

EL USO RACIONAL DE LOS RECURSOS ^{Naturales} ~~.....~~

por: Guillermo O. Chapman Jr.

EL USO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES

POR

GUILLERMO O. CHAPMAN JR.

La simple mención del tema de los Recursos Naturales evoca en la mente del hombre contemporáneo visiones que cuestionan seriamente la viabilidad del sistema económico sobre el cual descansa el modus vivendi del mundo occidental. Surge, en primer término, con características casi aterradoras, el espectro del agotamiento en pocos decenios de los recursos naturales que son por el momento la principal fuente de la energía que requiere el hombre moderno para su funcionamiento, así como de los metales y demás minerales que forman la base del mundo industrial contemporáneo. Complica esta visión un segundo elemento, igualmente serio, constituido por la confrontación entre las naciones del Norte y del Sur, entre los países ricos y los pobres, por el dominio de la explotación de los recursos naturales y especialmente por los precios que se pagan por ellos en los mercados internacionales, sujetos como están a violentas oscilaciones que hacen pender la salud de nuestras economías de un débil filamento.

Desde principio de los años sesenta y especialmente en la presenta década, el mundo ha visto una profusa producción de literatura sobre los distintos ángulos y aristas de la problemática planteada por el uso racional de los recursos naturales.

Desde la publicación del informe al Club de Roma sobre Los Límites al Crecimiento en 1972, hasta el informe coordinado por el Profesor Tinbergen sobre la reformulación del orden internacional (RIO) en 1976, se ha producido un cierto cambio de actitud que oscila entre un fatalismo inicial y un cierto optimismo condicionado en el último de los informes, sobre la capacidad de la humanidad para manejar racionalmente sus limitados recursos naturales.

Por su parte, el tema de la confrontación --que en realidad tiene que ver con la distribución del "pastel" a nivel mundial-- ha sido objeto de innumerables sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y desarrollo (UNCTAD), habiendo concluido la última de éstas apenas en junio de este año.

Ambas cuestiones --la del agotamiento de los recursos y la de la confrontación entre los que tienen y los que no tienen-- se funden dramáticamente en la presente coyuntura en la crisis energética que vive la humanidad y que se expresa en términos del precio y de la oferta de petróleo, o mas bien de la insuficiencia de ésta.

En el informe RIO coordinado por el Profesor Tinbergen se dice a propósito la crisis actual que "La situación presente se caracteriza por tres reacciones de parte de las naciones del tercer mundo ricas en recursos: una tendencia creciente hacia la propiedad y administración de sus recursos

naturales que tradicionalmente habían sido dominados por "multinacionales" occidentales; un nuevo ímpetu a la permanente aspiración de procesar localmente las materias primas que ellas producen y en esa forma obtener un porcentaje mayor del precio final pagado por los consumidores; y la toma de conciencia de que la información sobre sus reservas conocidas o potenciales ha devenido en una cuestión política y que hasta el momento no poseen toda la información pertinente.

La última sesión de UNCTAD en Manila en mayo y junio de este año no produjo resultados definidos sobre la estabilización de los precios de los productos primarios originarios de los países de menor desarrollo relativo. Mas bien se hizo patente en dicha reunión que el mundo industrializado ha erigido barreras adicionales a la importación de productos manufacturados que se originan en el tercer mundo. Sobre este nuevo proteccionismo dijo Robert McNamara, Presidente del Banco Mundial, en la reunión de Manila que "Desde 1979 se ha registrado un señalado aumento del proteccionismo de las naciones industrializadas y son fuertes las presiones a favor de adoptar medidas aún mas restrictivas." Añade que estas presiones "reflejan el intento de grupos organizados de intereses especiales en las naciones industrializadas... de posponer los costos de los ajustes estructurales, aún cuando esto vaya en detrimento de los sectores menos organizados y capaces de hacerse escuchar en el seno de

sus propias sociedades y de los miembros mas débiles y pobres de la comunidad internacional."

Tenemos por tanto que los países del tercer mundo se ven confrontados simultáneamente con un alza de enormes proporciones en el precio del petróleo, con una insuficiencia en la oferta de dicho combustible, con fuertes oscilaciones en el precio de sus exportaciones de productos primarios y con el montaje de un nuevo proteccionismo por parte de los países industrializados. Estos problemas de carácter global tienen concreciones impactantes en nuestros países. Por ejemplo, el costo de un barril de petróleo pasó de 57 libras de bananos en 1972 a 440 libras de bananos en el presente y además el aumento del combustible ha incrementado el costo de exportar una libra de bananos. Para obtener la misma cantidad de combustibles es necesario para nuestros países de América Central multiplicar por casi ocho veces su esfuerzo productivo orientado hacia las exportaciones. El déficit en nuestra cuenta corriente de Balanza de Pagos pasa de US\$110 millones en 1973 a US\$226 millones en 1974 y ha permanecido en ese nivel durante los últimos cinco años. Para el año en curso se estima que las importaciones de petróleo crudo para abastecer nuestro consumo doméstico, montarán US\$156 millones.

El extenso tratamiento que el tema de los recursos naturales ha tenido en la literatura académica y política

internacional, sumado al hecho de que soy el único conferencista panameño en la parte formal del programa, me sugiere que sería conveniente que mis comentarios mas que referirse a los aspectos conceptuales globales y teóricos de la cuestión de los recursos naturales, toquen algunos aspectos concretos del tema relacionados a la realidad panameña. La verdad es que se ha escrito mucho y muy bueno sobre estos temas en su dimensión más general. Por ello he pensado que un buen complemento a las bienvenidas oficiales de que han sido objeto los señores participantes en este Décimo Congreso Panamericano de Gerencia, sería hacer un recuento de cómo es la economía de este país que hoy les sirve de anfitrión y mas concretamente cómo incide este tema del uso racional de los recursos naturales en las perspectivas de su desarrollo futuro.

Considero el tema apropiado porque Panamá ha venido librando por mas de tres cuartos de siglo una lucha gigantesca por la recuperación del dominio de lo que es nuestro principal recurso natural, su posición geográfica y el 1° de octubre del año en curso entrará en vigencia un nuevo arreglo contractual entre este país y los Estados Unidos de América sobre el funcionamiento de la vía interoceánica que hasta el presente ha constituido el principal medio tecnológico para el aprovechamiento de ese gran recurso natural que es nuestra posición geográfica.

Simultáneamente, Panamá tiene ante sí el problema que le plantea la explotación de un nuevo gran recurso natural, el

yacimiento de cobre de Cerro Colorado, de indiscutible valor económico, el cual conlleva interrogantes muy serias en el orden de los riesgos financieros y de su inserción en la estructura y posibilidades de desarrollo de la economía panameña.

Paso pues a dibujarles una visión de la problemática de los recursos naturales desde el punto de vista de las experiencias concretas de un país pequeño, como lo es Panamá, que vive las dificultades que sufre hoy día cualquier país del tercer mundo. Desde la atalaya de observación de un economista panameño que en una forma u otra le ha tocado vivir muy de cerca la temática de la economía de este país y de sus recursos naturales, haré en primer término unos breves comentarios sobre la naturaleza de nuestra economía; pasaré a explorar la cuestión del Canal de Panamá desde el punto de vista de su utilización como recurso natural y finalmente esbozaré unas breves consideraciones sobre el tema del cobre. De esta gira panorámica surgirán algunas conclusiones generales sobre los recursos naturales en un contexto práctico.

La naturaleza de la economía panameña ha sido en buena medida determinada desde los tiempo coloniales hasta el presente por su posición geográfica. La localización y conformación del istmo forjaron un rol para Panamá como punto de intercambio del comercio mundial, con mercancías proviniendo de distintos

puntos del orbe cruzando esta angosta faja de tierra a lomo de mula. Ya para mediados del siglo pasado se construyó el ferrocarril interorreceánico que en sus primeros años proporcionó transporte a los hombres y los bienes que se movilizaron de la costa oriental norteamericana hacia California durante la fiebre del oro y posteriormente continuó jugando su papel como medio de transporte en la función intermediadora del istmo.

El Canal de Panamá que ha estado en operación desde el año de 1914 bajo el dominio de los Estados Unidos de América, ha proporcionado el mismo servicio, pero a un nivel tecnológico mucho mas avanzado que el del ferrocarril y por supuesto que el de las mulas. Como veremos mas adelante, el tratado que se ratificó en la Ciudad de Panamá hace ya un año permitirá a los panameños por primera vez en tres cuartos de siglo un grado de acceso que hasta el presente no ha tenido, a la ruta de tránsito que ha sido la principal fuerza forjadora de nuestra economía durante ya casi cinco siglos.

La visión y actitudes de los pobladores del istmo también han sido influenciadas por los factores geográficos.

Desde principio del siglo XIX los panameños proclamaron su creencia en el libre comercio y visualizaron el desarrollo de Panamá como un centro de intercambio comercial, como en efecto ha ocurrido en la segunda mitad de este siglo. Estos enfoques y los desarrollos que ocurrieron con base en ellos, han evolucionado para caracterizar a la economía panameña como .

una en la cual el tránsito y los servicios conectados con el intercambio internacional, son las actividades principales.

Los sectores de servicios comprenden casi tres quintas partes del Producto Interno Bruto de Panamá, dejando un papel secundario a la producción de bienes físicos. Entre las actividades que se incluyen en los sectores de servicios vale la pena mencionar las siguientes:

- * Empleo de panameños y venta de bienes a la Zona del Canal;
- * Comercio entrepot a través de la Zona Libre de Colón;
- * Servicios bancarios internacionales al resto de la América Latina y el mundo a través del Centro Bancario Internacional que funciona en el país;
- * Organización y administración de sociedades anónimas panameñas para inversiones y operaciones comerciales en todo el mundo; *Educación*
- * Registro de naves bajo bandera panameña;
- * Servicios de turismo; y
- * Reaseguros.

Exceptuando la venta de servicios a las operaciones del Canal, que se contrajeron entre 1970 y 1977, las actividades aquí enumeradas constituyen los sectores mas dinámicos de la economía panameña, proporcionando niveles relativamente altos de ingreso y bienestar económico a los sectores laborales

que se integran a estas actividades en la llamada Región Metropolitana del país, la cual incluye las ciudades de Panamá y Colón y otras poblaciones cercanas a la ruta del Canal.

La existencia de estas actividades de servicios ha promovido la existencia en Panamá de un sistema económico dual, en el cual estos sectores modernos contrastan agudamente con una economía agrícola en general de poca productividad en el resto del país y una estructura manufacturera relativamente poco desarrollada. La brecha en niveles de ingreso entre los dos segmentos de la economía dual es sumamente pronunciada. Al mismo tiempo, por razón de su naturaleza, la economía de servicios produce menos generación de puestos de trabajo que una economía mas tradicional, con lo cual se tiene como resultado un serio problema de desempleo estructural.

Después de un cuarto de siglo de crecimiento económico vigoroso y sostenido que la ha llevado a uno de los niveles de ingreso per cápita más altos de América Latina, la economía panameña se empezó a desacelerar en 1974 y se ha mantenido fundamentalmente estancada durante los últimos cinco años. Una de las consecuencias mas evidentes de esta situación ha sido el marcado incremento en el desempleo, llegando a altas proporciones en la Ciudad de Panamá y especialmente en Colón, con mas de una cuarta parte de la población económicamente activa sin trabajo.

Los sectores que han funcionado pobremente en el último quinquenio incluyen a la Zona del Canal, la industria manufacturera, la industria de la construcción y la agricultura. El poco crecimiento que ha habido se concentró en los sectores orientados hacia el exterior, mientras que la economía doméstica mostraba resultados bastante opacos.

El estancamiento experimentado se inicia con la recesión mundial de 1974 y 1975 que se combina internamente en Panamá con una serie de elementos de política económica doméstica que agravan la situación y con las negociaciones del Canal de Panamá que acentuaron la actitud negativa de los inversionistas del sector privado. La crisis del crecimiento panameño en los últimos cinco años también es en buena medida una manifestación de la crisis estructural de la economía, determinada en parte por las limitaciones que los arreglos contractuales con Estados Unidos de América imperantes hasta la fecha le han impuesto al uso racional del recurso natural posición geográfica por parte de Panamá. Pasemos de inmediato a examinar este aspecto.

En 1914 entró en funcionamiento el Canal de Panamá y desde entonces esos 80 kilómetros de vía acuática que conectan los dos grandes océanos del mundo, se han convertido virtual y literalmente en la "avenida del comercio" del intercambio mundial. Su funcionamiento le permite a los usuarios lograr beneficios substanciales por razón de ahorros en tiempo,

distancia y especialmente en consumo de combustible.

La República de Panamá, soberano del territorio donde funciona el Canal, no tiene participación directa en los beneficios que perciben los usuarios. Durante los 65 años que tiene de estar operando el Canal de Panamá, los beneficios de la economía panameña se han percibido indirectamente en primera medida a través del empleo de trabajadores panameños, sobre todo en las categorías de trabajo que la Compañía del Canal de Panamá denomina "manuales." Una segunda fuente de ingresos es la compra de bienes y servicios panameños para el abastecimiento de una cierta porción de las necesidades de la población residente en el enclave extranjero situado en esa porción del territorio panameño que hasta el 1° de octubre de 1979 se habrá conocido como la Zona del Canal de Panamá. El esquema es evidentemente inferior a casi todas las fórmulas de concesiones para la explotación de recursos naturales que han estado vigentes en América Latina en el Siglo XX. El caso del canal se distingue por tres elementos principales:

- 1) Esterilización económica del área circundante al canal para efectos de los intereses panameños;
- 2) Limitación de la participación panameña en los beneficios indirectos, como son el empleo y abastecimiento de la población y las naves.
- 3) Marginación de Panamá del potencial de ingreso del Canal, dada su utilización como un mecanismo de subsidio

al comercio exterior norteamericano.

Los tratados que habrán estado vigentes hasta octubre de este año, caracterizaron a la Zona del Canal de Panamá como un total vacío económico desde el punto de vista de los intereses panameños. Las actividades que hasta el presente se han venido desarrollando en la llamada Zona del Canal de Panamá han estado sujetas a la jurisdicción norteamericana. Ello tiene como una de sus consecuencias que los salarios que allí se pagan sean salarios mínimos federales de los Estados Unidos de América, hecho éste que ha tendido a elevar artificialmente el nivel medio de salarios de Panamá. Esta distorción económica plantea el dilema de que una reducción en las tasas de salarios a los panameños empleados en el canal no solo sería socialmente odiosa, si no que le negaría a nuestra economía una fuente importante de ingresos. Sin embargo, no existen mecanismos alternos de captación de ingresos por Panamá.

Adicionalmente, los tratados y la práctica han prohibido el establecimiento en la llamada Zona del Canal de cualquiera actividad económica que no estuviese directamente relacionada con las operaciones de tránsito de naves a través de dicha vía interoceánica u operaciones de apoyo a dicha actividad principal y que a la vez no hubiesen sido autorizadas por las autoridades norteamericanas. Como consecuencia, se ha tenido una negación absoluta a Panamá de utilizar su recurso

mas valioso, el cual es su posición y conformación geográfica, recurso este que se concentra precisamente en el propio Canal.

El acceso a las riberas del Canal de Panamá es importante ya que permitiría desarrollar en las tierras contiguas al canal actividades relacionadas con el recibo, almacenamiento, reprocesamiento y redistribución de mercaderías a puertos en todas partes del mundo; industrias basadas en el procesamiento racional de los distintos tipos de materias primas y bienes intermedio que transitan por dicha vía; construcciones y reparaciones navales; y otras oportunidades económicas que se derivan del acceso a esta avenida principal del comercio mundial.

A la negación a Panamá de participar en las oportunidades estratégicas del canal, se suma, como un segundo elemento, un acceso muy limitado a las oportunidades operativas que surgen como consecuencia del propio funcionamiento del canal. En este orden de cosas está el mercado de trabajo, en el cual la política tradicional norteamericana ha sido la de reservar las posiciones técnicas, administrativas y de mandos ejecutivos a ciudadanos norteamericanos, mientras que los panameños en su gran mayoría se han visto limitados a ocupar posiciones de obreros manuales. El año pasado, el sueldo promedio de un norteamericano era 2.4 veces el de un panameño, amén de otros beneficios diferenciales que perciben los norteamericanos.

El abastecimiento de la población residente en la Zona del Canal y que trabaja en dicha vía ha estado supeditado

a una política de compras cuya directriz fundamental ha sido exclusivamente la minimización de costos para el consumidor residente en dicha Zona y con total prescindencia de los efectos económicos que dicha política haya podido tener en Panamá, país anfitrión del Canal y soberano del territorio. Mas importante aún, en el sistema de abastecimiento a las naves que transitan el Canal han habido limitaciones de distinto orden al comercio panameño para participar en ese negocio.

Las políticas administrativas y financieras de los norteamericanos han hecho total abstracción de la situación económica panameña. La política laboral de las últimas décadas ha tenido como consecuencia una disminución en términos absolutos del número de empleados del canal --principalmente panameños-- a pesar del aumento considerable en el volumen de cargamovida a través de la gran vía. Ello frente a una situación de serio desempleo estructural que caracteriza a nuestra economía.

El tercer elemento que mencionamos anteriormente es el que concierne a la política de peajes. Desde su inicio el Canal de Panamá ha cobrado peajes suficientes para cubrir sólo su costo de operaciones y sin establecer diferencias por razón del tipo de nave comercial ni del valor económico de las cargas transportadas. Todo ello bajo la guisa de cumplir con una supuesta responsabilidad de los Estados

Unidos de América frente al bienestar del comercio mundial. En la práctica dicha política ha implicado un subsidio a la marina mercante norteamericana y en especial al comercio exterior norteamericano, el cual es el principal usuario de la vía interoceánica panameña. La política de peajes también implica un tratamiento discriminatorio que favorece en términos de su incidencia relativa a los bienes de mayor valor económico, como son los productos manufacturados, en detrimento de las materias primas de menor densidad económica y que se originan en buena proporción en los países de la América Latina.

La política de peajes además implica que como los beneficios se captan por medio de peajes subsidiados y no a través de ingresos directos en base a una tarifa bien estructurada, Panamá se ha visto excluida de participar en el potencial de ingresos de la vía canalera. [Nuestro país necesitaría ser una gran potencia económica y naviera como los Estados Unidos o el Japón para beneficiarse del actual sistema de peajes subsidiados.]

Los tratados que entran en vigencia en octubre de este año contienen entre sus principales disposiciones en materia económica las siguientes:

1. Cese de las actividades comerciales o industriales para la venta al público realizadas por la autoridades norteamericanas.

2. Política de empleo que otorga preferencia expresa a los panameños.

3. Ingresos fiscales al Gobierno de Panamá a razón de US\$0.30 por cada tonelada del Canal de Panamá, ajustables según la inflación norteamericana.

4. Otros pagos a Panamá hasta por US\$20 millones anuales sujetos, en parte, a que se produzcan excedentes y el reembolso a Panamá por la prestación de servicios públicos en el área de funcionamiento del canal.

5. Uso bajo jurisdicción panameña, de tierras contiguas o cercana a la vía interoceánica para fines compatibles con el continuo y eficiente funcionamiento y mantenimiento del Canal de Panamá.

6. Transferencia de activos, entre los cuales los mas importantes son el ferrocarril transístmico y los puertos de Balboa y Cristobal en ambos extremos del Canal.

Examinemos brevemente que significan estas disposiciones que acabamos de enumerar, frente a las tres características básicas que históricamente el esquema de explotación del Canal ha tenido para Panamá, a saber, la esterilización económica de la Zona del Canal; la limitación en la participación en los beneficios indirectos; y la marginación de Panamá del potencial de ingresos del Canal.

Sobre este último aspecto hay que tener en cuenta que hasta fines del siglo la determinación e implementación de

la política de peajes estará en manos de los norteamericanos.

Esta cuestión del dominio es de suma importancia, dado que para cumplir con los pagos que deberán hacerse a Panamá según los nuevos tratados serán necesarios **incremento en los** niveles actuales de los peajes del Canal. Tales incrementos seguramente se ajustarán a la política tradicional norteamericana de una tarifa general para todos los tipos de carga comercial. Con ello se continuará la situación que ha venido prevaleciendo por mas de seis décadas, en donde la estructura tarifaria favorece comparativamente al comercio de los países industrializados en detrimento de las exportaciones de los países productores de bienes primarios y bienes de origen industrial de menor densidad económica.

Las consecuencias negativas que en este primer período tenga el alza de los peajes sobre el comercio del tercer mundo, se explica por la política norteamericana de favorecer su comercio exterior a través de la manipulación de los peajes.

En este contexto es necesario señalar que la República de Panamá que recibe hoy US\$ 2 millones anuales en concepto de la anualidad canalera, tendrá ingresos en función del tránsito que se estiman en US\$50 millones anuales en virtud de los nuevos acuerdos. Aunque la magnitud del incremento es la primera vista extraordinaria, debemos destacar que el nuevo ingreso no guarda relación directa con el potencial

de ingresos de la vía interoceánica.

En nuestro concepto, el sistema de peajes debe basarse en una estructura tarifaria diferencial que distinga entre la densidad económica de los distintos productos o mercaderías que se transportan, tal como están establecidas las tarifas de la industria del transporte marítimo, a la cual sirve el Canal de Panamá. En este planteamiento, los intereses de la República de Panamá como soberano territorial en la vía canalera, coinciden plenamente con los intereses del comercio exterior latinoamericano.

En otro orden de cosas, debemos anotar que los nuevos pactos canaleros modifican en grado importante las "reglas del juego," como en lo referente a la participación panameña en el mercado de empleo y el abastecimiento de la población empleada en el Canal y de las naves que lo transitan. De mayor trascendencia aún es la desaparición de la Zona del Canal como area esterilizada para Panamá. Con ello se abren oportunidades significativas a la economía panameña en los sectores de manufacturas, comercio y servicios navieros.

¿Que lecciones podemos derivar sobre la utilización racional de los recursos naturales, de esta visión panorámica sobre el Canal de Panamá como usuario principal de la posición geográfica panameña?

He aquí las principales consecuencias:

1. El sistema tarifario del canal le niega a Panamá ingresos cónsonos con el potencial de renta de la vía, a la vez que incide desfavorablemente en los bienes de origen primario.

2. Las políticas de la administración del Canal se deciden e implementan sin tomar en cuenta sus efectos en la economía panameña. Esto ha causado serias distorsiones económicas internas que afectan la competitividad internacional de Panamá.

3. Los acuerdos actuales y aún los nuevos, le niegan a Panamá el uso de la tarifa del canal que es un mecanismo natural para protegerse de las alzas del petróleo y de otros bienes estratégicos. Frente a déficits en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos que exceden ya los US\$200 millones --cifra importante para un país cuyo Producto Interno Bruto es de US\$2,400 millones-- déficits estos causados en buena medida por el mayor precio del petróleo, observamos que precisamente dicho incremento de precios está ampliando el ahorro que perciben los usuarios del Canal.

El caso panameño con su vía interoceánica nos pone de manifiesto que la primera gran lección para los países pequeños en cuanto al uso racional de sus recursos naturales es la necesidad imperiosa de adquirir el dominio de dichos recursos y cobrar por los mismos precios cónsonos con su valor para el mundo.

De esta primera gran lección se deriva una segunda que nos dice que no existe una racionalidad objetiva en el uso de los recursos naturales. La racionalidad se define, se subjetiviza y se mide en función a objetivos específicos. El uso de nuestro principal recurso natural es una buena demostración de ello. Desde el punto de vista de los norteamericanos, el Canal de Panamá ha sido una operación perfectamente racional ya que cumple con sus objetivos de no realizar ganancias financieras para obtener sus beneficios en base a peajes bajos y discriminatorios para subsidiar a su marina mercante y a su comercio exterior.

Sin embargo, desde el punto de vista de Panamá, la irracionalidad de la operación del Canal es total porque no genera ganancias financieras para el país; excluye el trabajo como variable estratégica; y no beneficia nuestro comercio exterior ya que no hemos tenido puertos ni acceso al comercio directo de la vía.

Hay aquí dos racionalidades en conflicto, lo cual se manifiesta en diversas formas en la temática de los recursos naturales.

Debe preguntársenos entonces ¿Por qué Panamá sancionó unos tratados que dejan problemas serios sin resolver? La respuesta es múltiple.

En primer término, es indudable que los nuevos arreglos mejoran en mucho la situación hasta ahora imperante. Además,

el tiempo --especialmente a partir de los setenta-- empezó a trabajar en varios sentidos en contra de la conveniencia de posponer un arreglo. Por una parte, la crisis energética consume cuotas cada vez mayores de los recursos políticos de las grandes potencias --especialmente del ejecutivo norteamericano-- con lo que el "caso de Panamá" se hubiera relegado a un segundo plano si se prolonga la negociación. El valor relativo del canal puede estar disminuyendo por razón de la evolución tecnológica del transporte, lo que conllevaría la pérdida de importantes oportunidades de desarrollo cuando el país mas lo necesita. También es de importancia en este orden cronológico, el incremento en ingresos fiscales en la presente coyuntura para un Estado, como el panameño , que por razón de los arreglos imperantes, ha estado hasta el presente estructuralmente desfinanciado.

Finalmente, debo manifestar respecto a esta interrogante que los nuevos arreglos marcan un nuevo hito, definen una nueva plataforma, desde la cual se lanzarán las nuevas gestas panameña por el logro de un pleno control de nuestro recurso geográfico.

La explotación de los recursos minerales de Cerro Colorado es posiblemente la decisión económica mas importante que confronta en estos momentos la República de Panamá. Cerro Colorado es un yacimiento de cobre porfídico cuya magnitud se ha estimado en 1,380 millones de toneladas métricas de mena con una

concentración de 0.785%, el cual una vez desarrollado sería una de las operaciones mineras mas grandes del mundo. El yacimiento, situado a 260 kilómetros al oeste de la Ciudad de Panamá, dista solamente 50 kilómetros del Océano Pacífico.

Después de un buen número de años de trabajo de investigación y elaboración se ha diseñado un proyecto integrado que incluye la concentradora, fundición, plantas de ácido sulfúrico y fosfórico, instalaciones portuarias y otras obras de infraestructura. El costo estimado, incluyendo incrementos en precio y los intereses durante el período de construcción y el capital de trabajo, suma aproximadamente US\$1,700 millones. La rentabilidad financiera de la inversión es en buena medida función de variantes en el monto a invertir así como de los precios futuros de cobre y las tasas internas de retorno estimadas fluctúan entre 6.4% y 16.8%.

Para la ejecución del proyecto se ha constituido la empresa de Cerro Colorado, S. A. en la cual el gobierno de Panamá tendrá el 80% del capital accionario y el restante 20% será adquirido por la Texas Gulf Inc., empresa minera norteamericana.

Es indudable que se trata de un recurso natural extremadamente valioso cuyo desarrollo es de suma importancia para la economía panameña. A los precios actuales, el volumen de producción de la mina implicaría exportaciones en exceso a los US\$300 millones lo cual significa casi doblar las actuales exportaciones de bienes panameños. Cerro Colorado ofrece

un potencial sumamente atractivo de diversificación de la economía, creación de oportunidades complementarias, generación de empleo directo e indirecto para mano de obra panameña, incrementos sustanciales en los ingresos fiscales del Tesoro Nacional y en general una contribución de extraordinaria magnitud al potencial de desarrollo económico de este país.

Para la realización del proyecto el gobierno de nuestro país deberá aportar una suma que se estima podría alcanzar unos US\$350 millones para cubrir su cuota del capital accionario. Esta suma la financiaría el estado panameño mediante préstamos externos. Además, el grupo financista principal del proyecto han planteado la necesidad de que el Gobierno de Panamá otorgue garantías que cubrirían los excedentes que se puedan producir en los costos durante el período de construcción y garantizaría el servicio de la deuda hasta por un monto dado durante el primer quinquenio de la operación del proyecto.

Es evidente que las condiciones financieras constituyen un elemento crítico para la toma de decisiones respecto a la ejecución del proyecto. Una de las consideraciones que mas preocupación nos causa a los panameños respecto a este proyecto, es el posible efecto combinado de una baja en el precio internacional del cobre que exija apoyo financiero por parte de nuestro gobierno, sumado al servicio de la deuda pública externa que a marzo del presente año alcanzaba ya la suma de US\$1,866 millones.

El dilema queda planteado por la posibilidad de unos beneficios económicos y financieros sumamente atractivos frente a riesgos financieros extremadamente críticos.

Además, existen otras consideraciones importantes como son las ecológicas, el rendimiento social de la inversión y el efecto sobre la estructura socio-económica del país.

Desde el punto de vista del tema que nos ocupa en esta charla, debo empezar por manifestar que a los países del tercer mundo no les corresponde adoptar posiciones especulativas o riesgosas con los fondos de la sociedad, especialmente si están en una posición financiera que no sea holgada, como es la tónica en nuestra parte del mundo, de la cual Panamá no se escapa. En abril de este año la revista The Economist narraba dramáticamente el caso de países exportadores de minerales así: "En los tres años terminados a mediados de 1978 las economías del tercer mundo que dependen de minerales como el cobre para sus ingresos de divisas han sido empujadas al borde del colapso. Entre 1974 y 1975, Zambia, Zaire, Perú y Chile vieron sus ingresos de divisas provenientes del cobre disminuídas a la mitad." Creo que no es necesario que abundemos en las serias consecuencias que para la economía de varios de esos países ha tenido las fluctuaciones del precio del cobre.

En el caso de Panamá es necesario contrastar las diferencias que se producen en el valor en el tiempo de los principales recursos naturales panameños: la posición geográfica explotada

por el Canal y el recurso cuprífero.

En cuanto al recurso geográfico existe la posibilidad de que pierda valor relativo en el tiempo por razón del desarrollo tecnológico de la industria del transporte. Ello podría llevar a una disminución de la tasa de crecimiento del potencial de renta de la vía interoceánica. El lucro cesante de dejar de explotar oportunidades de desarrollo con la apertura a Panamá de la actual Zona del Canal, significa un costo económico importante para el país.

En cuanto al cobre, las expectativas parecen apuntar hacia un incremento en su precio relativo a largo plazo, condicionado evidentemente a las fluctuaciones cíclicas del precio de ese metal.

Debemos considerar además que una porción importante del financiamiento que se produciría para el desarrollo de Cerro Colorado está condicionado al hecho de que se trata de un proyecto minero de sus características y no sería transferible a otros usos por parte de la República de Panamá. Sin embargo, hay una porción no desdeñable de recursos financieros que tendrán que ser financiados por Panamá con base a su crédito general. Para estos recursos cabe considerar pues su costo de oportunidad.

De lo anterior se deriva con bastante claridad una conclusión que con los ajustes del caso, debería ser aplicable a la mayoría de nuestros países. Me refiero a la necesidad de jerarquizar, de establecer un claro orden de prioridades, en

cuanto a los objetivos económicos del país y los proyectos que se desean realizar. Efectivamente, los recursos financieros no son ilimitados. Mas limitados aún son los recursos humanos y la capacidad institucional de estos países para administrar grandes programas de inversiones que incluyan mas de un macro-proyecto. La situación se torna mas crítica aún si se parte de un estado de cosas como las actuales, en donde el estado de nuestras economías, especialmente por razón de la crisis del petróleo y de la situación financiera de los estados, no es la mas conveniente para asumir posturas financieras excesivamente riesgosas. Para expresarlo con un dicho muy panameño "no se puede estar al mismo tiempo en la procesión y repicando las campanas". En el caso de Panamá, surgen serias dudas sobre la conveniencia de lanzarse simultáneamente al desarrollo del área canalera y del proyecto cuprífero. Especialmente cuando la primera es una oportunidad que se puede perder si no se atiende a tiempo y el cobre valdrá cada día más.

En adición a la necesidad de definir prioridades, se requiere diseñar una estrategia económica global que relacione la utilización que ahora se nos ofrece del canal, con el cobre, y con los problemas de una economía dual con un sector metropolitano moderno y de alta productividad frente a la economía rural rezagada. Exceptuadas algunas peculiaridades que son muy propias de nuestro país, el caso de Panamá en este sentido no es muy distinto al de un buen número de naciones vecinas.



Tenemos pues que el uso racional de nuestros recursos naturales nos exige, en primer término, el dominio del recurso para poder derivar los beneficios que de él surgen y obtener precios cónsonos con su valor para el mundo. Pero ello a la vez nos impone la necesidad de una disciplina que tome en cuenta posturas de prudencia financiera, jerarquización de los objetivos nacionales e integración plena de la utilización de los recursos en un esquema coherente de estrategia económica nacional. Los proyectos de recursos naturales no se pueden mirar aisladamente, si no dentro de un plan racional que sirva de marco de referencia.

Frente al resto del mundo debemos observar que mientras los países industrializados están hambrientos de recursos naturales y mucho de nuestros países son poseedores de dichos recursos, nuestros pueblos están hambrientos de todo. Para que este mundo nuestro de fines del siglo XX sea viable en un clima de justicia y paz se requiere establecer un equilibrio entre ambas posiciones, cerrar el ancho abismo que nos separa. Desde el punto de vista de nuestra racionalidad de país pobre, el establecimiento de dicho equilibrio es un requisito previo al inicio de la gran tarea que ya tiene rezagada la humanidad: crear un balance entre una población creciente y unos recursos cada vez más escasos.

Muchas Gracias

Panamá, 12 de julio de 1979