

Panamá, entre el asedio y la esperanza

Raúl Leis

Raúl Leis: sociólogo, escritor, educador popular panameño. Es presidente de la Asociación Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA). Profesor titular de sociología e integrante de la Maestría de Estudios Políticos en la Universidad de Panamá. Coordina la Campaña de Educación Ciudadana sobre el canal y las áreas revertidas.

Panamá ha vivido una larga sucesión de gobiernos inestables e intervenciones foráneas. En 1968 los militares asestán un golpe de Estado contra el recién estrenado gobierno del caudillo Arnulfo Arias Madrid, y bajo el mando del general Omar Torrijos se instaura un contradictorio proceso que en los primeros diez años desmantela el sistema de partidos políticos y lo reemplaza por una asamblea de líderes locales, reprime o neutraliza a la oposición, emprende reformas sociales especialmente en el campo laboral y de la salud pública, afirma la transnacionalización del país, negocia y firma los tratados del Canal de 1977, que prevén el retorno de la administración del Canal a Panamá para el año 2000.

En los 80 las cosas cambian radicalmente, pues el reformismo militar se agota, y con la muerte de Torrijos se suceden presidentes y jefes militares hasta culminar con la dictadura del general Manuel Noriega. Este, viejo colaborador de la CIA, intenta ganar autonomía respecto de EEUU para asegurar sus intereses particulares, amparándose en un discurso nacionalista. Noriega anula las elecciones de 1989 que le dieron el triunfo a la oposición. El país, asediado por el impacto de las sanciones económicas norteamericanas y la inestabilidad interna, padece la cruenta invasión estadounidense del 20 de diciembre de 1989, que suprime las fuerzas armadas y coloca en el poder a la Alianza Civilista, ganadora de las elecciones de meses antes. El nuevo gobierno descendería paulatinamente a niveles muy bajos de impopularidad, como producto de su errada gestión pública.

La crisis dividió los valores políticos de los panameños. El país se polarizó entre el discurso nacionalista de los militares y su partido, el Revolucionario Democrático (PRD), que separó la soberanía popular de la democracia política; y el discurso democrático de la oposición civilista, que puso en un lugar marginal la soberanía nacional. Ninguno de los dos

discursos integró adecuadamente el tema de la equidad y participación social.

En mayo de 1994 se realizaron las primeras elecciones sin control militar de los últimos 26 años. En ellas se pusieron en juego temas fundamentales como la transición a la democracia política; la reversión a Panamá del Canal y las instalaciones civiles y militares norteamericanas (5.000 edificios militares y 34.000 hectáreas equipadas, que suponen entre 5.000 y 30.000 millones de dólares según cálculos de algunos expertos); y la necesidad de una estrategia nacional de desarrollo que logre impulsar el crecimiento y la equidad, y reducir drásticamente la pobreza que abarca a más de la mitad de la población.

Los 16 partidos políticos, con siete candidatos presidenciales a la cabeza, se disputaron el millón de electores que acudieron a las urnas. El PRD ganó con el mismo tercio de los votos con los que perdiera en las elecciones de 1989, gracias a un oficialismo civilista dividido en tres candidaturas diversas, donde lo novedoso lo constituyó la nueva fuerza del Movimiento Papa Egoró (Madre Tierra) que logró un tercer lugar en la contienda.

Al parecer el electorado prefirió la experiencia de gobierno de un PRD aparentemente más inocuo dada la desaparición de los militares como fuerza determinante en el país. La figura de Ernesto Pérez Balladares fue clave para presentar una imagen de idoneidad y capacidad de concertación nacional.

El nuevo gobierno, que asume en septiembre de 1994, enfrenta la necesidad de generar la confianza nacional en su capacidad de concertación y resolución de problemas, y además mantener la unidad interna de un PRD cada vez más dividido entre aperturistas y fundamentalistas. Para los sectores populares, la pobreza creciente y la política económica de los años anteriores pesan sobre sus vidas, con la limitación de sus bajos niveles organizativos y una escasa capacidad de presión para expresar sus reivindicaciones. El lema de campaña de Pérez Balladares: «El pueblo al poder» fue una remisión al estilo torrijista de los años 70, el Estado benefactor y paternal provisto de la gran bolsa de los préstamos internacionales. Sin embargo el primer año de gobierno ha definido claramente que las condiciones actuales son otras y que las consignas se desdibujan frente a las realidades.

Avatares de la concertación

La experiencia de la crisis vivida en los primeros años 90, junto con los procesos de maduración política, condujeron a la construcción de acuerdos políticos que permitieran la exitosa transición electoral de mayo de 1994, donde tuvieron un papel importante concertaciones como el

Compromiso Etico Electoral de Santa María la Antigua, apoyado por todos los partidos, acuerdos nacionales como el Plan Nacional de la Mujer y la constitución del Foro de Mujeres de Partidos Políticos, la Declaración en favor del Ambiente, las reuniones de concertación social auspiciadas por la ONU conocidas como la Declaración de Bambito y otros eventos. Por primera vez en la historia política panameña fuerzas contrarias, e incluso antagónicas, desarrollaron la capacidad de conversar y concertar sobre temas de enorme importancia. Otro factor que coadyuvó a crear las nuevas condiciones fue la desmilitarización progresiva de la sociedad a través de dos circunstancias: en primer lugar, el ejército nacional destruido institucionalmente con la invasión (y luego borrado de la Constitución), que ya no tutelaba la esfera de las decisiones políticas; por otra parte, la disminución relativa de la presencia directa estadounidense en virtud de la retirada gradual del ejército norteamericano de ocupación post-invasión y de la reducción de las bases militares, producto tanto de la nueva situación internacional como de los tratados del Canal. Además, también influyó el perfil más bajo que adquiere la embajada estadounidense por la ausencia de embajador durante más de un año. Estos datos indican que el juego electoral no significaba amenaza –fuese el resultado que fuese– para los intereses de Washington.

Pérez Balladares instala su gobierno invitando a algunos sectores que no integraban su alianza a ocupar algunos cargos, con la reticencia de los fundamentalistas de su partido. Pero no es suficiente. Los canales de la concertación –correctamente utilizados– son los vasos comunicantes que contribuyen a recomponer un modelo para administrar el poder. Así, la estrategia de desarrollo nacional, las políticas sociales del Estado, deben levantarse sobre los consensos construidos en los más amplios e integrales espacios sociales, políticos y económicos. Un país polarizado como Panamá, para funcionar adecuadamente necesita un *pacto de gobernabilidad y un pacto social*. El primero entre el gobierno (que sólo obtuvo un tercio de los votos) y las fuerzas políticas en torno a la estrategia de desarrollo o proyecto nacional. El segundo entre los grupos laborales, populares y sociales organizados, los empleadores y el gobierno, que tenga como base el consenso acerca de las reformas estructurales que el país necesita. Es decir el acuerdo básico entre la sociedad política y la sociedad civil.

Estos pactos son urgidos por el hecho de que Panamá vive una *crisis social de equidad* cada vez más profunda que erosiona la calidad de vida de la mayoría de los ciudadanos, combinada con una *crisis nacional de identidad*, que deteriora la capacidad de respuesta y propuesta de la nación para responder colectivamente a la necesidad de tener más democracia, más desarrollo, mejor ambiente, y capacidad de darle el uso correcto a los bienes canaleros.

El pacto de gobernabilidad se tradujo en una tregua de tres meses concedida por la oposición, que luego abrió fuego y recibió igual respuesta. Otra cosa sucedió en torno al pacto social. A pesar de la atomización de los movimientos sociales y populares, varios de ellos generaron en los 90 una creciente capacidad de propuesta y protesta, llegando a establecer agendas específicas como es el caso de la Propuesta Productiva de la APEMEP (Asociación de Pequeños y Medianos Productores Agrícolas de Panamá); el Plan Nacional Mujer y Desarrollo 1994-2000, que fue presentado no sólo entre las mujeres sino con los sectores más representativos de la sociedad civil y la sociedad política; el Compromiso por el Medio Ambiente, firmado por los partidos políticos y auspiciado por los ambientalistas; el Documento de Alto Nivel presentado por la Coordinadora de Pueblos Indígenas de Panamá (CONAPIP); y la Estrategia de Desarrollo lanzada por la Fundación del Trabajo, una alianza entre las centrales obreras con los empresarios nacionales.

El gobierno presenta su estrategia socioeconómica a través de la continuación matizada del programa de ajuste estructural de enfoque neoliberal, y concibe las posibilidades de pacto social a través de ese cristal. La propuesta productiva campesina no compagina con la política económica. Los indígenas logran a través de un conjunto de protestas, en especial los enfrentamientos de Cerro Pelado (Veraguas) en torno a los intereses mineros transnacionales, la integración de una comisión de trabajo bipartita con el gobierno; y presentan en octubre de 1995 su Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas que incluye el estratégico tema de la comarcas autónomas. Los ambientalistas se decepcionan por la decisión del gobierno de minimizar el tema ecológico en relación con la inversión, cuyo ejemplo más claro es impopular decisión de atravesar una autopista por el Parque Natural Metropolitano colindante con la ciudad de Panamá. Las mujeres logran avances parciales al lograr incluir, por ser un tema no necesariamente contradictorio con el ajuste, la agenda femenina en las políticas públicas con la creación del Consejo Nacional de la Mujer. Los trabajadores y los empresarios de la Fundación del Trabajo y los trabajadores que no participan en esa alianza son conmovidos por la decisión del gobierno de reformar las leyes laborales, enfrentando Pérez Balladares su primera gran crisis.

Estallan las reformas laborales

El gobierno, urgido por las «recomendaciones» de los organismos financieros internacionales, decide flexibilizar las condiciones laborales y modificar el mismo Código de Trabajo, instaurado por el torrijismo de los 70, y presentar un proyecto sobre reformas a la Asamblea Nacional, rechazado tanto por los integrantes de la Fundación del Trabajo como por una alianza de trabajadores disidentes encabezado por bananeros y obreros de la construcción opuestos tanto a las recomendaciones de la

Fundación como al proyecto del ejecutivo. Producto de las presiones se crea una comisión tripartita a la que se le suman otros sectores, manteniéndose los trabajadores disidentes tenazmente en contra incluso de participar en negociación alguna.

Estalla la huelga indefinida escenificada por casi 50 organizaciones laborales comandadas por los trabajadores de la construcción y bananeros con un saldo de 4 muertos, decenas de heridos y 400 detenidos, especialmente los días 4 y 7 de agosto de 1995. Diversos organismos de derechos humanos piden el retiro de fuerzas paramilitares de los lugares de concentración obrera y la investigación de las muertes acaecidas durante los incidentes, denunciando casos de maltrato físico brutal y de tortura psicológica contra los detenidos.

En medio de la huelga el gobierno y el sector privado introducen y modifican las reformas, haciendo peligrar la concertación tripartita y las declaraciones prometedoras de la Fundación del Trabajo. El 11 de agosto el sector gubernamental, ante la inminencia de una huelga general (de todos los gremios sindicales), incluye algunas de las modificaciones de las centrales obreras de la Fundación para permitirles –infructuosamente– un resultado honroso a las centrales obreras que participaron en la concertación y quebrar la amenaza de huelga.

Contando con los votos incondicionales de su partido y aliados, el gobierno nacional logra la aprobación legislativa de las reformas al Código de Trabajo teniendo como marco un país convulsionado, marcando una nueva realidad, la pérdida por parte del oficialismo de una parte importante de la base social sindical que precisamente el torrijismo constituyó dos décadas atrás con un Código de Trabajo que hoy es derogado. Según las encuestas, el 64% de la población se opone a las reformas laborales, y el líder huelguista Genaro López (55%) se sitúa en popularidad muy cerca del Presidente de la República (65%). La oposición política intenta denodadamente capitalizar el descontento más que participar en la posibilidad de solucionarlo.

Pasada esta crisis se abrió otra, al anunciarse la posible renegociación de la permanencia de las bases militares norteamericanas en territorio panameño.

¿Se quedan o se van?

Si la mayoría de la población critica las reformas laborales, también la mayoría aprueba la permanencia de las bases militares; esto tiene su explicación lógica. Es la manera de desarrollar un «voto» de castigo por el no uso o uso inadecuado que los diversos gobiernos le han dado a los bienes canaleros revertidos a Panamá. Existe el temor a una *piñata* debido a la ausencia de un plan real y efectivo que oriente un proceso de

desarrollo ordenado de esas áreas; sumado a la crisis de identidad –ejemplificado en el apoyo que recibió la invasión– que expresa la incapacidad nacional de afrontar su propio destino.

En otro sentido, desde el punto de vista económico Panamá cuenta con una oportunidad única en el mundo: en el transcurso de los próximos años recibirá un conjunto de bienes que bien utilizados pueden ayudarnos a apretar el paso en el camino del desarrollo social y económico. Acaba de iniciarse el diseño de un Plan Maestro de Usos de Suelos y Bienes que orientará el usufructo de esos bienes. Diversos estudios parciales demuestran que el uso civil de las áreas revertidas es más productivo para el país que su uso militar, constatando que la adecuada conversión civil de bases genera más empleos e ingresos que el arrendamiento de las mismas para uso castrense, como lo demuestra el caso de la antigua base y hoy próspero emporio de Subic Bay en las Filipinas. Se ha estudiado que con la permanencia de las bases se emplearán apenas unos 1.000 trabajadores panameños.

Desde el punto de vista de la seguridad del país, la continuidad de las bases militares significa varios peligros para Panamá. En primer lugar, el riesgo de debilitar la necesaria neutralización del canal y continuar colocándonos como potencial objetivo militar en caso de conflictos y enfrentamientos en las cuales no tendríamos ni arte ni parte. En segundo lugar, el peligro de la potencial contaminación ambiental de las áreas militares y de la presencia constante de buques, submarinos y aviones dotados de armas nucleares. Por último, el peligro de la presencia permanente de un ejército extranjero en un país que no tiene ni quiere tener un ejército nacional. Tampoco existe una correlación favorable entre bases militares y control de tráfico de drogas, como ya se ha comprobado. Además EEUU cuenta con bases muy cercanas (Puerto Rico, Guantánamo, Florida) y con la posibilidad de intervenir unilateralmente en Panamá según está consignado en el Tratado de Neutralidad del Canal.

El torrijismo de los 70 levantó como trofeo unos tratados internacionales que devolvían el Canal a Panamá y cerraba las bases militares norteamericanas, ahora el gobierno heredero de ese ideario se mueve hacia una negociación arguyendo –algunos de sus personeros– que más que los beneficios económicos directos, son las inversiones asiáticas –en especial taiwanesas– las que están condicionando su inversión a la garantía de seguridad que le ofrecería la existencia de las bases militares norteamericanas.

El gobierno sostiene que la mayoría de la población quiere la permanencia de bases, pero no acata a la mayoría que no quiere reformas a la legislación laboral, que se opone a la autopista que destruye el parque natural o que critica la privatización de empresas estatales.

Crear es la palabra de pase

El «torrijismo de los 90» parece ser pues el revés del torrijismo de los 70. Puede argumentarse que no son los mismos tiempos –y es verdad ; sin embargo, para gran parte de la población que atraviesa el agitado mar de la necesidades los tiempos son parecidos, o más bien peores. Creyeron tener una oportunidad para aliviar sus desesperanzas, pero sienten que poco a poco esa idea se va desvaneciendo ante la evidencias de la realidad. A excepción de las mujeres, el pacto social no ha funcionado por ser incongruente con la política económica gubernamental, más proclive a estrechos vínculos con los círculos del poder económico que con los movimientos sociales.

En el país se conservan básicamente las libertades democráticas aunque muchos ven con preocupación una excesiva concentración de poder en un ejecutivo que controla el legislativo, el judicial y el PRD, demostrando –como señala el politólogo Simeón González– mantener mayoría institucional aunque carezca de mayoría social de acuerdo a la cantidad de votos en las elecciones. Pero pese a las tensiones nacionales el presidente Pérez todavía mantiene una popularidad aunque descendente (87% al inicio de su mandato y 65% un año después), factor determinante para decidir imponer las medidas impopulares en los primeros meses de gobierno, apostando a que la situación cambiará en los años venideros. En el mes de octubre el gobierno ha intentado recrear el pacto de gobernabilidad con la oposición, invitando al Partido Arnulfista a intervenir en las conversaciones sobre las bases, pero éste no acepta optando por zanjar más que por concertar, mientras la oposición realiza importantes movimientos hacia la unificación.

Los dos grandes ejes de controversia nacional coinciden con las clásicas contradicciones fundamentales capital/trabajo (reformas laborales) y centro/periferia (bases militares), pero se han materializado desde una vertiente exógena, desde la agenda de la globalización económica que «recomienda» cambios estructurales y de la agenda de los intereses de seguridad nacional de la primera potencia militar mundial, que le interesa mantener parte de sus instalaciones pretorianas.

Panamá debe encontrar en este bosque enmarañado su propio camino. Debe reencontrarse consigo misma buscando en las entrañas de su controvertida historia su identidad pluricultural y el sentido de ser nación, convocando la voluntad política de construirse y edificarse, respondiendo al reto de asumir lo que revierte, eso por lo que tanto lucharon generaciones de panameños y latinoamericanos. José Martí lo definió de esta manera hace más de un siglo «El gobierno ha de nacer del país. La forma de gobierno ha de avenirse a la constitución propia del país ... se imita demasiado y la salvación está en crear. Crear es la palabra de pase de esta generación».

Panamá, octubre de 1995