

Julio Manduley

El proceso panameño¹

Una aproximación válida a la coyuntura y perspectivas de Panamá exige una reseña —como todas, breve e insuficiente— acerca de la configuración de ese caso singular de capitalismo dependiente latinoamericano que es la formación social panameña. Nos induce a ello tanto su desconocimiento en el exterior, como el imperativo de contribuir a la correcta evaluación de lo que ha sido llamado, en los últimos años, “el proceso panameño”.

I. LA ESTRUCTURA

La inserción en una sola esfera

Desde el momento mismo de su integración a la economía mundial, la economía panameña ha sido una de esas aves raras del desarrollo capitalista. Como el resto de América Latina, logra su plena articulación con la economía mundial a partir de la cuarta década del siglo XIX, cuando, superadas las etapas de cooperación y manufactura, el pujante capitalismo inglés, en pleno desarrollo de la gran industria, va sentando “sobre bases sólidas la división internacional del trabajo”.² Pero, a diferencia del conjunto latinoamericano, esta inserción del modo de producción capitalista en la formación social no se opera sobre la base de posibilidades para crear una oferta significativa de bienes-salarios ni materias primas. Tiene, desde el primer momento, un carácter terciario-exportador. Su condición de integración está dada en función de su capacidad para reducir el tiempo (y costo) de transporte, afectar el tiempo de circulación del capital y reducir, consecuentemente, su periodo total de rotación.

Esta integración exclusivamente en la esfera de la circulación define, *ab initio*, una forma de apropiación de plusvalía que crea, recrea y refuerza tres elementos configurativos del capitalismo dependiente local: una apertura y vulnerabilidad extremas de la economía, gracias

¹ Este trabajo es parte de una investigación más ambiciosa sobre “El desarrollo del capitalismo en Panamá: 1840-1977” que realiza el autor en el Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA-Panamá).

² Ruy Mauro Marini, *Dialéctica de la dependencia*. Ed. Era, México, 1973, p. 20.

a la hipertrofia del sector terciario; una precoz extranjerización, que afecta desde el primer momento no sólo los mecanismos fundamentales de integración en distintos periodos, sino también el conjunto de las actividades más dinámicas; y una insalvable contradicción entre la “zona de tránsito” y el interior del país, en consonancia con la debilidad extrema de la acumulación interna.

Desde la supresión de las Ferias de Portobelo³ y hasta el descubrimiento del oro en California (1848), la panameña es una economía cerrada sobre sí misma, vegetativa y precaria.⁴ El nivel de actividades es a tal grado bajo que la población de la ciudad de Panamá involuciona y, en 1843, ya hay seis ciudades del interior que superan los 4 897 habitantes de la capital.⁵ Las finanzas públicas, reflejo del nivel de actividad, descienden a niveles intolerables, en los años precedentes a la integración.⁶

El descubrimiento del oro californiano —entendido en el marco del desarrollo del capitalismo norteamericano, su expansión comercial y sus anexiones e integración territoriales, así como el desarrollo de la navegación a vapor y las relaciones del antiguo imperio español con las nuevas metrópolis inglesa, francesa y norteamericana, dan la pauta de la reactivación económica en 1848-1849, gracias a un potenciado tránsito de mercancías y viajeros. Con la construcción del ferrocarril transístmico, en el primer quinquenio de los

³ En la población atlántica del mismo nombre se efectuaron, hasta 1739, las transacciones comerciales del imperio español con Ecuador, Perú, Chile y Argentina. Las ferias, de unas seis semanas de duración, aseguraban la subsistencia local el resto del año.

⁴ Sólo las dos primeras décadas del siglo XIX rompen este largo ciclo recesivo. El desarrollo de las guerras de independencia en Sudamérica desvía hacia Panamá un volumen significativo de mercancías y viajeros destinados a Perú y Ecuador. Por otra parte, encontramos en estos años un tratamiento más flexible de la legislación comercial por la Corona Española que, en 1809, otorga a los comerciantes panameños “el casi monopolio del comercio con las colonias inglesas”. Exceptuando esos años, en la primera mitad del siglo XIX la economía depende del “Situado”, una subvención de 150 000 a 250 000 pesos que Lima —y luego Nueva Granada— suscriben, con el propósito de defender el Istmo y servir de muro de contención a las infiltraciones de otras potencias hacia los mares del Sur. Gf. Omar Jaén Suárez, “Presencias imperialistas y dependencia ístmica en la segunda mitad del siglo XIX”, en Varios Autores, *Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Ed. Ministerio de Educación, Panamá, 1974, pp. 170, 171.

⁵ Juan Antonio Susto, *Censos panameños en el siglo XIX. Legislación colombiana e istmeña: 1821-1903*. Ediciones de la revista Lotería, n. 15, Panamá, 1960, pp. 18-19.

⁶ En las dos décadas previas a la integración, el porcentaje de derechos e impuestos no pagados, según los registros de rentas de la Aduana de Panamá, evolucionan de 7.4% en el año fiscal 1831-1832, a 37.9% en 1840-1841, 42.7% en 1841-1842, 79.1% en 1842-1843, hasta llegar a 82.0% de impuestos impagos en el año fiscal 1845-1846. Cf. José Ignacio Mendez, *Panamá: The Public Administration and the 'Censo' in the Early Nineteenth Century*. University of California, Berkeley, 1968, p. 105.

cincuenta, podemos hablar de una inserción plenamente capitalista de la economía panameña. Ello, por tres razones fundamentales: en primer lugar, establece un rol específico y permanente en el proceso de acumulación del capital central; en segundo, significa un prodigioso salto en el desarrollo de las fuerzas productivas; en tercero, introduce, consolidándola, la relación asalariada en la ruta de tránsito. Respecto a lo primero, además de abaratar sustancialmente el costo de transporte de bienes-salarios, materias primas y pasajeros, el ferrocarril monopolizó el transporte del oro de California hasta 1869, cuando inicia operaciones el ferrocarril transcontinental en Estados Unidos.⁷ Respecto a lo segundo, baste señalar que antes del ferrocarril el tránsito de un océano a otro se realizaba en tres o cuatro días, en convoyes de un centenar de viajeros y transportando la carga en pequeñas embarcaciones, durante una parte de la ruta, y en recuas de mulas, la otra. El ferrocarril hace posible transportar en seis horas a 1 500 viajeros y la carga completa de tres vapores.⁸ En cuanto a la fuerza de trabajo, masivamente asalariada, el ferrocarril llegó a concentrar hasta 7 000 hombres en las tareas de construcción.⁹

Como el Canal interoceánico después y el Centro Financiero Internacional en la actualidad, el ferrocarril —principal mecanismo de articulación con la economía mundial, expresión primera del rol específico de la economía en la división internacional del trabajo y “sector” más dinámico y excedentario— fue extranjero. En los tres casos, el papel de la burguesía local fue “pasivo”, subordinado y hasta parasitario. Con el ferrocarril, además de controlar el mecanismo fundamental de integración, el capital extranjero controla — desde entonces — las más importantes actividades en el país.¹⁰ Ya en 1863, entre los 18 individuos que pagan las

⁷ Fessenden N. Otis, *History of the Panama Railroad*. Ed. Harper and Brothers, Nueva York, 1867, p. 7.

⁸ Omar Jaén Suárez, op. cit., pp. 167-68.

⁹ Gerstle Mack, *La tierra dividida*, 2 t. Ed. Universitaria, Panamá, 1971, p. 173.

¹⁰ No sólo el tránsito marítimo en ambas costas era controlado por el capital extranjero. También lo era el tránsito terrestre de un océano a otro. Dos extranjeros, Garrison y Fretz, dueños de un establecimiento de juegos en la ciudad de Panamá, hicieron el primer intento “por sistematizar el caótico tránsito por el Istmo”. Sumaron, a un establo de caballos criollos, 100 mulas importadas de Kentucky y “organizaron un servicio de transporte para pasajeros, equipaje y mercancía a través del Istmo”. Gerstle Mack, op. cit., t. I, p. 164. Los alimentos, a excepción de la carne, el pescado y los vegetales del trópico se importaban regularmente de Estados Unidos e Inglaterra. “El comercio local es casi nominal”, Ver: Charles Toll Bidwell, *The Isthmus of Panama*. Ed. Chapman and Hall, Londres, 1965, pp. 127, 128.

Y para que la apertura y extranjerización de la economía alcanzara ribetes tragicómicos, The Boston Panama Ice Company importaba hielo de Massachusetts y lo vendía a 10 centésimos la libra. Véase: R. W. Hebard, *The Story of the First Transcontinental Railroad, 1885-1955*, s.e., s.f., p. 12.

más altas contribuciones comerciales, sólo se encuentra a 2 panameños por nacimiento. Hacia 1875, 20 de los 24 comerciantes más importantes son extranjeros. En 1885, de los 113 comerciantes más importantes, el 79% son extranjeros, lo que nos hace pensar que la extranjerización abarcaba no sólo el gran comercio, sino también el mediano. Para 1886, entre los 45 comerciantes más importantes, sólo se encuentra a 10 panameños y colombianos, pero todos están asociados a un extranjero. Los “criollos notables” están relegados a la burocracia estatal y privada:¹¹ una verdadera “lumpenburguesía”.¹²

La contradicción zona de tránsito-interior del país, expresada en relaciones asimétricas, de dominación y expropiación de la primera sobre el segundo, es otro elemento estructural. Ya para fines del siglo XIX, el único vínculo importante entre la zona de tránsito y el interior es el mercado de la carne. Hacia 1896, la zona, con un 18% de la población, consume el 43% de toda la matanza registrada. La organización de la comercialización y el monopolio del transporte le permiten imponer los términos del intercambio. Pero los comerciantes capitalinos disponen de otro mecanismo de apropiación más expedito: los llamados “empréstitos forzosos”, contribuciones al Tesoro Público impuestas a personas adineradas en todo el país. Uno de ellos, el de 1895, ilustra la desigual contribución: a las provincias de Panamá y Colón, el espacio transitista, correspondió suscribir un 26.7 y un 9.3% respectivamente del empréstito, a la de Chiriquí, el 20%, la de Veraguas el 12% y a las de Coclé y Los Santos, un 16% cada una.¹³

Estos elementos, apenas reseñados, deben estar en la base de la comprensión del desarrollo del capitalismo en Panamá. Sobre ellos, creándolos, recreándolos y adecuándolos, se configura el capitalismo dependiente panameño: inserción sólo por la esfera de la circulación, apertura extraordinaria de la economía, hipertrofia de los sectores terciarios, extranjerización de los sectores más dinámicos, relegación de la burguesía local y desarticulación, lo que no es sino debilidad del proceso de acumulación interno.

La frustración canalera

¹¹ Omar Jaén Suárez, op. cit., pp. 181, 182.

¹² Refiriéndose a las “clases altas”, Bidwell afirma que familias enteras tienen que mantenerse gracias a las labores de costura realizadas por las jovencitas de la casa, Charles Toll Bidwell, op. cit., p. 229.

¹³ Omar Jaén Suárez, op. Cit. p. 180.

El siglo XX trae una novedad en cuanto a la forma —pero no a la esencia— de articulación con la economía mundial. El enorme desarrollo de las fuerzas productivas que implicó el ferrocarril transístmico quedó opacado por el que significó el canal interoceánico. Al despuntar el siglo, una economía terciaria en sus tres cuartas partes,¹⁴ y extranjerizada desde medio siglo atrás, sufre el impacto de una inversión multimillonaria, acompañada de la tecnología más sofisticada de la época, que emplea un promedio de 42000 trabajadores en la franja excedentaria del país.

La burguesía local, que ha contemplado impotente el cese de los trabajos para construir el canal francés, restaña sus heridas de la Guerra de los Mil Días (1899-1902), entre liberales y conservadores, y vive una situación penosa. El rechazo del Tratado Herrán. Hay en el Senado colombiano¹⁵ detona el movimiento separatista del 3 de noviembre de 1903. Los entreveros de la independencia han sido ampliamente documentados.¹⁶

Pronto la burguesía comercial se vería despojada no sólo de la posibilidad de compartir ventajosamente el usufructo de su principal recurso, sino también del “precio de la venta del Istmo”. Del pago de una indemnización de 10 millones de dólares por costos de la independencia, 9 fueron invertidos en las primeras hipotecas sobre bienes raíces en Nueva York, “para asegurar la estabilidad financiera de la nueva República”.¹⁷ La anualidad de 25 000 dólares no tuvo mejor destino. Estados Unidos convino en adelantar su pago cinco años, a condición de que las primeras diez anualidades fuesen cedidas a Colombia “como contribución a la deuda nacional”.¹⁸ Era sólo el principio. Al adquirir Estados Unidos las

¹⁴ De los Presupuestos de Rentas y Gastos del Gobierno correspondientes a 1899-1900 y 1901-1902, se desprende que más del 80% de las rentas que percibe el Estado proceden del sector terciario. Véase, Luis Ng, *Los presupuestos de rentas y gastos de Panamá de 1870 a 1903*. Ed. Imprenta Universitaria, Panamá, 1972.

¹⁵ El Tratado, rechazado el 12 de agosto de 1903, concedía a Estados Unidos el derecho a construir un canal interoceánico en el istmo de Panamá.

¹⁶ El senador norteamericano Carmack lo expresó bien: “En realidad [...] nunca hubo una verdadera insurrección en Panamá [...] Para todos los intentos y propósitos hubo un solo hombre en esa insurrección [...] el Presidente de los Estados Unidos”. Véase, U.S. *Congress, Congressional Record*, Congreso 58, Sección 2, vol. 38, parte I, p. 706.

Podría haber agregado que con la ayuda de notables comerciantes locales: José Agustín Arango (abogado, consejero y representante de la compañía del ferrocarril), sus tres hijos, Ricardo, Belisario y José Agustín; sus tres yernos, Samuel Lewis, Raúl Orillac y Ernesto Lefevre; J. R. Beers (agente de carga del ferrocarril), Manuel Amador Guerrero (médico de la compañía del ferrocarril y posteriormente primer presidente de la República); y, al decir de Mack, otra “docena de ilustres panameños”. Véase, Gerstle Mack, op. cit., t. II, pp. 205, 206.

¹⁷ Gerstle Mack, t. II, p. 222.

¹⁸ *Ibid.*, t. II, p. 224.

acciones de la Compagnie Nouvelle du Canal de Panamá —que había intentado la construcción del canal, a fines del XIX —, entró en posesión del ferrocarril transístmico, de “prácticamente toda el área de Colón —terminal atlántica del canal — (unos 70 edificios), 26 edificios en la ciudad de Panamá, 6 edificios y un muelle en el puerto de La Boca [...] 33 000 acres de tierra y 2 265 edificios de todo tipo, incluidas 1 588 viviendas”.¹⁹ Por si fuera poco, la burguesía doméstica entra en competencia —es un decir— con el capital norteamericano que actúa en almacenes de mercancías secas, venta de alimentos, hoteles, explotación de espectáculos públicos, construcciones, arrendamientos, comunicaciones, bares y lavanderías, en fin, que “toda suerte de actividades en las cuales la iniciativa y el capital privado han podido ejercitarse con posibilidades de ganancia, fueron copadas por el gobierno de Estados Unidos, convertidos en competidores de excepción, que disponían de recursos imposibles de contrarrestar”.²⁰

Pasada la euforia del primer momento, la burguesía se enfrenta a la frustración canalera: la imposibilidad del conjunto de la clase para apropiar una parte sustancial del excedente que se genera en la zona de tránsito o que la cruza bajo la forma de capital-mercancía. Un paliativo es la masa salarial pagada a los 42 000 trabajadores que, en promedio, demandó la construcción del canal.²¹ Otro, las obras públicas —saneamiento, pavimentación, acueductos y alcantarillados—, emprendidas con recursos norteamericanos. Y un último, la necesidad de alojar grandes contingentes de mano de obra, para la cual las barracas construidas en la zona del canal no bastan. Los comerciantes son ahora también casa-tenientes.

En Panamá, al igual que en otras economías de enclave, “[...] la extrema debilidad de las clases y fracciones dominantes internas y el incipiente desarrollo político —expresado en un aparato estatal inarticulado y particularmente débil— hicieron que, a partir del enclave, se controlase no sólo la actividad económica básica sino también el juego político”,²² llegando a extremos tales que las elecciones de 1908, 1912 y 1918 fueron supervisadas directamente por el ejército norteamericano. Esta omnipresencia norteamericana hace más lenta aún la consolidación del Estado Nacional Neocolonial. Tarde se establecen los mecanismos de

¹⁹ Ibid., t. II, p. 237.

²⁰ Manuel María Alba C., *Cronología de los gobernantes de Panamá. 1510-1967*, s.e., Panamá, 1967, p. 278.

²¹ Gerstle Mack, op. cit., t. II, p. 305.

²² Véase el excelente artículo de Juan Carlos Mattei, “Venezuela: sobre el Estado y las clases dominantes en la coyuntura actual”, *Cuadernos Políticos*, n. 3. Ed. Era, México, 1975.

administración y represión. Apenas en la segunda década del siglo encontramos, con los gobiernos del “liberalismo activo”, un conjunto de medidas que apunta al desarrollo de un mercado interno e, incluso, intentos de crear una economía de remplazo a la canalera.²³

Estos intentos de fortalecer el Estado y facilitar el desarrollo de formas capitalistas de producción se ven seriamente comprometidos, por la recesión de la ruta y de la crisis fiscal derivada de ella. El periodo de entre-guerras es quizá el de mayor penuria, en el siglo XX. Abrumada por la crisis, diezmado el gasto público²⁴ y obligada a disputar plusvalía en condiciones harto difíciles, la burguesía comercial acude a lo que será una constante de la vida republicana: el intento de renegociar el status canalero, como forma de superar la crisis de acumulación que enfrenta.

No obstante, el Tratado Kellog-Alfaro de 1926 es rechazado por la Asamblea Nacional. No sólo no resolvía las cuestiones pendientes, sino que el gobierno norteamericano exigía nuevas concesiones, entre ellas el pago de compensaciones (!) por desastres ocurridos antes de 1903. Los sectores populares, nucleados en el Sindicato General de Trabajadores (1924) y la Liga Inquilinaria y de Subsistencia (1925), y la pequeña burguesía intelectual, organizada en Acción Comunal (1923), facilitaron aquel rechazo.²⁵

La crisis de 1929 interrumpe las negociaciones, que habían sido reiniciadas en 1927, al tiempo que agrava la situación y favorece la penetración del capital extranjero en sectores ajenos al tránsito.²⁶ Ya para estas fechas, el gobierno ha tomado distintas medidas de emergencia: reduce los gastos de personal y administración, reorganiza el Banco Nacional y cubre con bonos la deuda interna. No es sino hasta 1936 —en plena política del New Deal— que el Tratado Arias-Roosevelt mejora sustancialmente la situación.

Vale la pena destacar que, de las tres renegociaciones importantes (1936, 1955 y 1977), las dos primeras expresan un rol estatal precario, en lo tocante a incidencia directa en la

²³ El principal intento integrador planeaba construir una red de ferrocarriles que debían servir de agencias de fomento más que de empresas lucrativas. Sólo pudo completarse parte de la red provincial en Chiriquí, por la oposición norteamericana al proyecto. En el periodo de Porras se crean los Archivos Nacionales, el Registro de la Propiedad y el Civil. Se sancionan los Códigos Administrativo, de Comercio, de Minas, Civil, Penal y Judicial.

²⁴ Tiene que acudirse a la rebaja de sueldos y salarios nominales, se nulifican impuestos y gravámenes, decrece el número de empleados públicos, etcétera.

²⁵ Ricaurte Soler, *Panamá: 1925-1975*. Mimeo. Panamá, 1975. Soler afirma que lo hicieron posible.

²⁶ En estos años, la United Fruit Company se establece en la costa pacífica (en la atlántica, la explotación se remonta a 1899); la Nestlé inicia operaciones en la zona central del país; la Goodyear Rubber Co. Ltda. obtiene concesiones... Véase, Ricaurte Soler, op. cit., p. 13.

acumulación. Más que de aumentar la participación estatal en los beneficios de la ruta, para distribuir a partir del aparato del Estado, de lo que se trata es de abrir las puertas del mercado de la zona del canal a las fracciones hegemónicas del capital en cada periodo. El Tratado de 1936 las abre parcialmente,²⁷ ampliando de manera significativa las posibilidades de acumulación para la burguesía comercial, los grandes ganaderos y los fabricantes de bebidas alcohólicas.

Auge y diferenciación

La segunda guerra mundial extiende estos años de bonanza. El mercado de la zona del canal —ya ampliado para la burguesía local, gracias a la renegociación de 1936— incrementa enormemente su potencial. La población empleada allí pasa de 14 800 en 1939 a 40 000 en 1942; la población residente se duplica entre 1936 y 1943; el tránsito de barcos comerciales descende por efecto del conflicto, pero el de barcos beligerantes permite alcanzar la cifra récord de 9000 tránsitos en 1945. Esta intensificación de actividades se tradujo en una potenciación de la demanda por bienes y servicios. Ello, aunado al desajuste de las rutas comerciales y al descenso de las importaciones que impuso la guerra, presionó fuertemente en provecho del desarrollo de la producción interna.

Llega la hora de las fracciones productivas del capital. En estos años, la superficie sembrada de arroz, frijol y maíz aumenta en un 50%. El beneficio de ganado vacuno aumenta 70% entre 1939 y 1948. La producción de azúcar un 70%, la de leche condensada un 80%. El consumo de energía eléctrica crece en un 62% y 73% en las ciudades de Panamá y Colón, respectivamente. La participación de la zona del canal en el PIB llega a 21% (1945). Hacen su aparición empresas productoras de cemento, productos de arcilla, materiales de construcción. Las fracciones del capital productivo, diferenciadas al calor del auge bélico, logran en la inmediata posguerra compartir la hegemonía, por única vez, en el aparato del Estado. Éste dispone ahora de recursos suficientes como para abordar tareas de infraestructura (carreteras),

²⁷ Se limita la venta indiscriminada de mercancías en los establecimientos de la zona del canal; a los comerciantes panameños se les permite vender directamente a los barcos en tránsito; se autoriza a los concesionarios de almacenes, restaurantes y comercios generales a adquirir provisiones en el mercado panameño, etcétera.

fomento (a la agricultura, fundamentalmente) y ampliación del personal encargado de cumplir las tareas de administración y control.

Nuevamente, la actividad de la ruta gravita sobre las posibilidades de crecimiento. La inmediata posguerra sume a la economía en otra recesión. La venta de bienes a la zona del canal se reduce un 20%, la de servicios un 50%. El mercado de la zona pasa a representar sólo un 8.2% del PIB en 1950. El desempleo alcanza un 11.4% de la fuerza laboral total y un 22.3% de la fuerza laboral no-agrícola.

No obstante, el impacto de la recesión es amortiguado gracias a los activos líquidos, acumulados por las clases dominantes durante el auge precedente. La diversificación de la estructura productiva impide que la recesión golpee con idéntica brutalidad a todas las fracciones del capital. El efecto amortiguador se expresa, primero, en la evolución de la demanda interna, particularmente de los gastos de consumo privado y, desde 1950, en la ampliación del gasto público en consumo e inversión. A pesar de ello, las pugnas interburguesas por el control del Estado se exacerban. En tres años —1949 a 1952— se suceden cuatro presidentes de la República. Las fracciones burguesas productivas exigen un gobierno “intervencionista”, que fomente y proteja la producción para el mercado interno. El gobierno fuerte del coronel Remón, imponiéndose a otras fracciones y estratos dominantes, expresa ese tardío impulso al desarrollo “hacia dentro”.²⁸

La recesión de posguerra, las luchas contra la legalización de las bases militares norteamericanas, en 1947, y el deterioro del nivel de vida de las masas (el índice de precio de los alimentos en la ciudad de Panamá se incrementó en un 75% en los años de la guerra) estimulan el avance del movimiento de masas. La pequeña burguesía, una vez más, da conducción a las clases populares, a través de la Federación de Estudiantes de Panamá (1943), el Magisterio Panameño Unido (1944) y el Frente Patriótico de la Juventud (1944).

El Estado empieza a jugar, en este periodo, un papel más directo en la acumulación. Por una parte, incrementando el gasto público, que retorna niveles importantes, desde el primer gobierno de Belisario Porras (1912-1916). Por otra parte, subsidiando directamente la

²⁸ “[...] será nuestra mayor satisfacción de gobernante que, al finalizar nuestro periodo de gobierno, nuestro país pueda abastecerse de todos aquellos productos de nuestra tierra que necesita para su mantenimiento, y, si es posible, para abastecer también otros mercados [...] “. Discurso de toma de posesión como presidente de la República. Véase, Concha Peña, *El general José Antonio Remón Cantera, Presidente Excepcional 1908-1955*. Ed. Imprenta de la Nación, Panamá, 1955, pp. 31, 32.

producción agropecuaria. Por último, implementando mecanismos de sobreprotección a la industria, a través de los “Contratos con la nación”.²⁹

Fortalecido el capital productivo, y hegemonizando por vez única el aparato estatal, se plantea una nueva renegociación del status del canal. El Tratado Remón-Eisenhower de 1955 lleva el sello de estas fracciones. A partir de ese momento, las manufacturas panameñas están libres de la aplicación del Buy American Act; Estados Unidos promete suspender la producción de manufacturas en la Zona del Canal, tan pronto se compruebe que éstas pueden ser elaboradas en Panamá. El Estado, enfrentado a nuevas tareas, redefine sus relaciones con el enclave y se fortalece, gracias a la captación de nuevos recursos, el incremento del personal administrativo y la consolidación del cuerpo represivo, que se militariza en 1953.

Las fracciones hegemónicas profundizan la sustitución y, ya para 1960, la producción interna abastece el 90.4% de la carne, el 88.6% de las frutas y legumbres y el 86.9% del consumo de los alimentos en general. Las importaciones de éstos, que en 1951 representaban el 19.9% del total de importaciones, bajan a 15.1% en 1955 y a 12.1% en 1960. En los sectores dinámicos del agro, la penetración de relaciones de producción específicamente capitalistas es a tal grado acelerada que los asalariados, que en 1950 representaban un 4.5% de la fuerza laboral agrícola, en 1961 ya representan un 22.8%.

II. LA COYUNTURA

Los antecedentes

Los años sesenta constituyen, con los de la segunda guerra mundial, los de mayor crecimiento de la economía. Las exportaciones de bienes y servicios se triplican y la venta de bienes crece a una tasa de 12.9% anual entre 1961 y 1970. Esta rápida expansión de las ventas externas permitió financiar niveles cada vez más altos de importación, acelerando así la formación de capital y el desarrollo del sector secundario: la inversión total creció a un ritmo de 13.6%

²⁹ La mayoría (72%), firmados por un cuarto de siglo de vigencia, exceptúan del pago de impuestos sobre: maquinarias, equipos, repuestos, envases, combustibles, materias primas, instalación, operaciones y ventas. Establecen además cuotas de importación que suelen ser complementadas con elevados aranceles (v. gr. gravámenes ad valorem sobre valor CIF: camisas, 38.5%; lociones: 122.7%; cigarrillos: 195.5% ...) Véase, Dirección General de Planificación y Administración. *Diagnóstico del sector industrial*, s.e., Panamá, 1971.

durante la década y, cerca de 1970, el 25% del PIB se destinaba a la formación de capital; la inversión en maquinaria y equipo se duplicó entre 1960 y 1965 y lo hizo nuevamente en el quinquenio siguiente.

La industria aborda lo que, a efectos locales, podemos considerar la segunda —y última— fase sustitutiva de importaciones. El capital extranjero se encarga de llenar los intersticios que aún ofrece el abanico de oferta industrial (química, caucho, plásticos...). De las 22 empresas de inversión directa extranjera presentes en el sector en 1968, 18 habían sido establecidas en esa misma década. La mayoría, sin embargo, fueron inversiones de poca monta. No podía ser de otra manera, en un mercado tan reducido y con tasas de salarios que imposibilitan la exportación de manufacturas en casi todos los rubros. Al final de la década, el proceso sustitutivo de importaciones aparece definitivamente estancado: la participación de la producción nacional en la oferta manufacturera total, que en 1961 era de 32%, en 1968 llega a 35%.

Agotado el patrón de crecimiento sustitutivo en el segundo quinquenio y comprometida la expansión general de la economía que caracterizó el primero, toman cuerpo dos proyectos “alternativos” de desarrollo. Por un lado, la pretensión de continuar el desarrollo de los sectores productivos, transfiriendo excedente, a través del Estado, desde los sectores terciarios. Por otro, un proyecto que postula la “hongkonización” de Panamá. Vale decir, abrir aún más la economía al capital extranjero, propiciar una mayor internacionalización de los sectores terciarios y controlar el costoso desarrollo industrial, anulando la sobreprotección.

Las elecciones presidenciales de 1968 fueron expresión de contradicciones y pugnas por el control del aparato estatal, cuyo nivel de gastos se había quintuplicado en la década y crecía a ritmos superiores al 20% anual. Su control era condición indispensable para privilegiar una u otra forma de acumulación. El débil desarrollo ideológico, político y orgánico de las clases y capas populares las hizo fácil presa de una u otra coalición de partidos.

En 1968, el vacío político, el desgaste institucional, el *esprit de corps* de la oficialidad de la Guardia Nacional y el grado de autonomía que ésta había logrado, llevó a un grupo de oficiales a ocupar el Estado. A cinco semanas del golpe de Estado, hicieron público su programa:

Los objetivos de nuestra política económica son: [...] A mediano plazo [...] 1. La ampliación vigorosa de las operaciones de la Zona Libre de Colón; 2. La conversión del aeropuerto de

Tocumen en un centro de producción y reventa de bienes y servicios para el transeúnte y para el incipiente negocio de carga aérea en las Américas; 3. Turismo; 4. La explotación de recursos minerales recientemente descubiertos en la zona atlántica; 5. La promoción de Panamá como un centro financiero internacional con base en la banca nacional y extranjera existente en el país; 6. La continuación racional y prudente de la política de sustitución de importaciones [...]³⁰

El proyecto planteado no requiere explicaciones. A nueve años de gobierno militar, apologistas y detractores deben coincidir en que ha sido cumplido. “Reflexionar sobre una política económica es, antes que nada, preocuparse por sacar de las sombras los intereses de clase que la han inspirado.”³¹ En el caso que nos ocupa, parece incontestable que es el gran capital financiero y sus socios locales los que han inspirado la política económica *global* y los que, desde 1968, hegemonizan el aparato del Estado.

“Represión, demagogia y tímidas reformas en el agro y en la administración caracterizaron el primer año de gobierno militar.”³² A partir de diciembre de 1969, conjurado un contragolpe de derecha, el régimen se plantea —junto al cumplimiento de su programa básico, corregido y aumentado por la “Estrategia para el Desarrollo Nacional”— la necesidad de completar las tareas de modernización. Por otra parte, preocupado por ampliar su base de apoyo social, busca y encuentra el acuerdo con la principal organización de la izquierda —el Partido del Pueblo—,³³ que dispondrá de muy significativo espacio político, particularmente en el agro. Se intensifican las inversiones públicas en infraestructura, educación, salud y vivienda, con cargo a la deuda externa, que se triplica en los primeros cuatro años de gobierno.

La denuncia de los Anteproyectos de Tratado sobre el Canal de 1967 pone nuevamente en el tapete la necesidad de renegociar el status de la zona del canal. El gobierno concita a la “unidad nacional” como única forma de “enfrentar al imperialismo”.

Nos interesa, no obstante, analizar con mayor detenimiento el periodo inmediato.

La coyuntura reciente

³⁰ *La Estrella de Panamá*, 17 de noviembre de 1968.

³¹ Ruy Mauro Marini, *El reformismo y la contrarrevolución. Estudios sobre Chile*. Ed. Era, México, 1976, p. 120.

³² Ricaurte Soler, op. cit., p. 22.

³³ Fundado en 1930 y con significativo arraigo obrero y campesino en la actualidad. Suscribe fielmente las concepciones programáticas y estratégicas comunes a la mayoría de los partidos comunistas latinoamericanos.

Los últimos años marcan el deterioro del proceso de acumulación global en la economía panameña. De una tasa anual de crecimiento del PIB de 6.5% en 1973, desciende a 2.6% en 1974, 0.6% en 1975 y 0.0% en 1976. El deterioro, sin embargo, no es homogéneo. Mientras las manufacturas, construcción e incluso comercio “crecían” a tasas negativas en el último trienio, el sector bancario-financiero lo hacía a tasas de 21.3, 9.5, 9.5 y 7.9% de 1973 a 1976.

La crisis energética, la recesión e inflación internacionales han hecho sentir duramente su impacto en una economía extraordinariamente frágil, volcada al exterior, sin producción de combustibles y sin mecanismos monetarios defensivos. A los factores externos, se sumó el peso de los domésticos: descenso de la venta de servicios a la zona del canal; brutal caída de los niveles de construcción, con serias repercusiones en las industrias intermedias y metálicas; crecimiento casi vegetativo de las industrias tradicionales, particularmente las alimenticias, que no hacen sino acompañar el crecimiento poblacional; contracción del crédito interno; septuplicación de la deuda externa en el periodo de gobierno militar y contracción de la inversión privada, particularmente en los años 1975 y 1976.

Vale la pena hacer un punto aparte, al tratar el problema de la inversión pública y las empresas estatales y “paraestatales”. La inversión pública, de 1970 a 1976, alcanzó 703.6 millones de dólares, es decir, un 34.6% de la inversión total en el sexenio. Entre 1973 y 1975, creció un 53% y, en el último bienio, alcanzó los 310.6 millones de dólares, de los cuales 72% correspondió a construcciones, 22% a bienes de capital y el 6% restante representó el aumento de existencias.

Buena parte de la inversión estatal se ha orientado a los programas básicos de la “modernización” (particularmente electrificación). En este sentido, no debe perderse de vista que “si existe una necesidad perentoria de ampliar la ‘infraestructura’ que requiera inversiones de carácter especial, en ese caso el capital descarga esta necesidad sobre las espaldas del Estado”.³⁴ No es otra la misión del Estado, en su tarea de garantizar las condiciones materiales de la reproducción.

Otra parte importante ha sido destinada a los proyectos de vivienda, educación y salud. Y otra, sustancial, a los programas de producción agropecuaria e industrial de carácter estatal y

³⁴ Elmar Altwater, “Estado y capitalismo. Notas sobre algunos problemas del intervencionismo estatal”. *Cuadernos Políticos*, n. 9, Ed. Era, México, 1976.

paraestatal. Estos últimos han sido sobrestimados a menudo, tanto por empresarios desprevenidos como por políticos ingenuos. En cuanto a las empresas estatales del sector industrial, en 1975 representaron un 3.7% del total de la producción manufacturera y un 2% de la fuerza de trabajo en el sector. En el agro, los 236 asentamientos campesinos ocupan menos del 5% de la tierra cultivable en 1975 e involucran un 5% de la fuerza de trabajo ocupada en explotaciones agropecuarias.

El deterioro de la acumulación, evidenciado desde el primer semestre de 1974, tuvo pronta respuesta por parte del gobierno. En noviembre de ese año se emite la “Declaración de Boquete”, un primer intento de institucionalizar el diálogo con las organizaciones empresariales. La declaración fue evaluada oficialmente como “[...] una dimensión importante y esencial de la *política de unidad nacional* que han lanzado el Jefe de Gobierno y el Presidente de la República”.³⁵ Efectivamente, se trataba de revitalizar el principal instrumento ideológico del gobierno, la empresa privada en general y la izquierda tradicional, para enfrentar el problema de las negociaciones sobre un nuevo Tratado. El *status* de la zona del canal, una vez más, se constituye en obstáculo para un vigoroso crecimiento. Ese es el “secreto” de la unidad nacional, al menos para uno de sus componentes: el empresariado. Si a ello unimos los intereses materiales y la conciencia de las clases y capas populares —obreros, estudiantes, pequeña burguesía funcionaria— respecto al problema canalero, se comprende la base de sustentación de la “Unidad”.

Las medidas concretas para reforzarla, por el lado empresarial, no se hicieron esperar: establecimiento de nuevos incentivos a la inversión, a la reinversión de utilidades, a la producción, a la exportación, subsidios a las tasas de interés para préstamos agropecuarios e industriales, autorización para reiniciar exportaciones de vacuno, modificación de las leyes de vivienda y, como culminación, modificación del Código de Trabajo promulgado en 1972, eliminando la estabilidad de los trabajadores, permitiendo la extensión de las jornadas de trabajo y suspendiendo las negociaciones colectivas.

El “otro polo” de la Unidad Nacional resintió desigualmente el impacto de estas medidas. Tanto el Partido del Pueblo (PC), como la dirigencia de la Federación de Estudiantes de Panamá —una escisión torrijista, con concepciones estratégicas a la derecha del PC—, al

³⁵ Ministerio de Planificación y Política Económica, *Informe Económico de 1975*, s.e. Panamá, 1975, p. 86. Subrayado en el original.

caracterizar al proceso como revolucionario y de liberación nacional, entendieron que las medidas planteadas no eran sino “readecuaciones tácticas”. En la práctica, sobre todo en los últimos dos años, han jugado con tesón el papel de colchones amortiguadores de las demandas populares, en aras de salvaguardar la citada Unidad.

Alternando con la Unidad Nacional, el gobierno dispuso de otra arma de negociación frente a Estados Unidos: la internacionalización del problema panameño. Si en los años sesenta, sucesivos gobiernos lucharon “en soledad internacional”³⁶ por modificar el status y acceder mejor al excedente canalero, los primeros años setenta permitieron una solidaridad latinoamericana con la causa panameña más allá de las declaraciones protocolares. La reunión en Panamá del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (marzo de 1973) prometía la internacionalización masiva del problema. No obstante la consolidación en América Latina de los Estados de la Contrainsurgencia modificó cualitativamente el componente de la solidaridad continental. La destitución del canciller Tack y la neutralización de su competente equipo de asesores marcaron el punto de inflexión: el problema canalero podría latinoamericanizarse, pero en ningún caso se internacionalizaría realmente.³⁷

Aguijoneados por la recesión, los empresarios exigen no sólo modificaciones de la política económica que desgastan la frágil “unidad”, sino también una solución rápida al diferéndum.³⁸ Presionado por el imperialismo, el gobierno renuncia a internacionalizar el problema.³⁹ Melladas las armas de la negociación, el régimen firma un Tratado que no expresa sino el tránsito de un burdo colonialismo —ya incómodo para Estados Unidos— hacia formas de dominio imperialista altamente sofisticadas.

³⁶ Juan Antonio Tack, diciembre de 1974.

³⁷ El viaje del jefe de gobierno panameño a la Conferencia Cumbre de los Países No-Alineados en Sri Lanka parecería desmentir este aserto. Sin embargo, el gobierno “hace acto de presencia” en Colombo a sabiendas que —imposibilitados de solidarizarse con multitud de causas de los países no-alineados— la solidaridad con la causa panameña será meramente protocolar (véase Declaración Final), pero cumplirá, eso sí, el papel de presión puntual en la mesa de negociaciones.

³⁸ En vísperas de la penúltima ronda de negociaciones —el 5 de febrero de 1977— *La Estrella de Panamá* editorializaba: “No basta que las negociaciones sigan, sino que es absolutamente necesario, indispensable, que terminen de una vez.”

³⁹ El 4 de abril de 1976, a su llegada al país para asumir la jefatura de la Cancillería, el ex-embajador en la ONU anunciaba que, si bien la comunidad internacional era una importante “palanca de apoyo”, Panamá debería hacer “un uso moderado y juicioso del apoyo internacional, en sus reivindicaciones sobre la Zona del Canal”. Véase *La Estrella de Panamá*, 5 de abril de 1976.

III. LAS PERSPECTIVAS

La plataforma de servicios transnacionales

Una nueva división internacional del trabajo y una reestructuración de la economía capitalista mundial se impulsan desde la inmediata posguerra y cobran nuevo empuje desde fines de la década pasada. La integración de los sistemas de producción a un nivel superior es la piedra de toque del proceso. En América Latina, esta integración de los sistemas de producción se expresa fundamentalmente en la recepción de algunas etapas inferiores del proceso de producción, desplazadas desde países centrales, a la búsqueda de condiciones más propicias que ofrecen tanto una composición orgánica del capital menor como las condiciones de superexplotación de la fuerza de trabajo —eje fundamental de la acumulación— en el capitalismo dependiente latinoamericano.⁴⁰ El rol asignado a Panamá, en esta nueva división internacional del trabajo que impulsa el imperialismo, toma cuerpo en lo que se ha dado en llamar “la plataforma de servicios transnacionales”,⁴¹ reforzada vigorosamente en el último quinquenio. El elemento fundamental de redefinición es el Centro Financiero Internacional y las actividades que giran en torno a él. Si bien, desde las primeras semanas del gobierno militar, el Centro Financiero estuvo en el tapete, no es sino hasta julio de 1970, con la Ley Bancaria, cuando se institucionaliza. No podemos dejar de señalar que la institucionalización del Centro Financiero coincidió con la aprobación del Bank Holding Act en el Congreso de Estados Unidos, que permitió la expansión de los bancos norteamericanos (sólo en 1972, los bancos de Estados Unidos abrieron 106 oficinas en el exterior).

En la actualidad, el número de bancos en la plaza panameña —que, en 1960, eran 5— llega a 73, de los cuales 71 son privados. Los depósitos en poder del sistema han evolucionado de 341 millones de dólares en 1968, a 714 millones en 1970, 6 006 millones en 1974, hasta llegar a 11 345.2 millones de dólares en diciembre de 1976, de los cuales el 91% son depósitos extranjeros. Las condiciones internas que permiten tan “sano” desarrollo han sido admirablemente resumidas por la Asociación Nacional Bancaria y el Ministerio de Planificación y Política Económica: la libre circulación del dólar, la ausencia de todo control

⁴⁰ Véase, Ruy Mauro Marini, *Dialéctica de la dependencia*, cit.

⁴¹ La feliz expresión se debe a Herbert Souza y Xavier Gorostiaga.

para el ingreso o egreso de capitales, las exenciones tributarias sobre utilidades, la ausencia de impuestos a los depósitos y “el clima de estabilidad social que prevalece aquí”.⁴² Subsiste, sin embargo, una pregunta: ¿a qué responde el Centro Financiero Internacional? La respuesta tiene varios niveles, a nuestro entender. En primer lugar, va de consuno con la necesidad del sistema de internacionalizar el proceso de valorización del capital. En segundo lugar, libre de controles, facilita la función del gran capital financiero como nexo articulador del proceso de producción con el proceso de circulación, “poniendo en juego el dominio de éste último”.⁴³ En tercer lugar, facilita el reciclaje de los capitales flotantes y la especulación bancaria. En cuarto, ofrece un mecanismo expedito de expansión crediticia, allí donde las necesidades de las grandes transnacionales lo exijan.⁴⁴ El Centro Bancario Internacional se complementa con otros dos elementos que constituyen propiamente el Centro Financiero Internacional: un Centro Internacional de Reaseguros y el Banco Latinoamericano de Exportaciones.

El Centro Internacional de Reaseguros posibilita una más estrecha articulación del centro bancario con las empresas, que operan en la Zona Libre de Colón y las compañías navieras al tránsito. Por su parte, el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADDEX)⁴⁵ pretende la creación de un mercado de redescuento de aceptaciones bancarias a corto plazo —hasta un año—, actuando como receptor, intermediario y garante de documentos. Pretende, asimismo, financiar directamente exportaciones con obligaciones de mediano plazo —hasta cinco años—. Las proyecciones estiman que, de empezar a operar en 1978, para 1983 el Bladex financiaría un 20% de las exportaciones industriales que se financian mediante documentos con vencimiento mayor de 180 días.⁴⁶ El Bladex, obviamente, fortalece la competitividad de los exportadores latinoamericanos situados en los sectores “de punta”.

⁴² Declaraciones del presidente de la Asociación Nacional Bancaria, el 24 de mayo de 1978. Véase, *La Estrella de Panamá*. Véase, Ministerio de Planificación y Política Económica, *Informe económico de 1977*, s.e., Panamá, 1977, p. 94.

⁴³ Christian Palloix, *Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización*. Ed. Siglo XXI, Madrid, 1975, p. 90.

⁴⁴ Xabier Gorostiaga, “Panama n’est pas seulement un canal”, *Le Monde Diplomatique*, septiembre de 1977, p. 8.

⁴⁵ Fue propuesto por Panamá en mayo de 1975 en la XX Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales latinoamericanos. El 18 de septiembre de 1977 en Cartagena, Colombia, 19 países firmaron el pacto social, los estatutos y las suscripciones de capital.

⁴⁶ Véase, Teresa Grimaldo, “Apuntes sobre el Banco Latinoamericano de Exportaciones”. *Revista Diálogo Social*, n. 9, julio de 1977.

Estos tres elementos, el Centro Bancario Internacional, el Centro Internacional de Reaseguros y el Banco Latinoamericano de Exportaciones, constituyen el Centro Financiero Internacional de Panamá y definen, en sus rasgos esenciales, el nuevo rol de la economía panameña en la rearticulación del proceso de acumulación impulsada por el imperialismo. No obstante, otros elementos importantes concurren a la configuración de la plataforma de servicios nacionales. Ellos son: la Zona Libre de Colón, las “*paper companies*” y los proyectos estatales.

La Zona Libre de Colón, situada en la terminal atlántica del canal, facilita el tránsito, ensamblaje, almacenamiento y rápido envío a los mercados finales de los productos de 600 empresas radicadas física o financieramente allí, que comercian por valor de más de mil millones de dólares anuales.

La legislación, en el paraíso fiscal panameño, impide precisar el número exacto de “*paper companies*”. No obstante, especialistas fuera de toda sospecha de ser detractores del sistema, las estiman en 55 000.⁴⁷ Sirven, obviamente, a toda la rica gama de mecanismos de doble facturación, evasión de impuestos —tanto en países-sede como donde operan filiales y subsidiarias—, especulación, remisión ilícita de utilidades, etcétera.

A estos elementos de la plataforma de servicios transnacionales, se suma la orientación de la política económica. El Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980 establece claramente las metas del quinquenio. Basta señalar que, de un aporte de los sectores terciarios al PIB de 48% en 1975, se plantea que, para 1980, hayan aumentado su participación a un 58%. Por otra parte, en 1975 y 1976, los principales proyectos de inversión pública en desarrollo apuntan a la consolidación de este carácter de la economía.

El Tratado del Canal

Es en este marco general que debe evaluarse el nuevo Tratado del Canal. Lo primero que cabe destacar es que se negoció sobre el destino de un canal en acelerado proceso de obsolescencia.⁴⁸ En la actualidad, cerca de 1 300 naves son excesivamente grandes para

⁴⁷ Robin Pringle, “Banking in the land of Balboa”. *The Banker*, octubre de 1975.

⁴⁸ “Cuando [el canal actual], se encontraba en su apogeo financiero, nadie le prestó mucha atención. Pero ahora, que se está peleando para no entregarlo, el asunto no vale la discusión.” Ely Brandes, asesor económico de la Compañía del Canal de Panamá, revista *Business Week*, 6 de diciembre de 1976.

atravesar el canal y otras 1 700 sólo pueden hacerlo cuando no están totalmente cargadas. Ya en, 1964, el presidente Lyndon B. Johnson nombró la Atlantic-Pacific Interoceanic Canal Study Commission, con el propósito de evaluar las posibilidades de seguir utilizando la ruta interoceánica en el futuro. En 1970, a un costo de 22 millones de dólares, la Comisión terminó su informe sobre tres materias principales: la operación, funcionamiento, mantenimiento y defensa del actual canal; la viabilidad de agregarle un tercer juego de esclusas, que prolongara su vida útil; y la viabilidad de construir un canal a nivel del mar, teniendo bajo estudio 28 posibles rutas, desde el Istmo de Tehuantepec, como límite norte, hasta la “Ruta Atrató-Truandó”, como límite sur. La Comisión privilegió dos rutas: las Rutas 10 y 14. La primera — “Caimito-Palmas Bellas”—, a unos 25 km al oeste del actual canal, se estimó la “ruta ideal”. La segunda, incorporada dentro de la actual zona, “the second best”. Recientemente —el 28 de junio de 1977— el senador Mike Gravel, de Alaska, puso el problema en el tapete (de la mesa de negociaciones del nuevo Tratado). Gravel presentó, ante el poderoso Committee on Environment and Public Works del Senado norteamericano, un informe donde vincula estrechamente el problema del canal a nivel del mar con el de abastecimiento de combustibles de Estados Unidos e insiste en el interés estratégico en una vía de esa naturaleza.⁴⁹ El nuevo Tratado estipula que los países se comprometen al estudio conjunto y eventual construcción —previa negociación— de un canal a nivel del mar. Es altamente probable que, en un plazo cercano, se inicien (?) las conversaciones al respecto.

La construcción de un canal a nivel del mar permitiría a Estados Unidos enfrentar en mejores condiciones tres problemas importantes. Primero, desde el punto de vista económico, un canal a nivel del mar, utilizado como ruta alternativa al oleoducto planteado para transportar el petróleo de Alaska a la costa este de Estados Unidos, le significaría un ahorro neto de 33 000 millones de dólares (la construcción del oleoducto se estima en 39 000 millones, la del canal a nivel en 5 000 a 6 000). A eso se añade el ahorro en el transporte mismo, que sería de 50 a 100 millones de dólares anuales, a los precios y peajes actuales. A eso, además, se aúna la posibilidad de incrementar enormemente el tránsito de mercancías por un nuevo canal, capaz de servir a los grandes superbuques cercanos a las 300 000 toneladas de desplazamiento. Segundo, desde el punto de vista político, le permite relativizar la

⁴⁹ Mike Gravel, *The Panama Canal. A Reexamination*. Report to the Committee on Environment and Public Works, United States Senate, U. S. Government Printing Office, Washington, 1977.

dependencia de combustibles de la costa este ante países como Argelia y la Unión Soviética, con los que adelanta conversaciones al respecto. Tercero, desde el punto de vista militar, le proporcionaría una capacidad de defensa adicional, evaluada por Gravel en 20 000 millones de dólares; lo que equivaldría a adicionar todo un contingente naval al arsenal norteamericano. Por si fuera poco, el Tratado de Neutralidad recién firmado garantiza a Estados Unidos el derecho a defender de manera “permanente” el actual o un futuro canal a nivel del mar.

De más está decir que la probabilidad —nada extraña— de que la zona tradicionalmente excedentaria de la economía, las áreas más cercanas a las riberas del canal, se desplace 25 km al oeste en pocos años más, compromete seriamente las formas de utilización de las tierras y aguas que revierten. Este aspecto, el retorno de tierras y aguas de la actual zona del canal a la República, es el segundo aspecto importante del nuevo Tratado. Unas 106 700 hectáreas, casi el 65% de la actual zona, revertirían a Panamá, al entrar en vigencia el Tratado, seis meses después del canje de los instrumentos de ratificación. La mayor parte de esas tierras se encuentran dentro de la cuenca del canal, para la que se han establecido estrictas medidas de conservación como foresta, a fin de mantener el nivel de las aguas de los ríos y lagos que alimentan la vía interoceánica. De las tierras restantes, las áreas portuarias son las de mayor potencial económico. Los puertos de Balboa y Cristóbal, en el Pacífico y Atlántico, respectivamente, son los dos únicos puntos por los cuales Panamá tendría acceso a las riberas del canal.

El destino de las tierras con perspectivas de desarrollo económico es, por el momento, objeto de diversas especulaciones, que van desde “una recuperación estatal” de la zona del canal hasta una “recuperación para las multinacionales”. Dos hechos nos dan la pauta de lo que es posible esperar, en cuanto al destino de dichas tierras: el área de Coco Solo, en el sector atlántico, servirá para la construcción de un puerto de “*containers*”, cuyo estudio se encuentra muy avanzado. La Autoridad Portuaria Nacional ha encargado el proyecto a las firmas canadienses Dillingham Corporation Canada Ltd. y Swan Wooster Engineering Co. El financiamiento será otorgado por la Export Development Corporation de Canadá y bancos privados de ese país. En el área de Old France Field, por otra parte, se desarrollará la ampliación de la Zona Libre de Colón.

Las especulaciones acerca del destino de las tierras y aguas que revierten a Panamá, de acuerdo al nuevo Tratado, giran en torno a si éstas serán usufructuadas por el “capital estatal”

o por el “capital privado”. Aun cuando lo sea por el primero, subsiste la interrogante de fondo: ¿cómo se orientará el excedente? La respuesta, obviamente, depende de cómo se responde a la pregunta: “¿quién hegemoniza el aparato del Estado?” En el caso panameño, no hay margen de duda posible: las fracciones improductivas del gran capital internacional y sus socios locales. Aparte, puede ser útil recordar que “la distinción entre ‘capital privado’ y ‘capital estatal’, tan cara a todos los demagogos e ignorantes, es una distinción interna al derecho burgués. De hecho el ‘sector público’ es un sector completamente ‘privado’ (prohibido) a las masas trabajadoras. Las relaciones entre pérdidas (públicas) y ganancias (privadas) es algo que ilustra la banalidad de la distinción. Tácticamente, la distinción es válida, estratégicamente no tiene significado. El capital es uno, su estatuto jurídico puede ser múltiple. Confundirlos, filosóficamente es idealismo, políticamente es oportunismo”.⁵⁰ Lo dicho en cuanto a la utilización de las tierras es válido también para la anualidad por el tránsito en el canal, que se calcula en unos 80 millones de dólares, como promedio anual, hasta el año 2000.

La plataforma de contrainsurgencia

El último soldado norteamericano abandonará el territorio panameño —*caeteris paribus*— al mediodía del 31 de diciembre de 1999, según expresa el nuevo Tratado. Hasta entonces, el Tratado confiere a Estados Unidos la primacía en lo relacionado a la defensa del canal. Sin embargo, se establece el principio de la responsabilidad compartida, por el cual Panamá y Estados Unidos se comprometen a proteger y defender el canal. La forma de esta cooperación en la defensa del canal sería establecida por una “junta combinada”, de carácter paritario, formada por militares de alta jerarquía de ambos países.

Es previsible que, además de Plataforma de Servicios Transnacionales, Panamá se consolide como Plataforma de Contrainsurgencia, jugando un rol destacado en Centroamérica y el norte de Sudamérica. En Panamá permanecerán, con los nuevos acuerdos, la Red Militar Interamericana (RECIM), el Sistema Interamericano de Telecomunicaciones para la Estación de la Fuerza Aérea (SITFA), la Estación de la Red Naval Interamericana de Comunicaciones (IANTN) y sus instalaciones de entrenamiento, la célebre Escuela de las Américas del Ejército

⁵⁰ Roberto Castañeda Rodríguez C., “Los límites del capitalismo en México. Las finanzas del régimen”, *Cuadernos Políticos*, n. 8, ed. Era, México, 1976, p. 57. Nota.

de Estados Unidos (USARSA), la Academia Interamericana de la Fuerza Aérea (IAAFA), el Grupo de Instrucción y Técnico de Embarcaciones Pequeñas (SCIATT) y la Comisión Permanente de Comunicaciones Militares Interamericanas (COPECOMI). Esta Plataforma de Contra insurgencia actúa desde tiempo atrás. Sin embargo, en los últimos dos años, avanza hacia una mayor integración. Las operaciones del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA); la participación conjunta de tropas norteamericanas, nicaragüenses, guatemaltecas, salvadoreñas y hondureñas en las operaciones sobre Nicaragua; la participación creciente de instructores latinoamericanos en estos centros; y la dirección interina de la Escuela de las Américas en manos de un oficial colombiano sólo son algunos indicadores que apuntan en la dirección señalada. A una mayor integración de los sistemas de producción parece corresponder una mayor integración de los aparatos represivos, encargados de garantizar su funcionamiento. La previsible convivencia de oficiales y tropas panameñas y norteamericanas en las tareas de “defensa conjunta” augura una integración aún mayor.

La apertura democrática

La firma de los Tratados, el 7 de septiembre, en Washington, abrió un espacio político importante. El apresurado plebiscito (23 de octubre) movilizó partidos tradicionales, organismos gremiales y estudiantes. No así obreros ni campesinos. Una andanada propagandística y reiterados chantajes patrioterros impidieron un debate propiamente dicho, donde los exiliados antimperialistas fueron los grandes ausentes.

Lo rescatable de esas semanas es el hecho de que el gobierno toleró pronunciamientos y declaraciones que, por primera vez desde 1968, cuestionaban a fondo al régimen. Desiguales por su origen y contenido clasista, provinieron de tres direcciones: el movimiento estudiantil radicalizado (FER-29, Guaycucho y Liga Socialista Revolucionaria); viejos políticos que ya no representan ninguna fracción de clase importante ni decisoria (la vieja dirigencia del Partido Panameñista); y un grupo muy heterogéneo de profesionales, nucleados en el movimiento de Abogados Independientes, donde se dieron cita desde elementos consecuentemente antimperialistas hasta otros turbiamente fascistoides, unidos por un antimperialismo a ultranza.

La apertura democrática, fruto de la necesidad de recomponer fuerzas como —sobre todo— de contrarrestar la campaña adversa al Tratado y al régimen en Estados Unidos, no se cerrará antes de la ratificación del Tratado en el Senado norteamericano, esperada para el primer semestre de 1978. El régimen, espoleado por la crisis económica y la descomposición de su base social de apoyo, busca redefinir la alianza pluriclasista, que, con altibajos, ha ocupado el Estado desde 1968, bajo la hegemonía del gran capital financiero. Esta redefinición —que se institucionalizará en agosto de 1978, cuando se renueve la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos (505) y ésta elija el presidente de la República— puede tomar varias formas. Desde las elecciones por nóminas partidarias hasta la designación de candidatos vinculados a diversas organizaciones. Lo *esencial* es que las fracciones no-hegemónicas del capital reclaman —cada vez con mayor éxito— una participación institucionalizada en la conducción del Estado, sin cuestionar la hegemonía del aparato militar y el capital financiero.

Las organizaciones de izquierda enfrentan un futuro difícil. La llamada “izquierda del gobierno” (algunos altos personeros y la vieja dirigencia de la Federación de Estudiantes de Panamá) parece intensificar el rol que tan tesoneramente ha desempeñado: apoyo incondicional al régimen y brazo político capaz de movilizar —cada vez menos— masa estudiantil y barrial, a la búsqueda de logros muy puntuales y cada vez más malos.

El Partido del Pueblo, fiel a su concepción estratégica, evalúa la actual coyuntura como un paso adelante en la lucha contra el enemigo principal, el imperialismo, y descuida otros frentes, jugando un papel desmovilizador de las fuerzas populares en las cuales tiene bien ganado arraigo. “Para luchar contra el imperialismo, es indispensable entender que no es un factor externo a la sociedad nacional latinoamericana, sino más bien el terreno donde éste finca sus raíces y un elemento que la permea en todos sus aspectos.”⁵¹

Varios sectores del movimiento de masas, especialmente sindicatos de la izquierda independiente, han iniciado el largo proceso de maduración ideológica y orgánica diferenciándose de la burocracia sindical.

Los sectores estudiantiles radicalizados, gérmenes de la izquierda revolucionaria, parecen avanzar la configuración de un perfil ideológico, político y orgánico, que les permita superar

⁵¹ Ruy Mauro Marini, *Subdesarrollo y revolución*, 5ª. ed. (corregida y aumentada). Ed. Siglo XXI, México, 1974, p. VII.

su débil inserción en el movimiento de masas. La redefinición burguesa, que exige un espacio político donde dirimir institucionalmente las contradicciones secundarias, posibilita ahora la utilización de ese mismo margen y no parecen dispuestos a desaprovecharlo.⁵²

Panamá, noviembre de 1977

⁵² Salvo citas precedentes, todas las cifras estadísticas que aparecen en el texto son de la Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo.