

## El enclave económico y militar de los Estados Unidos sobre Panamá

ANDRÉS VENTOSA DE CAMPO\*

Al considerar el Canal como el problema fundamental de Panamá, se corre el riesgo de parcializar y de *no comprender* en su totalidad y en su justa dimensión la problemática principal de esta nación latinoamericana. Hay que estudiar desde el punto de vista de los intereses económicos y militares de los Estados Unidos la zona estratégica del Canal de Panamá, que si bien fue la causa original, en la actualidad sólo es una parte de su poder de dominación sobre los mercados, servicios, recursos y sobre las bases y centros militares que son necesarios para la expansión de su poder económico y de su influencia hegemónica sobre la región.

Desde esta perspectiva, el Canal de Panamá no es más que una solución técnica, una más entre otras muchas, que utiliza el imperialismo, en su fase superior del capitalismo actual, al concentrar e internacionalizar la producción mundial, su financiamiento y su comercialización a través de las transnacionales, principalmente del capital monopolista norteamericano.

Históricamente, primero para España, posteriormente y hasta la actualidad para los Estados Unidos, Panamá ha constituido un enclave económico y militar de servicios internacionales bajo el control directo de intereses extranjeros, enclave que es dotado de un estatuto legal diferente de quel que tienen otras actividades económicas internacionales, y cuyos beneficios son transferidos a la metrópoli, primero hispana y luego norteamericana.

Históricamente, también, al Istmo de Panamá le fue asignada la función de paso estratégico, de puente obligado para el tránsito de las riquezas que la metrópoli española recibía de sus colonias en América. Esta forma en la que Panamá se fue vinculando al mercado mundial determinó su posterior desarrollo, al ir acentuando paulatinamente la preponderancia de los sectores improductivos, de los servicios y del comercio, en detrimento de los

\* Licenciado en Relaciones Internacionales y en Economía, realizó estudios de doctorado en Relaciones Internacionales, en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Es profesor en la misma Facultad desde 1968, en donde ha impartido: Teoría de las Relaciones Internacionales, Europa Occidental, Metodología de las Relaciones Internacionales, Historia Económica y Social, etcétera. Actualmente es profesor de tiempo completo e investigador adscrito al Centro de Relaciones Internacionales.

sectores productivos.<sup>1</sup> Así la zona estratégica del Canal sigue provocando, en la actualidad, una grave dependencia económica y militar de Panamá con respecto a los Estados Unidos, dependencia que genera y reproduce una situación de subdesarrollo dentro de la economía panameña y que provoca distorsiones y contradicciones nacionales, al mantener en la zona del Canal una estructura económica, tecnológica, de organización, de intereses militares, de costos y objetivos, etcétera, completamente diferentes a los del sistema económico del resto del país.

Por razones de presentación y para facilitar el estudio y análisis del problema, pasaré a distinguir y separar los intereses económicos de los militares, dentro del flujo de relaciones entre Panamá y los Estados Unidos, en torno a la zona del Canal.

### *El enclave económico*

La dominación de Panamá por el imperialismo norteamericano se manifiesta, a nivel de su economía nacional, por su dependencia del funcionamiento de cinco enclaves:<sup>2</sup>

1. La Zona del Canal;
2. La Deuda Exterior;
3. La Zona Bananera (ex United Fruit Company);
4. La Zona Libre de Colón, y
5. El Centro Financiero Internacional.

#### *1. La Zona del Canal*

Es un enclave de tipo colonial clásico, en el cual los Estados Unidos se aseguran el poder político, económico y militar de la zona. El Canal es importante porque significa el 30 por ciento del producto nacional bruto,

<sup>1</sup> Ésta es la causa original por la cual casi el 60 por ciento de la estructura del empleo por ramas de actividad económica de Panamá corresponde al sector de los servicios y el comercio, mientras que la agricultura representa el 32 por ciento y la industria el 9 por ciento restante. Cfr. "The Economist Intelligence Unit.", *Quarterly Economic Review*, Londres, suplemento anual, p. 23.

<sup>2</sup> El enfoque de la dependencia económica de Panamá, a través de enclaves, es original de Xabier Gorostiaga, profesor de economía de la Universidad de Panamá, que ha escrito varios artículos sobre el problema del Canal en periódicos y revistas panameños, en la revista mexicana *Comercio Exterior*, en *Le Monde Diplomatique* de abril de 1973, julio de 1974, enero de 1975 y septiembre de 1977. Este último artículo titulado "Panamá N'est pas Seulement un Canal" constituyó la fuente principal de esta primera parte, particularmente su información de los 4 enclaves económicos que él sostiene.

así como 20 mil empleos para los panameños, por lo que constituye la principal fuente de trabajo del país.

Los ingresos por concepto de salarios y sueldos a los panameños residentes en la zona del Canal, más "...los servicios y bienes adquiridos por las agencias y residentes de la zona, ascendieron a 236.9 millones de dólares en 1974, cifra equivalente al 13.6 por ciento del PIB a precios corrientes de ese año".<sup>3</sup>

La Zona del Canal está bajo la jurisdicción de los Estados Unidos, de acuerdo al tratado que este país celebró con la República de Panamá, el 18 de noviembre de 1903. En este tratado se fijó una renta anual a Panamá de 250 000 dólares, a partir del noveno año de la utilización de este territorio del Canal, cifra que se elevó a 430 000 dólares en 1936 y a la cantidad de 1 930 000 dólares en 1955, de acuerdo a los tratados respectivos firmados en esas fechas.<sup>4</sup>

## 2. La deuda exterior

La deuda pública externa de Panamá, que cada año ha venido aumentando, como consecuencia de un mayor número de inversiones, que el gobierno panameño ha tenido que realizar para activar los otros sectores de la economía (la minería, el oleoducto, las hidroeléctricas, las refinerías, etcétera), que la iniciativa privada no ha cubierto y no guardan relación directa con la Zona del Canal, está llevando, paradójicamente, a una grave pérdida del control de la economía nacional y a un aumento de su dependencia externa.<sup>5</sup>

El funcionamiento de Panamá como centro de servicios del hemisferio occidental ha venido a aumentar cuantitativamente la tasa de beneficios del capital, que ha atraído a los grandes bancos comerciales del mundo a establecerse en el país. Estos bancos prestan, fácilmente, un millón de dólares o más a las diferentes instituciones públicas y privadas de la República, lo que ha ocasionado un déficit en cuenta corriente de 200 a 300 millones de dólares por año a Panamá.<sup>6</sup>

## 3. La zona bananera

Es un enclave agrícola tradicional, principal productor para la exportación. Este enclave constituye la tercera fuente de trabajo del país, con los

<sup>3</sup> Departamento de Estudios Económicos, "Intercambio Comercial México-Panamá", en *Comercio Exterior*, México, mayo de 1976, p. 607.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Cfr. José E. Torres Abrego, "En Torno a la Zona del Canal y el Subdesarrollo Panameño", en *Comercio Exterior*, México, julio de 1975, p. 795.

<sup>6</sup> Vid. Xavier Gorostiaga, "Debate en Torno a la Zona del Canal y el Subdesarrollo Panameño", en *Comercio Exterior*, México, marzo de 1976, p. 276 *at finem*.

12 mil empleos que ofrece a los panameños. Esta zona está formada por un número reducido de grandes predios altamente tecnificados (entre los cuales el principal es el que pertenece a la Chiriquí Land Company, filial de la United Brand) dedicados al cultivo del plátano.<sup>7</sup> Aquí habría que aclarar que si bien la reforma agraria panameña nacionalizó algunas de estas tierras, gran parte de la producción, así como la casi totalidad del sistema de comercialización y distribución de la banana, está todavía en manos de los norteamericanos.

#### 4. *La Zona Libre de Colón*

Esta zona constituye la segunda fuente de trabajo del país con 15 mil empleos. La zona fue establecida por el decreto ley del 18 de junio de 1948 e inició sus operaciones en 1953, bajo el patrocinio del departamento norteamericano de comercio.<sup>8</sup> Esta zona constituye una plataforma de exportación e importación por la no existencia de derechos arancelarios y otros gravámenes, y es también una base de almacenamiento y ensamble al servicio de las compañías transnacionales del mundo entero, principalmente de Norteamérica, Europa y Japón.

Colón es la segunda zona libre de impuestos en el mundo, después de Hong Kong, con más de 600 firmas registradas y más de mil millones de dólares en transacciones comerciales por año.<sup>9</sup> Estas transacciones de la zona de Colón representan casi el doble de los intercambios comerciales realizados entre los 5 países miembros del Mercado Común Centroamericano. Constituye la segunda fuente de ingresos, por concepto de servicios, para Panamá después del Canal.

#### 5. *El centro financiero internacional*

A partir de 1970, cuando se da la gran expansión de los bancos comerciales, particularmente el desarrollo transnacional de los bancos norteamericanos, Panamá pasa a aprovechar esta expansión financiera internacional: dicta su ley bancaria de julio de 1970, en la que institucionaliza el sistema del proveer las garantías legales necesarias para atraer más instituciones financieras de los centros de Nueva York, Londres, París y Tokio, principalmente. Estas garantías consisten en ofrecer a los bancos y depositantes extranjeros las siguientes ventajas: una completa libertad a las operaciones extranjeras;

<sup>7</sup> Departamento de Estudios Económicos, "Intercambio Comercial México-Panamá", en *Comercio Exterior*, México, mayo de 1976, p. 606.

<sup>8</sup> *Vid.* Departamento de Estudios Económicos, *op. cit.*, pp. 611 y 612.

<sup>9</sup> *Ibidem.*

la inexistencia de control de cambios o de capitales; el uso del dólar como medio de cambio principal; no hay amenaza de devaluación local; los ingresos por concepto de intereses, dividendos y regalías de inversiones extranjeras están libres de impuestos, etcétera.<sup>10</sup>

En 1968 se encuentran establecidos en Panamá bancos extranjeros, cuyos depósitos suman 341 millones de dólares; para 1976 el Centro Financiero de Panamá cuenta con 74 bancos internacionales y de otros servicios financieros (aseguradoras, compañías de inversiones, etcétera), con más de 200 agencias y con un depósito total de 11 mil millones de dólares; es decir, se multiplican en 1976 los depósitos de 1968 más de 30 veces.

En este mismo año de 1976 el Centro Financiero de Panamá reflejaba las siguientes cifras:

- a) 1 900 millones de crédito interior, mientras que el presupuesto anual del Estado panameño es de 400 millones solamente;
- b) El 80 por ciento de las operaciones del centro financiero son internacionales;
- c) El 90 por ciento de los depósitos son extranjeros;
- d) El 75 por ciento de los bancos son extranjeros;
- e) El 70 por ciento del total de créditos del país son utilizados en el sector comercial y de servicios de Panamá, en detrimento de los sectores productivos: la agricultura sólo recibe el 8 por ciento del crédito bancario total y la industria el 7 por ciento.<sup>11</sup>

De la información anterior se desprende la siguiente conclusión: Panamá se ha convertido, actualmente, en un canal financiero y comercial de un sistema más complejo y más sutil que va más allá de la simple vía interoceánica que nació en 1914.

Así, Panamá es un paraíso fiscal y una plataforma de servicios para las operaciones de las empresas transnacionales. No teniendo ni banca central, ni moneda nacional (su verdadera moneda es el dólar), el país está enteramente sometido a la actividad del Centro Financiero Internacional que en él reside, el cual viene a ser, en gran medida, una prolongación del sistema bancario norteamericano, con todas las ventajas de ese sistema, pero sin las contrariedades reglamentarias que el mismo presenta en los Estados Unidos.

Los cinco enclaves de Panamá son la base del futuro del país hasta fines de este siglo. La suerte de los otros sectores de la economía nacional (cobre, pesca, turismo, industria agrícola, etcétera) dependen de estos enclaves, que significan más del 70 por ciento de la actividad económica total y más del 80 por ciento de las exportaciones y de las fuentes de divisas.

<sup>10</sup> Vid. Departamento de Estudios Económicos, *op. cit.*, p. 607.

<sup>11</sup> Vid. Gorostiaga, *Le Monde Diplomatique*, *op. cit.*, p. 8.

Estos cinco enclaves, al estar instalados en los sectores más dinámicos de la economía nacional panameña, someten a la burguesía nacional de Panamá a los intereses de la burguesía imperialista de los Estados Unidos.

Dentro de este contexto se insertan las siguientes cláusulas del nuevo tratado del canal, recién firmado, que significan ventajas económicas para el país.

Panamá recibirá dos tipos de compensaciones económicas, a partir de la entrada en vigor del nuevo tratado. El total de estas compensaciones económicas, en 23 años, será de 2 267 millones de dólares, sin que eso represente un desembolso directo para los Estados Unidos. Una de estas compensaciones es derivada de la participación panameña como socio de la nueva entidad administradora del canal, por el monto de 1 840 millones de dólares; otra se origina de créditos y ayuda económica, que serán concedidos por Estados Unidos, por valor de 345 millones de dólares, y el resto es la transferencia de bienes de infraestructura del canal, por 82 millones de dólares.<sup>12</sup>

Estos ingresos directos e indirectos que recibirá Panamá en los próximos 23 años, se puede afirmar tajantemente, no son nada más que su participación, como socio de la empresa, en los peajes que se cobran a los usuarios del canal.

En cuanto a las demás compensaciones económicas, éstas al estar constituidas principalmente por préstamos, que aunque sean blandos, tendrán que ser reembolsados a los Estados Unidos por el esfuerzo y el trabajo del pueblo panameño.

Panamá podrá ir mucho más lejos en la explotación de las ventajas de su posición geográfica si pudiera desarrollar la Zona del Canal en provecho de su propia economía, pero el futuro de Panamá dependerá de su funcionamiento como centro de servicios comerciales y financieros del mundo occidental.

Inclusive, a largo plazo, las bases militares norteamericanas podrán ser desmanteladas, pero la garantía del funcionamiento y del control de la plataforma económica internacional de Panamá podrá ser asegurado por los medios financieros más difíciles de detectar, como el control y negociación de la deuda externa, pero mucho más efectivos que cualquier otro medio de control directo.

### *El enclave militar*

La dominación de Panamá por el imperialismo norteamericano se manifiesta a nivel militar, tanto en algunos artículos de los acuerdos firmados en

<sup>12</sup> Vid. Paulo Cannabrava Filho, "Panamá. La Batalla del Canal", *Cuadernos del Tercer Mundo*, año 2, núm. 16, México, septiembre-octubre 1977, pp. 58-59. Cfr. artículo XIII, del Tratado Torrijos-Carter de septiembre de 1977.

torno al Canal de Panamá, como en los tratados específicamente militares concertados por ambos Estados. Pero principalmente la existencia real del enclave está manifestada por las bases militares, escuelas militares, soldados, etcétera, que mantienen los Estados Unidos en la zona del Canal de Panamá.

### 1. *El aspecto militar en los tratados*

#### a) La Convención del Canal Istmico entre Panamá y los Estados Unidos, de 1903.<sup>13</sup>

El tratado Hay-Bunau-Varilla o Convención del Canal Istmico entre Panamá y los Estados Unidos, firmado en Wáshington el 18 de noviembre de 1903, al mismo tiempo que garantizaba la independencia y soberanía de Panamá, permitía la creación de una llamada "Zona del Canal" para los fines de construcción, funcionamiento, mantenimiento, saneamiento y operación de la vía interoceánica, que se convertirá en realidad en un verdadero enclave colonial militarizado. Así, las bases originales del enclave militar de los Estados Unidos sobre Panamá quedaron establecidos en los siguientes artículos del tratado que dio origen al Canal:

*Artículo II:* "La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado Canal..."

Esta concesión, a perpetuidad, sobre el uso, ocupación y control de la zona del Canal, permitió a los Estados Unidos desarrollar, a partir de entonces, un sistema económico, político, social, cultural y militar totalmente independiente de la jurisdicción panameña.

*Artículo III:* "La República de Panamá concede a los Estados Unidos en la zona mencionada... todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercitarían si ellos fueran soberanos del territorio dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas..."

Por esta disposición no puede entenderse que haya un traspaso absoluto de la soberanía de Panamá a los Estados Unidos sobre la Zona del Canal, ya que las facultades otorgadas a los Estados Unidos para que actuasen "como si fueran soberanos", lo cual implicaba que no lo eran, se limitaban a las actividades necesarias para la construcción, operación, mantenimiento, saneamiento y protección de la vía interoceánica. Pero en la realidad son los Estados Unidos los que imponen su voluntad decisoria en última instancia, sobre todas las actividades que se realizan en esta zona.

<sup>13</sup> Vid. "1903 Convención del Canal Istmico entre Panamá y los Estados Unidos", en Documentos de la *Rev. Diálogo Social*, Panamá, octubre de 1977, pp. 77-79.

*Artículo VII:* "El mismo derecho y autoridad se concede a los Estados Unidos para el mantenimiento del orden público en las ciudades de Panamá y Colón y en los territorios y bahías adyacentes, en caso de que la República de Panamá, a juicio de los Estados Unidos, no estuviese en capacidad de mantenerlo."

Por este artículo se obligaba a la República de Panamá a reconocerse incapaz de mantener el orden público, por lo que cedía esta facultad a los Estados Unidos. Éste era el "precio" que tenía que pagar Panamá para garantizar y mantener la independencia de la República recién creada.<sup>14</sup>

*Artículo XXIII:* "Si en cualquier tiempo fuese necesario emplear fuerzas armadas para la seguridad y protección del Canal o de las naves que lo usen, o de los ferrocarriles y otros auxiliares, los Estados Unidos tendrán derecho, en todo tiempo y a su juicio, para usar su policía y sus fuerzas terrestres y navales y para establecer fortificaciones con ese objeto."

En ningún momento, en el presente artículo, se acuerda el establecimiento de bases militares que pueden ser tanto defensivas como ofensivas.

Con base a las anteriores concesiones, específicamente las relacionadas al artículo VIII, se han venido dando varias intervenciones militares de los Estados Unidos en Panamá:

La primera de estas intervenciones se dio en 1908, durante el gobierno de Amador Guerra, para supervisar las elecciones presidenciales. Después, en 1912, bajo la administración de Arosamena, los procesos electorales se realizaron bajo la vigilancia de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos. En 1918, cuando gobernaba Luis Urriola, los norteamericanos ocuparon militarmente las ciudades de Panamá y Colón, para realizar actividades de supervisión electoral, pero no se retiraron de la provincia de Chiriquí hasta dos años después.

En 1925 el gobierno panameño solicitó la intervención del ejército norteamericano para reprimir la oposición del pueblo que protestaba por una elevación de las rentas. Los estadounidenses ocuparon la ciudad de Panamá e izaron la bandera norteamericana en el Palacio Nacional.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Inclusive la primera Constitución Política de la República de Panamá, de febrero de 1904, iba a reflejar el dominio y presión de los Estados Unidos sobre Panamá, al establecer en su artículo 136º: "El gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir en cualquier punto de la República de Panamá para restablecer la paz pública y el orden constitucional si hubiere sido turbado, en el caso de que por virtud del Tratado Público aquella nación asumiere o hubiese asumido la obligación de garantizar la independencia y soberanía de la República". *Vid.* Ramón Fábrega F., *Constituciones de la República de Panamá*, Panamá, 1969, p. 43.

<sup>15</sup> *Vid.* Movimiento de Liberación Nacional, *Declaración de Panamá. Soberanía o Muerte*, México, Ed. Diógenes, S. A., 1971, pp. 86-89. *Cfr.* Suplemento de la *Revista Lotería*, núm. 213, Panamá, Lotería Nacional de Beneficencia, octubre-noviembre, 1973, pp. 67-198.

b) El Tratado General de Amistad y Cooperación, de 1936

El artículo X del Tratado General de Amistad y Cooperación entre los Estados Unidos y la República de Panamá, firmado el 2 de marzo de 1936, estipula:

En caso de conflagración internacional o de *existencia de cualquier amenaza de agresión en que peligren la seguridad de la República de Panamá, o la neutralidad o seguridad del Canal de Panamá*, los gobiernos de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América tomarán las medidas de prevención y defensa que consideren necesarias para la protección de sus intereses comunes. Las medidas que parezca esencial tomar a uno de los dos gobiernos en guarda de dichos intereses que afecten el territorio bajo la jurisdicción del otro gobierno serán objeto de consulta entre los dos gobiernos.<sup>16</sup>

Nótese, por este artículo, que los Estados Unidos tienen el derecho de acordar conjuntamente con el gobierno de Panamá las medidas militares que consideren necesarias para la protección de sus intereses comunes no sólo sobre el Canal, sino sobre toda la República de Panamá.

c) Convenio sobre Sitios de Defensa, de 1942

Debido a la necesidad de defender el Canal durante la Segunda Guerra Mundial, Panamá y los Estados Unidos celebraron un convenio en 1942 sobre sitios de defensa, por el que se autorizaba el establecimiento de 130 sitios en el territorio de la República de Panamá. Estos sitios serían retirados por los Estados Unidos un año después de que se firmara el tratado que pusiera fin a la conflagración mundial.<sup>17</sup> Pero el gobierno norteamericano, en su afán por retener estas nuevas bases militares, principalmente la estratégica base de Río Hato, celebró en Panamá un convenio sobre sitios de defensa, firmado el 10 de diciembre de 1947 por el doctor Francisco Filós, de Panamá, y el señor Hines, de los Estados Unidos.<sup>18</sup>

En el artículo IV del Convenio se establecía "...la necesidad de proveer al Canal de protección efectiva y continua..." para lo que se hacía necesario mantener una serie de sitios de defensa en territorio panameño. Por

<sup>16</sup> Vid. Rubén Darío Souza, *et al.*, *Panamá 1903-1970*, Panamá, Edit. Partido del Pueblo, 1970, pp. 75-6. *Cfr.*

<sup>17</sup> Vid. Julio Yau, *El Canal de Panamá: calvario de un pueblo*, Madrid, Edit. Mediterráneo, 1972, p. 23.

<sup>18</sup> Vid. Boris Blanco, "El Canal de Panamá, su Operación y Defensa Durante la Segunda Guerra Mundial", *Una explosión en América Latina: el Canal de Panamá, México, Siglo XXI*, 1976, p. 139.

esta razón, la República de Panamá debería conceder a “..los Estados Unidos los poderes y autoridades necesarios para asumir la plena responsabilidad militar, técnica y económica de los sitios de defensa”.<sup>19</sup> Este documento no fue ratificado por la Asamblea Nacional, a causa de un fuerte movimiento de amplios sectores populares (profesionales, obreros y empleados de servicios, con fuertes sentimientos nacionalistas y antimperialistas) que se opusieron a la aceptación del tratado.

d) El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)<sup>20</sup>

Panamá, los Estados Unidos y los demás países de América suscribieron, en septiembre de 1937, en Río de Janeiro, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca con el objeto de establecer la seguridad colectiva y la defensa común del continente americano.<sup>21</sup>

El artículo 3º de este pacto sostiene que un ataque armado de cualquier Estado contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos, con lo cual cada uno de los Estados se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, cumpliendo las decisiones que el órgano de consulta de la OEA tomase al respecto. Este acuerdo interamericano se ha venido considerando con el tiempo como un verdadero pacto militar, al cual los países americanos se han venido subordinando.

La República de Panamá es miembro del Pacto Militar del TIAR, y en su cumplimiento ha suscrito los planes elaborados por los organismos militares interamericanos. Un ejemplo es el Decreto 147 del 24 de marzo de 1961, por medio del cual se aprueba el plan general para la defensa del Continente Americano, elaborado por la Junta Interamericana de Defensa. Este decreto dice:

El Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades legales y considerando que la República de Panamá forma parte de los países que integran la Junta Interamericana de Defensa, decreta: aprobar el plan militar general para la defensa del Continente Americano contra una posible agresión del bloque Comunista-Soviético, y sus anexos, preparado por la Junta Interamericana de Defensa. Comisionar al Ministro de gobierno, justicia, para que en asocio de la Comandancia de la Guardia Nacional, del Departamento Nacional de Investigaciones y de la Oficina de Defensa Civil, y de conformidad con las disposiciones estatuidas en la Constitución Nacional

<sup>19</sup> Vid. Orenel Urriola, *Dialéctica de la nación panameña*, Panamá, Ediciones Momento, 1972, p. 156.

<sup>20</sup> Cfr. Hugo Víctor, “Nuevos Tratados: Nueva Confrontación”, *Diálogo Social*, Panamá, octubre de 1977, p. 44.

<sup>21</sup> Vid. Tulio Halpering D., *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1972, p. 379.

y con los acuerdos interamericanos sobre defensa continental suscritos por la República, tome las medidas consiguientes en coordinación con los otros Estados miembros de la Junta Interamericana de Defensa para el debido desarrollo de dicho plan. Facultar al Ministro de Gobierno y Justicia para que en asocio de las entidades nacionales ya mencionadas y de conformidad con las disposiciones legales vigentes, tome las medidas que se requieran para la protección de la integridad territorial del Estado panameño, incluyendo sus aguas marítimas, en caso de cualquier conflagración internacional.

Comuníquese y publíquese. Dado en la ciudad de Panamá, a los 24 días del mes de marzo de 1961. (fdo. Roberto F. Chiari. El Ministro de Gobierno y Justicia (fdo.) Marco A. Robles.<sup>22</sup>

Este decreto de marzo de 1961 es una disposición nacional promulgada de acuerdo con el Pacto Militar del TIAR, que liga a la República de Panamá militarmente con los Estados Unidos y los demás países de América no sólo para la defensa del continente, sino para la represión interna de los pueblos que intenten sublevarse en contra de los gobiernos dictatoriales que los oprimen; para estos movimientos de represión se cuenta con la integración de fuerzas militares de los países de América, incluyendo las fuerzas norteamericanas acantonadas en la Zona del Canal.

e) El Tratado Torrijos-Carter, de 1977<sup>23</sup>

Por medio de este tratado se establece, en su artículo iv, que “La República de Panamá y los Estados Unidos de América se comprometen a proteger y defender el Canal de Panamá”, pero bajo “. . . la responsabilidad primaria. . .” de los Estados Unidos y de sus fuerzas militares. Más adelante se acuerda que para

. . . la participación y cooperación de las Fuerzas Armadas de ambas partes en la protección y defensa del Canal, la República de Panamá y los Estados Unidos de América establecerán una Junta Combinada compuesta por un número igual de representantes militares de alto rango de cada Parte.

Estas disposiciones significan no sólo una cesión de la soberanía nacional, sino una subordinación real de las Fuerzas Armadas panameñas a las fuerzas militares norteamericanas.

El artículo v, que establece el Principio de NO Intervención, señala que

<sup>22</sup> *Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores, Informes de Organismos, Departamentos, Oficinas y Secciones de la Cancillería, Panamá, pp. 178-180. Citada por Hugo Víctor, op. cit., p. 44,*

<sup>23</sup> *Vid. “1977. Tratado Torrijos-Carter” (documentos), Diálogo Social, Panamá, octubre 1977, pp. 54-62.*

“los empleos de la Comisión del Canal de Panamá...”, así como sus dependientes y contratistas que sean de nacionalidad norteamericana, no realizarán ninguna actividad incompatible con el espíritu de este tratado y “...se abstendrán de toda actividad política en la República de Panamá, así como de cualquier intervención en los asuntos internos de la República de Panamá”.

En primer lugar, el principio de no intervención es un postulado que ha llegado a constituirse en norma que viene a regir las relaciones entre los Estados, y en el cual se basa la paz y seguridad internacionales. La Carta de la ONU establece que ningún Estado tiene derecho de intervenir directa o indirectamente,

...ni puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos u obtener de él ventajas de cualquier orden.<sup>24</sup>

Por lo que no era necesario expresar este principio explícitamente en el tratado, a menos que se quisiera dejar muy claramente establecido el reconocimiento a la soberanía de Panamá. Esta misma consideración puede hacerse en referencia al hecho de que las constituciones nacionales de los diferentes países prohíben a los extranjeros toda ingerencia dentro de la política interna del país en el que residen, por lo cual tampoco era necesario explicitarlo, al menos que por alguna razón se quisiera enfatizarlo. Además el acuerdo, por una parte, exagera sus disposiciones y, por la otra, limita las garantías individuales de los ciudadanos norteamericanos que se encuentren trabajando dentro de la Comisión del Canal de Panamá, al limitarles sus derechos de expresión política, tanto nacional como internacional, a sindicalizarse, a pertenecer a asociaciones políticas dentro de su país (Estados Unidos) e incluso a asociaciones de carácter internacional antimperialista, antiexpansionista, etcétera.

El Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y el Funcionamiento del Canal de Panamá,<sup>25</sup> de 1977, que es parte complementaria del Tratado Torrijos-Carter, en su artículo iv especifica que: “La República de Panamá y los Estados Unidos de América conviene en mantener el régimen de neutralidad establecido en el presente tratado...” y su operación futura. Desde este punto de vista, no hay garantías de que los norteamericanos se retiren de Panamá, al finalizar el presente siglo, ya que con base a este artículo, Estados Unidos tendrá derecho a defender militarmente el Canal después de que Panamá tome pleno control de la vía interoceánica, en el año 2000.

<sup>24</sup> Vid. *Carta de la Organización de Naciones Unidas*.

<sup>25</sup> Vid. “Tratado Concerniente a la Neutralidad...”, *Diálogo Social, op. cit.*, pp. 62-63.

Así, la relación de los artículos iv y v del Tratado Torrijos-Carter con el acuerdo de neutralidad que faculta a los Estados Unidos a intervenir permanentemente en Panamá, por tiempo indefinido, viene a conformar una vez más la existencia de un enclave militar de los Estados Unidos en Panamá.

## 2. La existencia real del enclave militar

Desde que los Estados Unidos entraron en Panamá, en 1903, siempre han mantenido dispositivos militares y soldados en la Zona del Canal. Sin embargo, para el desarrollo del presente tema, sólo me referiré a los existentes en la actualidad en esta zona.

El área de 1 432 kilómetros cuadrados, que comprende la llamada Zona del Canal, se distribuye de acuerdo a sus usos y propósitos en los siguientes sectores:<sup>26</sup>

Sector	%
Militar	68.0
Sin uso (montañas, ciénagas, etcétera)	25.2
Del Canal	3.6
De uso diverso	3.2

Como se desprende de este cuadro, sólo el 3.6 por ciento de las tierras de la Zona del Canal es utilizada para fines de la vía interoceánica y sus instalaciones. Mientras que el 68 por ciento del área se dedica a usos militares (ejército, marina y fuerza aérea) que no han sido autorizados, aprobados ni aceptados por Panamá. En el área del 68 por ciento, dedicada a propósitos militares, se localizan las siguientes 14 bases norteamericanas conocidas con los siguientes nombres:<sup>27</sup>

- |                        |                        |
|------------------------|------------------------|
| 1. Fuerte Amador       | 8. Howard              |
| 2. Fuerte Kobbe        | 9. Coco Solo-Randolph  |
| 3. Fuerte Davis-Gulick | 10. Miraflores         |
| 4. Fuerte Clayton      | 11. Rodman             |
| 5. Isla de Telfer      | 12. 15º Distrito Naval |
| 6. Fuerte Sherman      | 13. Quarry Heights     |
| 7. Albrook Field       | 14. Corozal            |

<sup>26</sup> "Uso de la Tierra de la Zona del Canal", *Caja de Seguro Social de Panamá*, noviembre de 1974, p. 9.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 10. *Cfr.* Anexo A del Anteproyecto de Tratado Concerniente a la Defensa del Canal de Panamá y de su Neutralidad.

Cada una de estas bases incluye, además, terrenos reservados para maniobras militares, locaciones para instalaciones auxiliares, vías de acceso terrestre, marítimo y aéreo y zonas de escuela para militares. Dentro de este contexto, son particularmente importantes las siguientes bases de las catorce existentes:

Fuerte Davis-Gulick, en él se encuentran las fuerzas especiales "boinas verdes", cuerpo creado en 1962, que brindan entrenamiento y asesoramiento a la contrainsurgencia.

Albrook Field. Es la sede de la Academia Interamericana de la Fuerza Aérea, establecida en 1943.

Quarry Heights. Es la sede del Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos, que tiene a su cargo la supervisión de la mayor parte de las actividades de las misiones militares de los Estados Unidos en América Latina.

Fuerte Sherman. Es zona de escuelas militares donde se imparten cursos de guerra, principalmente en zonas selváticas.

Fuerte Clayton. En él se preparan especialistas en cartografía, que después serán útiles para la contrainsurgencia.<sup>28</sup>

En uno de los acuerdos colaterales al Tratado Torrijos-Carter se especifica que las academias estadounidenses para la enseñanza a personal militar latinoamericano continuarán operando en Panamá hasta el año 2000. La más conocida y controvertida de estas academias es la Escuela de las Américas, que prevé entrenamiento militar profesional en español para las fuerzas armadas de 17 Estados de América Latina. Este entrenamiento comprende cursos de comando y Estado Mayor, de liderazgo para suboficiales y avanzados para oficiales, adiestramiento especializado en el manejo de los recursos militares a nivel nacional, tácticas de pequeñas unidades y habilidades técnicas.

Ahora bien, en cuanto al número de soldados norteamericanos acantonados en la Zona del Canal era de 12 000 en 1970. En la actualidad se considera que hay más de 20 000.<sup>29</sup>

En 1971 la inversión militar acumulada de los Estados Unidos en la Zona del Canal representaba un total de 4 794 millones de dólares, mientras que la inversión civil era de 1 918 millones de dólares.<sup>30</sup> No obstante estas inversiones los Estados Unidos no le pagan a Panamá un solo centavo por concepto de arrendamiento del territorio en el cual se encuentran establecidas las bases militares. Por otra parte, la negociación de los nuevos tratados asignó 50 millones de dólares para la modernización de la Guardia Nacional, que se encargará del patrullaje policiaco de la Zona del Canal. Si a esto agregamos que el nuevo tratado sobre el Canal concede a Estados Unidos la perpetuidad en el derecho a que sus soldados intervengan cuando con-

<sup>28</sup> Vid. Alberto Quiroz Guardia, "El Porqué no a las Bases Militares", *Diálogo Social*, agosto de 1975, p. 27.

<sup>29</sup> *Caja de Seguro Social, op. cit.*, p. 11.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

sideren que está amenazado el tránsito por el Canal, entonces la soberanía y la autodeterminación nacional están inhabilitadas. Además se intenta que las fuerzas panameñas sean auxiliares de las tropas norteamericanas, esto hará que se dupliquen los efectivos militares y el ejército panameño. Este incremento del ejército puede contribuir a afianzar la dictadura militar en Panamá.

### *Conclusiones*

1. La especialización que le fue impuesta a Panamá, como vía de paso estratégico, desde la época de la colonia, determinó el mayor desarrollo, desde entonces, de las actividades improductivas, en detrimento de las productivas, condicionando decisivamente el desenvolvimiento futuro de la República de Panamá como zona de servicios financieros y estratégico-militares del hemisferio occidental, particularmente de los Estados Unidos.

2. La dominación de Panamá por el imperialismo norteamericano se manifiesta a nivel de su economía nacional por su dependencia del funcionamiento de cinco enclaves: *a)* La Zona del Canal; *b)* La Deuda Exterior; *c)* La Zona Bananera; *d)* La Zona Libre de Colón, y *e)* El Centro Financiero Internacional.

3. Los cinco enclaves, al estar instalados en los sectores más dinámicos de la economía nacional, someten la burguesía nacional panameña a los intereses de la burguesía imperialista de los Estados Unidos.

4. La República de Panamá viene a ser, en gran medida, una prolongación del sistema bancario y comercial norteamericano. La dependencia a este sistema es tan determinante que un disgusto en Wáshington repercutiría en Panamá con la paralización del país en forma inmediata.

5. Los tratados firmados en torno al Canal de Panamá, así como los acuerdos específicamente militares concertados por ambas partes, han venido estableciendo un pacto militar de la República de Panamá con los Estados Unidos.

6. Las bases militares norteamericanas en Panamá, no solamente cumplen objetivos estratégicos de los Estados Unidos, sino que sirven para lastimar la dignidad de Panamá como nación independiente. Además estas bases son fuente de agresión contra los países de América Latina, y las escuelas militares que en ellas funcionan sirven de adoctrinamiento militar para los oficiales panameños y latinoamericanos.

7. La tecnología militar actual hace que el Canal sea indefendible de un ataque nuclear e inclusive hasta de un saboteador, por lo que las bases acantonadas en la Zona del Canal no desempeñan ningún papel, directamente, de defensa del Canal.

8. A partir de la vigencia del acuerdo Hay-Bunau-Varilla, del 18 de noviembre de 1903, son solamente los Estados Unidos quienes poseen todos

los derechos de defensa militar, comprendiendo aquel de fortificación y de guarniciones, y bajo su protección se encuentran todos los habitantes de la Zona del Canal. Si estallara la guerra entre los Estados Unidos y un tercer Estado, el territorio de la Zona del Canal de Panamá sería prácticamente considerado como territorio enemigo.

9. El enclave militar de los Estados Unidos sobre la Zona del Canal de Panamá viola los principios generales de respeto a la soberanía, a la integridad territorial, a la seguridad internacional, a la autodeterminación, a la buena fe, a la autodefensa y a la responsabilidad internacional, consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en el Derecho Internacional.