle diversidad a las preguntas, leemos la siguiente: No comprendo su exposición en lo referente al desarrollo de la Zona Libre de Colón, puesto que, según los comerciantes, la situación es caótica. Por favor, ampliar.

**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** Lo que yo intenté plantear en cuanto a la Zona Libre de Colón es que el grado de desarrollo que ha planteado esa institución a través de su historia y su crecimiento, sobre todo, a principios de los 50, está íntimamente relacionado con el Canal. Eso no quiere decir que la Zona Libre no tenga problemas. Por supuesto que tiene problemas la Zona Libre, y es una de las actividades económicas generadoras de divisas que está siendo afectada por las cortapisas que el Estado a través de sus políticas, le está estableciendo.

Sin embargo, a pesar de que es una industria con problemas, es una industria importante, es una de las industrias más generadoras de divisas que tiene el país y su desarrollo ha dependido mucho, de la presencia del Canal y de los servicios e instalaciones que a su vez, el Canal genere. Es uno de los elementos importantes de

---

nuestra economía que guarda una relación directa con el desarrollo del Canal.

**PREGUNTA PROF. CARLES:** Pareciera que usted estuviera a favor de seguir el camino fácil de aumentar los peajes del Canal, para cubrir los gastos en vez de seguir el camino más arduo pero más provechoso, de aumentar la productividad, como base para reducir los gastos. ¿Es esta apreciación correcta?

**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** Yo no sé si es correcta o no es correcta; pero déjeme ampliar un poco mi pensamiento sobre ese tema. Yo creo que, como panameños, si nosotros estamos sentados en una mina de oro y estamos exportando el oro a cincuenta dólares la onza cuando en el mercado mundial está a cuatrocientos cincuenta dólares la onza, en el momento en que tomemos control de esa mina de oro, deberíamos tratar de vender el oro al precio del mercado.

Ahora: lamentablemente, la proporción no es de cincuenta a cuatrocientos cincuenta; es decir, las posibilidades de aumentar los peajes existen pero son limitadas. El ensayo, el modelo de simulación matemática que hizo la firma de Temple Bank, indica que con una política sostenida de aumentos relativamente pequeños, periódicos y con predictibilidad de parte de los usuarios, se puede aumentar, en términos reales, lo que se está obteniendo por ingresos del Canal.

Yo creo que si existe esa posibilidad, no por eso vamos a abandonarla. Esa es una forma de que nuestro país le saque más beneficio a la operación comercial del Canal. De eso se trata, ver cómo le sacamos más beneficios?

**PREGUNTA:** Tomando en cuenta los impactos económicos negativos proyectados para el año 2000, como resultado de la salida de los norteamericanos del canal, tal vez sería económicamente recomendable, iniciar negociaciones con los Estados Unidos para mantenimiento de las bases militares?

**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** Yo diría que debemos iniciar negociaciones entre los panameños para reconstruir nuestra economía. Yo creo que el gran mensaje que debemos sacar del examen de lo que el Canal representa para Panamá, es que el canal no nos va a resolver el problema. El problema lo tenemos que resolver nosotros, siendo productivos y para ser productivos, tenemos que reconstruir la economía. Eso no quiere decir que vamos a olvidarnos del canal; que es además, tenemos que preocuparnos del canal. Es que tenemos que hacer las dos cosas.

Yo creo que pensar en un tratado de bases con los Estados Unidos, es una forma de escondernos como el avestruz para no hacerle frente al problema. Tenemos el problema por delante. Nuestra economía ha dejado de ser productiva, estamos en una etapa que acabamos de salir de una recesión, pero estamos creciendo muy lentamente, a un ritmo que no satisface, realmente, las necesidades del país y eso es producto, de una serie de causas de orden externo sobre las cuales podemos hacer muy poco, pero una serie de causas de orden interno sobre las cuales sí podemos actuar. Y ese es el desafío. Un tratado de bases con los Estados Unidos, no nos va a resolver ese problema ni crea desarrollo. Lo que puede crear es una hipertrofia y algunos ingresos, pero no crea desarrollo en el sector agropecuario ni en el sector industrial.

**PREGUNTA:** ¿Cómo propone usted que sufrague el Estado panameño, los organismos que usted propone crear desde ya, para administrar y fijar políticas y fiscalizar el canal cuando pase a manos de panameños?

**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** Yo creo que con un mínimo de buena administración. Realmente lo que cuesta crear un ente que le siga la pista a los peajes, estamos hablando entre todo el aparato a lo mejor alrededor de un millón de balboas al año, algo de esa magnitud. Que dentro de los mil novecientos millones de dólares que es el presupuesto fiscal realmente, se diluye. Es una gota en el océano. Lo importante es tener la visión y la actitud perseverante y constante de empezar a especializarnos en materia del canal, para poder asumir ese rol en una forma responsable e informada en el futuro.

**PREGUNTA:** Recientemente, los acreedores de Panamá, forzaron al gobierno a ejecutar leyes para cambiar el esquema económico de la República, debido a morosidad en la deuda externa. Una vez el Canal entre bajo completo control panameño, estos acreedores podrán tener alguna influencia sobre la forma de administrar el Canal de manera que favorezca a estos acreedores?

**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** En la medida en que nosotros sigamos manejando nuestra finanzas públicas en un forma no organizada, no coherente, en la medida en que no manejemos el Canal en forma responsable, estaríamos invitado a nuestros acreedores a que tengan ingerencia en nuestros asuntos.

La solución a la ingerencia del Banco Mundial y el Fondo Monetario de los acreedores internacionales en los asuntos internos de nuestra economía, es que nosotros asumamos nuestra responsabilidad por nosotros mismos.

---

Que le hagamos frente a nuestros problemas y que lo hagamos en una forma organizada y responsable.

No hay ninguna garantía de que el Banco Mundial no va a intentar tener ingerencia en el Canal. En eso yo difiero del Dr. Arias en cuanto a su apreciación; porque la Caja del Seguro Social, por ejemplo, no le ha pedido un real prestado al Banco Mundial y sin embargo, hay un planeamiento del Banco Mundial al cual nuestro gobierno, pues, parece que el está haciendo caso a reestructurar la situación de la Caja de Seguro Social.

Eso yo creo que responde a si nosotros estamos manejando responsablemente nuestra situación financiera y nuestra situación económica. En la medida en que seamos independientes, no hay entidad bancaria extranjera que va a poder tener ingerencia en el manejo del canal. Pero eso depende de nosotros.

**PREGUNTA:** Nuestra posición geográfica, es nuestra principal riqueza. El Canal es la máxima expresión de la explotación de esa riqueza. No cree usted, que lo que tenemos que hacer es planificar el desarrollo del área canalera en función del resto del país y viceversa? Inclusive, buscando otras fuentes alternativas?

**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** La principal riqueza de un país, es su gente. La obra física que aparentemente hace funcionar la economía de un país y que muchas veces es impresionante, sobre todo la gran industria, las grandes instalaciones, tienen un carácter transitorio y secundario en la vida de un país. Yo creo que eso es lo primero que tenemos que aprender como lección en cuanto a lo que ha significado el Canal para nosotros. Lo importante en la vida de un país es tener económicamente, dentro de un régimen de economía de mercado, en el cual prácticamente nos movemos o con algunas limitaciones nos movemos, es tener capacidad de adaptación, capacidad de cambio constante, para ajustarse a las nuevas circunstancias que se nos plantean. Entonces es un problema de estar rediseñando las instituciones para adecuarlas a las necesidades, y contar con la gente entrenada y reentrenable para hacerle frente a las nuevas circunstancias.

Entonces, el problema nosotros tenemos que plantearlo no en términos de la obra física, sino en términos de los panameños. De prepararnos nosotros, los panameños, para hacerle frente a la tarea de manejar el Canal y a la tarea de reconstruir nuestra economía.

**PREGUNTA:** Usted propone que los Estados Unidos financien los gastos mayores de la defensa del Canal. Como usted sabe, nada es gratis en la vida. A cambio de qué financiarían los Estados Unidos esos enormes gastos?

**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** Yo creo que a cambio de tener la posibilidad de tener unas instalaciones navales y algunas instalaciones aéreas y algunas instalaciones de rastreo en Panamá. El mantener un cierto grado de presencia física sin que haya soldados americanos uniformados en Panamá, debe tener un valor militar para los Estados Unidos, el tener una posibilidad más clara, recuerden ustedes que los Estados Unidos es un país muy legalista, y tener una posibilidad más clara que la que le da el tratado de neutralidad para defender el Canal, tiene un valor en la mentalidad de los Estados Unidos.

**PREGUNTA:** ¿Por qué la política actual de peajes hacia maximizar servicios vs. maximizar ingresos?

**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** Yo creo que eso es por la naturaleza del que ha controlado el Canal. Los Estados Unidos han controlado el Canal y el interés primordial de los Estados Unidos es su comercio internacional. Entonces, ellos le sacan beneficio al Canal, a través de reducir el costo de transporte de sus exportaciones y de sus importaciones, vía peajes baratos. Siendo los Estados Unidos el principal usuario del Canal, es el principal beneficiario de su política de peajes.

**PREGUNTA:** ¿Piensa usted que los ingresos por peajes serán suficientes para hacer frente, además de los costos normales del Canal, a los gastos de su defensa? Sobre todo en la forma amplia como las Fuerzas de Defensa consideran dicha defensa?

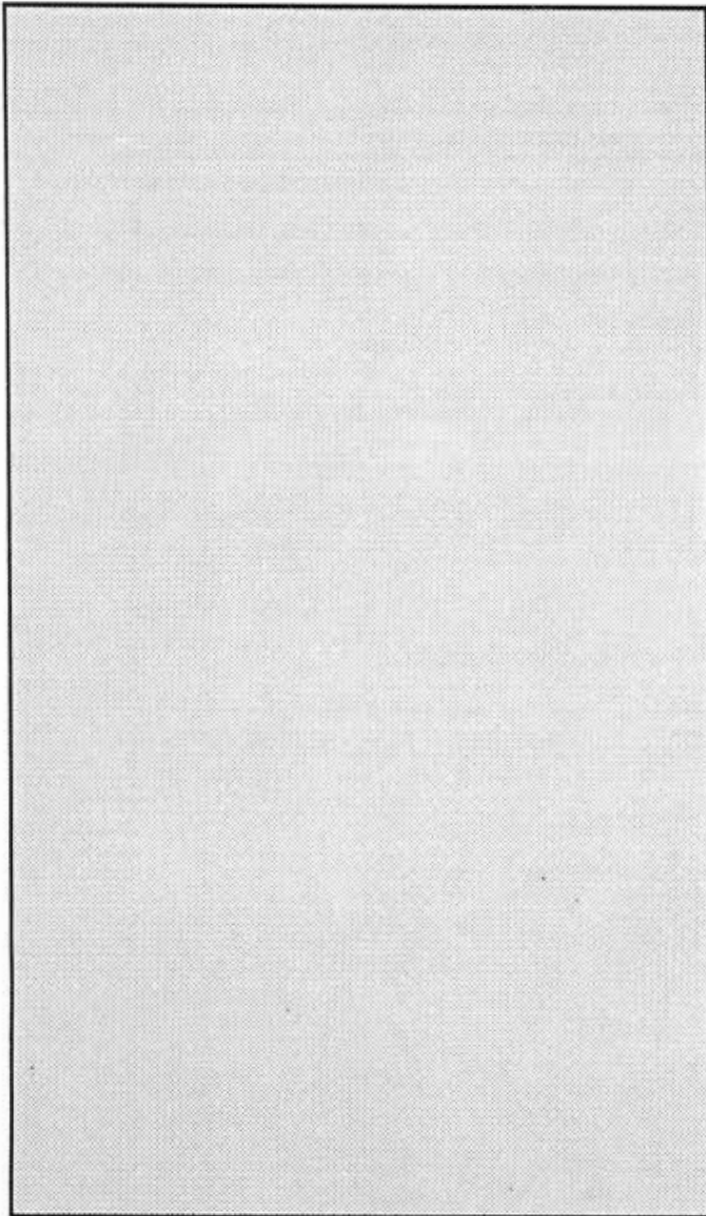
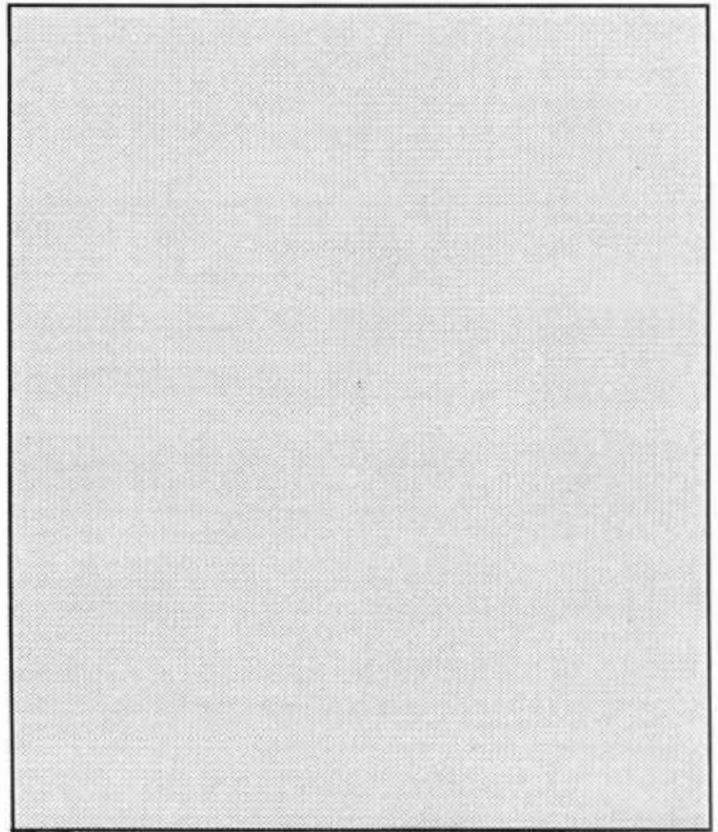
**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** Miren, yo no creo que es cuestión de en qué forma se considere la defensa. Es que bajo ninguna fórmula los ingresos del Canal son fuente para financiar la defensa. Porque los ingresos del Canal, tal como están estructurados, están todos comprometidos a sufragar los gastos del Canal. Entonces, la respuesta es que no; que con cargo a los ingresos del Canal no hay forma de financiar la defensa del Canal.

**PREGUNTA PROF. CARLES:** Tengo aquí diez preguntas, sobre el asunto monetario, unas cinco preguntas sobre el tema de la defensa y quiero hacer una propuesta al presidente de APEDE, que en una fecha próxima organicemos una reunión para tratar el problema monetario. Creo que aquí en Panamá, hay un grupo de panameños serios y responsables que están en capacidad de tratar este tema.

A los inquietos que quieren ya que ejecutamos si los billetes son verdes o son rojos, es posible que haya que tener calma con el asunto porque la cuestión es delicada y mejor es que la analicemos con mucha serenidad y, señor Presidente, ésta es la propuesta que lo le hago y que sea a un plazo muy breve.

**La pregunta es:** ¿Cómo puede usted determinar que la defensa del Canal no es incosteable si no tomamos tan siquiera en consideración los parámetros de esos costos?

**RESPUESTA DR. CHAPMAN:** Creo que puedo repetir casi textualmente, lo que yo dije. La defensa del Canal, con el enfoque de los Estados Unidos, aún a costos y a escala nuestra, no es costeable. No es costeable porque el enfoque de los Estados Unidos es una defensa con respecto a agresiones externas y agresiones internas. Ya, de inmediato, cuando nos planteamos el problema de agresiones externas, tendríamos que hacer una lista. Quiénes podrían ser los posibles agresores del Canal, y eso nos implica, pues, un pie de fuerza y un grado de armamento militar que en la parte de atrás de un sobre viejo podemos calcular que no lo podemos hacer costear.



CORTESIA  
DE



**Celloprint, S. A.**

Telefonos 60-0344  
60-0560

Cables Celloprint  
Telex: 2262 TRT-

Apartado Postal 6-996  
El Dorado, Panamá R. de P.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## FUNCIONAMIENTO ACTUAL DEL CANAL Y SUS POSIBLES MEJORAS

**Expositor:** Lcdo. Fernando Manfredo

1. Una fuerza laboral de alta calidad es y continuará siendo en el futuro factor principal para mantener la ventaja competitiva del Canal de Panamá.
2. El Canal se encuentra en la actualidad, en excelentes condiciones operativas, la capacidad de tránsito excede a la demanda y se tiene un record inmejorable en la seguridad de los barcos, que sería el orgullo de cualquier instalación marítima grande.

## FUNCIONAMIENTO ACTUAL DEL CANAL Y SUS POSIBLES MEJORAS

**Expositor:** Dr. Diógenes De la Rosa

1. El Tratado del Canal de Panamá intenta perpetuar el enclave colonial en el territorio nacional. Debemos dirigir nuestros esfuerzos a lograr la erradicación del concepto de enclave colonial en todo el país, para que tengamos una visión de nuestro desarrollo integral y armónico.
2. Se recomienda renegociar el tratado Torrijos-Carter antes de 1990 para superar cláusulas confusas y oscuras con el propósito de evitar diferencias y posibles confrontaciones. Esto se refiere a la situación singular que se producirá con un administrador panameño nombrado por el presidente de los Estados Unidos y sometido a una junta directiva con mayoría norteamericana.
3. Se advirtió la necesidad de renegociar el tratado de neutralidad para que el mismo sea avalado por las diez naciones más poderosas del orbe. La situación actual es insostenible por cuanto el Tratado es garantizado solamente por los Estados Unidos. La defensa del Canal depende de un Tratado de neutralidad bien logrado.

## MANTENIMIENTO DEL CANAL

**Expositores:** Ing. Carlos Alvarado  
Dr. Stanley Heckadon

1. El incremento en el nivel de tráfico y en el tamaño de los barcos y su tonelaje, hacen que la operación y mantenimiento del Canal requieran día a día de una mayor planificación y de una administración y dirección más científica.
2. Uno de los objetivos del Canal actual, es la utilización de los equipos originales a su máxima capacidad, sin hacer cambios sustanciales en los mismos, pero aplicando nuevas tecnologías.

## EL FUTURO COMERCIAL DEL CANAL

**Expositor:** Dr. David Bovet

1. Las perspectivas de la actividad futura del Canal son halagadoras, puesto que la viabilidad económica de las alternativas de transporte que actualmente se presentan al Canal se ven restringidas por parámetros que favorecen principalmente las cargas de bajo volumen y alto valor.
2. Las perspectivas del tonelaje de carga previstas para el año 2,000 serán un 17% inferior a la proyección actual de la Comisión del Canal.

## LA IMPORTANCIA ESTRATEGICA DEL CANAL EN EL FUTURO

**Expositor:** Dra. Eva Loser

1. Las elecciones en 1999 deben llevarse a cabo bajo un marco de confianza y credibilidad que garanticen la transición del país hacia un proceso verdaderamente democrático.

Para que esta transición se cumpla, es necesario el concurso y buena fe de todos los panameños sin distinción de banderías políticas.



### LA DEFENSA DEL CANAL: SERA DEFENDIBLE?

**Expositor:** Teniente Coronel Guillermo José Wong.

1. CADE '87 es una magnífica oportunidad para reanudar el diálogo franco, serio y responsable que sirva de ejercicio para el intercambio de ideas que nos conduzcan a superar puntos de vista coincidentes en beneficio del interés nacional.
2. El Canal de Panamá es parte importante en la geopolítica mundial. Cualquier acción grave en el área afectará directamente la seguridad y estabilidad del Canal istmico. Por lo tanto, el plan de contingencia para la defensa del Canal de Panamá conlleva el compromiso de mantener, la paz, el equilibrio social, económico y político en el área.
3. La mejor defensa del Canal es el respaldo y apoyo que se tenga del pueblo panameño.

### LA DEFENSA DEL CANAL OTRA VIA DE SEGURIDAD: NEUTRALIZACION, DIPLOMACIA

**Expositor:** Dr. Julio E. Linares

1. El avance de la tecnología militar y de armamentos hace del Canal de Panamá un blanco fácil en el evento de guerra o terrorismo. Por lo que no existe el recurso militar y bélico panameño que haga posible la defensa efectiva del Canal de Panamá.
2. La neutralidad permanente pretende neutralizar la totalidad o parte del territorio de una nación y al cual se adhieren aquellos Estados, que estén intersados en el establecimiento de dicho régimen.
3. Para que la neutralización de un Estado o de una Zona o vía de agua navegable sea verdaderamente efectiva, es requisito sine qua non que haya sido convenida o reconocida por un número importante de Estados o, por lo menos, por aquellos Estados que podrían ponerla en peligro.
4. La neutralización de Panamá será un elemento favorable en la lucha que tarde o temprano habrá de iniciar el pueblo panameño por la abrogación del Tratado de Neutralidad, ya que la neutralización de la

República de Panamá haría innecesaria la neutralización del Canal de Panamea, por cuanto esa estaría comprendida dentro de aquella.

### ALTERNATIVAS PARA LA ADMINISTRACION DEL CANAL

**Expositor:** Ing. Gilberto Arias

1. Se recomienda la organización de una entidad autónoma del estado (Autoridad del Canal) mediante reforma constitucional, que permita la privatización de la administración del Canal, pero no así la privatización de la propiedad del Canal. Una reforma constitucional le otorgaría a la misma una estabilidad y continuidad indispensable para su efectiva operación, que no le podría otorgar una ley especial susceptible de modificación legislativa.

### CONSECUENCIAS ECONOMICAS DE LA REVERSION

**Expositor:** Dr. Guillermo Chapman

1. Que se cree cuanto antes una Autoridad del Canal que establezca las políticas, fije las normas y fiscalice las operaciones de la vía, añadiendo a ello el diseño de un régimen de concesiones para que exista una empresa de administración privatizada del Canal, y que a su vez maneje otras empresas operadoras de las otras funciones complementarias.
2. Que se cree un sistema de peajes diferenciales, lo cual permitiría maximizar los ingresos, de acuerdo con la situación de los mercados y no como el actual, que es un sistema de peajes basado en la maximización de servicios.

### ALTERNATIVAS PARA LA ADMINISTRACION DEL CANAL

**Expositor:** Arq. Jorge Ricardo Riba.

1. Es necesario la utilización adecuada de las áreas, que revirtieron a Panamá, ya que las mismas causarían un impacto económico favorable tanto a las áreas metropolitanas de Panamá y Colón como al restode la República.

## ENSANCHE DEL CORTE CULEBRA

La calidad de servicio que ofrece el Canal de Panamá se mide en función del tiempo que toma procesar los barcos, y de la seguridad de éstos durante su travesía. La calidad de servicio junto con los peajes que se cobran es lo que determina si el Canal es competitivo con las otras alternativas de transporte marítimo.

Excepto por las estructuras de las esclusas, la sección más angosta del Canal es el tramo de ocho millas conocido como Corte Culebra. Debido a que esta sección angosta es de sólo 500 pies de ancho, el tránsito está restringido en esta área del Canal. Esta situación se torna particularmente preocupante si consideramos la tendencia hacia barcos de mayor manga y calado. Aún con las mejoras programadas, las restricciones en el Corte Culebra resultan el mayor obstáculo para hacerle frente al crecimiento de tráfico.

El estudio indica que sin el ensanche, el Canal podría continuar ofreciendo una calidad de servicio aceptable hasta 1977. Con el ensanche, el Canal podría atender el volumen de tráfico que se espera en los próximos 50 años dentro de la limitación del tamaño de las esclusas.

El proyecto del ensanche consta de la remoción y desecho de aproximadamente 34 millones de  $yd^3$  de tierra y piedra a un costo estimado de 400 millones en balboas de 1986.

El análisis económico indica que los beneficios al usuario más que compensan el costo de la inversión y los gastos adicionales de operación durante la vida del proyecto.

Un financiamiento interno, basado exclusivamente en aumento de peajes para cubrir el proyecto por fases con un período de construcción de 7 a 11 años, no sólo es financieramente factible, sino que no requiere cambio en la ley 96-70 ni legislación especial.

Vale la pena señalar que este proyecto sería complementario a cualquier otra alternativa que se pudiera seleccionar, como un tercer juego de esclusas o un canal a nivel, más allá del año 2000.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## CLAUSURA CADE'87



El Dr. Roderick Esquivel, VicePresidente de la República, momentos en que se dirigía al auditorium de CADE'87. A su lado, el Lic. Alfonso Herrera y Franco y el Ing. Eduardo Vallarino Arjona.



En un aparte de CADE'87, se brindó por el cumpleaños del "HOMBRE APEDE", Don Marcos De Obaldía, quien celebró el 25 de abril el mejor de sus días. Los trabajadores de la administración de la APEDE entonaron un Feliz Cumpleaños a tan apreciado ejecutivo. Aparecen en la gráfica junto a Don Marcos De Obaldía, el Lic. Raúl Montenegro y Don Joaquín Vallarino.

**Impresa en los talleres de  
Imprenta Edicano, S. A.**



## Principios y Objetivos de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa

1. *Unir y representar a los Ejecutivos de Empresa en la República de Panamá.*
2. *Dar a conocer las características profesionales y las funciones del Ejecutivo, procurando una mejor valorización de su importancia en el desarrollo integral de la Nación.*
3. *Desarrollar programas de adiestramiento para perfeccionar al Ejecutivo y a su personal subalterno en el mejor desempeño de sus funciones.*
4. *Promover el acercamiento de la Asociación con las instituciones educativas afines para estimular el estudio de la Ciencia de la Administración y divulgar ante la juventud el porvenir que ofrece la profesión ejecutiva.*
5. *Promover las relaciones de la Asociación con otras agrupaciones afines, tanto nacionales como internacionales.*
6. *Sustentar el principio de la libre empresa, promover su perfeccionamiento e incrementar su aplicación exaltando, por todos los medios posibles, los genuinos valores de la Democracia.*
7. *Exhortar a los Ejecutivos a participar, activamente, en el estudio y la solución de los problemas socio-económicos del país.*
8. *Hacer de la Asociación un organismo vigilante de la cosa pública, que se interese por la buena administración del Estado y sus dependencias, e instar a sus asociados a prestar servicios públicos.*
9. *Fomentar la más clara comprensión de la interdependencia entre los sectores obrero y patronal, con base en el reconocimiento y respeto mutuo de sus derechos y deberes, a fin de lograr el mayor bienestar económico y social de todos.*
10. *Demandar de sus asociados el ejercicio de la más alta ética profesional y el apoyo decidido a la Asociación.*

**MARRIOTT  
CESAR PARK HOTEL**

**"SU LUGAR PARA HACER NEGOCIOS"**