

Panamá

Decepciones y tareas pendientes

Enoch Adames Mayorga

La actual crisis en Panamá tiene en el desempeño de los actores protagónicos un fundamento importante de su explicación. También es el resultado de un proceso histórico de acumulación de prácticas que han institucionalizado una modalidad de desplazamiento de conflictos hacia adelante. Es también la expresión de un desencanto de expectativas cifradas en un Canal que se percibía mágicamente como factor de dinamización económica y política, con capacidad para construir realidades estables que trascendieran con el siglo y que potenciaran al país como una sociedad próspera y democrática. Sin embargo, es desde lo popular de donde emergen «energías utópicas» frente al agotamiento de las formas tradicionales de intermediación política.

Al término del gobierno del presidente Ernesto Pérez Balladares parecía que con la entrega del Canal, algunos meses después, se conjuraban los padecimientos de una sociedad que había hecho del enclave canalero no solamente una acumulación de problemas, sino que definía también con dicho acontecimiento la posibilidad –al capturar y volcar a la sociedad el excedente económico generado– de hacer trascender tanto el futuro del Estado nacional como el régimen democrático surgido de la invasión norteamericana de 1989. Se trataba entonces de transitar hacia un estadio de desarrollo que le diera impulso a una sociedad que terminaba el siglo con sus modelos agotados, como ocurría también con sus tradiciones políticas. El inicio de un nuevo siglo le planteaba a la sociedad panameña un conjunto de interrogantes. ¿En qué medida esas expectativas de afirmación nacional y de fortalecimiento de la democracia conllevaban una maduración de los actores políticos y económicos por inscribir esa identidad recién ganada en el marco de un proyecto de desarrollo nacional que la fortaleciera?; ¿implicaba la expectativa de

ENOCH ADAMES MAYORGA: profesor titular de Sociología de la Universidad de Panamá; investigador del Instituto de Estudios Nacionales de la misma casa de estudios; investigador asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA); miembro del Comité Editorial de *Tareas*, Panamá; autor de numerosos artículos de teoría sociológica y sociología política.

Palabras clave: procesos políticos, situación económica, movimientos sociales, Panamá.

esos valores en la política (soberanía y democracia), una voluntad de resolver en lo social las inequidades que la desarticulación económica como resultado del enclave canalero habían producido?; ¿suponía la alternancia del Gobierno en el marco de la transición del Canal, un reclamo por una mayor transparencia y eficiencia en la gestión pública idéntica a la que se postulaba para la administración del Canal? En definitiva, ¿implicaba el final de 1999 que con el inicio del siglo se abría una nueva etapa en la democratización política y social de la sociedad panameña?

La alternancia electoral y tareas políticas

Las elecciones generales del 2 de mayo de 1999, con la victoria de la actual presidenta, Mireya Moscoso, se dieron en un contexto proselitista cuyos principales ejes fueron el empleo, la educación, la salud, el desarrollo agrario, el Canal de Panamá y la corrupción. Se inició así el tercer gobierno post-invasión, en un clima electoral calificado de aburrido y signado por un proselitismo político que no hizo gala de los tradicionales ataques e insultos personales. En dicha campaña política los dos partidos políticos más importantes –Partido Arnulfista (PA) y Partido Revolucionario Democrático (PRD)– postulaban como candidatos a la viuda de quien fuera tres veces presidente, Arnulfo Arias Madrid, fallecido en 1988; el PRD llevaba por su parte a Martín Torrijos, hijo del ex-hombre fuerte de Panamá, general Omar Torrijos, fallecido trágicamente en un accidente aéreo en 1981. Ambas candidaturas se inscribían dentro de una orientación política que afirmaba identidades heredadas y cuya interpelación tenía un fuerte sabor a populismo.

No obstante, el gobierno de Moscoso heredaba un conjunto de temas pendientes tanto en política económica y social como en las relaciones con Estados Unidos. Entre los primeros estaba el de profundizar el proceso de privatizaciones que tenía, como temas sensibles, el agua y la seguridad social. La privatización del agua había quedado suspendida por el anterior gobierno, no solo porque había generado una protesta generalizada ante su eventual encarecimiento, como consecuencia de las amargas experiencias privatizadoras (telefonía y electrificación), sino también por el costo político que le podía significar al presidente Pérez Balladares en sus pretensiones reeleccionistas. En relación con la seguridad social, constituía un punto en los «artículos de acuerdo» realizados durante la última administración con el FMI y pasaba como tal a la agenda del gobierno de la presidenta recién electa.

Respecto a las relaciones con EEUU, estaba el tema de los «polígonos de tiro», que a juicio del Estado panameño compromete a EEUU en la limpieza de aquellas áreas contaminadas por residuos bélicos y explosivos, y utilizadas por el ejército norteamericano durante casi 95 años de ocupación. Este tema parece estancado y no constituye, aparentemente, un punto de agenda sensible de la política bilateral del gobierno panameño hacia EEUU. Del mismo modo está pendiente como parte de la estrategia comercial y de política exterior, la salida del país de las listas negras de la OCDE (Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y el GAFI (Grupo de Acción Financiera). La demanda del sector empresarial local e inversor extranjero es que el Gobierno no realiza una acción efectiva en ese sentido, ya que Panamá es uno de los 35 países que la OCDE caracterizó como supuesto «paraíso fiscal» y también uno de los 15 países que el GAFI incluyó en la lista de los que no cooperan en la lucha contra el lavado de dinero.

Por último, el tema de la seguridad del Canal, vinculado con la concesión administrativa de los puertos a la empresa Hutchinson, de Hong Kong, y que cede el usufructo y desarrollo de dicha actividad marítima. La presencia de capital chino constituye un elemento que produce escozor a los sectores conservadores tanto del senado norteamericano como del gobierno del presidente Bush, ya que se percibe como una amenaza de China continental a la seguridad del Canal. Aun cuando el secretario de Estado, Colin Powell, rechazó de manera tajante la posibilidad de que la Hutchinson significase un peligro para el Canal, dentro de la agenda bilateral norteamericana la cuestión de la presencia militar estadounidense en Panamá es recurrente. No obstante, pareciera que el punto está más articulado con la agenda del Plan Colombia que con la permanencia de inversores chinos en Panamá.

La crisis

Desde mediados de 2000, el sector comercial se resintió por el cierre de las bases militares norteamericanas, que generaban ingresos anuales por 150 millones de dólares. Ya en el transcurso del primer trimestre de 2001, las cifras oficiales sobre el desempeño económico mostraban un crecimiento de 2%, haciendo evidente una economía en proceso de desaceleración y con algunos sectores económicos en franco proceso recesivo. Sin embargo, estimaciones en el sector privado manifestaron que para el periodo, la economía panameña había crecido tan solo en 1,1%. En este sentido, el sector agropecuario decreció 2,5% respecto al primer trimestre de 2000; las exportaciones de banano cayeron en 18%; las de café 42,4%, así como el sacrificio de ganado vacuno y porcino (13,4% y 16,7% respectivamente). La industria manufacturera cayó en 2%; la producción de bebidas alcohólicas se redujo en 9,6%; la de carne de gallina 13,5%. La depresión en la industria se observa además en el consumo de electricidad que bajó 8,1% y del agua en 13%; la actividad comercial disminuyó 13%; el ITBM en ventas (impuesto al consumo) bajó 3,3%; la industria de la construcción redujo su crecimiento en 5%. Solo han crecido la intermediación financiera (3%), telecomunicaciones (7,5%), puertos (15%), pesca (40%), hoteles y restaurantes (2,5%) y muy ligeramente el Canal de Panamá y la Zona Libre de Colón (0,5%). Actividades que por su naturaleza generan escaso empleo y de baja calidad. Es en este contexto donde el Gobierno reconoce públicamente, después de muchos cuestionamientos sobre su desempeño, que la tasa de desempleo ronda aproximadamente 13,2%.

Este esquema de desarrollo nacional, como se observa, profundiza la desarticulación económica y social al apoyarse en la intermediación financiera; fo-

menta el turismo y las actividades de reexportación (a través de la Zona Libre), pero no promueve la integración o el encadenamiento de los sectores económicos a favor de la articulación de los sectores de exportación (bienes y servicios) con el desarrollo de un sector interno para la producción de bienes de consumo básico. No obstante, en la agenda del sector empresarial son muchas las tareas pendientes en el plan de reformas estructurales de las cuales a su juicio, el Gobierno ha hecho gala de una mora que no coadyuva a la solución de la crisis, pero sí a profundizarla. Además de las reformas en espera (reforma tributaria, privatización del Instituto de Acueducto y Alcantarillado Nacionales - Idaan, privatización del Banco Hipotecario, o la reconversión del sector agropecuario a la apertura comercial), el sector privado presiona por profundizar una reforma laboral que ya la ley 44 (del 12/8/1995), aprobada durante la administración de Pérez Balladares, flexibilizaba la contratación de mano de obra e introducía a su vez otras disposiciones tendientes a «abatar el despido» a través de la disminución del monto de indemnización y limitaba el pago de salarios caídos.

El plan de ajuste y austeridad

A mediados de mayo de 2001 se anunció oficialmente un plan de racionalización del gasto público por el orden de 287 millones de dólares, sin definir no obstante cuáles proyectos de inversión serían los más afectados. Las críticas no se dejaron esperar y Pérez Balladares aprovechó la ocasión para manifestar que el Gobierno no tenía objetivos claros, en alusión recientemente promulgada a la política fiscal de racionalización del gasto. Por su parte el ex-presidente Guillermo Endara, militante del mismo partido (Arnulfista) de la actual presidenta, criticó los altos salarios del Poder Ejecutivo y cuestionó la veracidad del plan de ahorros, ya que no se observaban manifestaciones convincentes para limitar los excesos y el despilfarro por parte del Gobierno. En síntesis, las aprensiones de los actuales ex-presidentes sintetizan en gran medida las críticas de sectores de la oposición, en el sentido de que Moscoso no solo no ha comprendido que su labor es administrar el país, sino que además su gobierno no está cumpliendo un papel como promotor de la inversión pública y privada, lo que ha generado la actual crisis económica.

Este comportamiento gubernamental, en la percepción de los actores políticos y económicos, ha creado inestabilidad y falta de confianza entre los inversionistas y está en la base de la actual crisis económica. Como reacción a las críticas y definiendo un eje argumentativo que es una constante en el deslinde de responsabilidades de la política económica, Moscoso manifestó: «no privatice el país, no dejé una deuda de 5.000 millones de balboas, y no me subí el sueldo», en clara alusión a la gestión de Pérez Balladares. Sumado a estas críticas, otro miembro de la cúpula gubernamental, el ministro de Economía y Finanzas, Norberto Delgado, calificó los dos últimos años de gobierno de Pérez Balladares de «irresponsables», ya que a su juicio se endeudó al país en cerca de 1.000 millones de dólares con el único propósito de hacer posible su reelección. De acuerdo con Delgado, el incremento fue de 500 millones de dó-

lares promedio por cada uno de esos dos años que constituyen los déficit fiscales más altos registrados en el país durante la última década.

Para complicar las cosas, en el contexto del debate entre los actores políticos y económicos –presidenta, ex-presidentes, ministros y sectores de oposición–, el encargado de negocios de la embajada de EEUU en Panamá reconoció el gran potencial del país y alababa algunas medidas tomadas por el Gobierno para acercarse a la comunidad empresarial, pero criticó duramente el clima para las inversiones, especialmente lo que a su juicio eran «arbitrariedades en el ámbito legal y regulatorio», definiendo a Panamá como un país de riesgo para la inversión extranjera. Estas declaraciones obviamente se inscriben en las disputas de los inversionistas estadounidenses por posicionarse en sectores de alta rentabilidad, que ven como rivales las inversiones de capital europeo y de Hong Kong (Hutchinson), declaraciones que son particularmente importantes porque se producen justamente durante la visita de Chang Yung-fa, mejor conocido como «chairman Chang», presidente del Grupo de la Evergreen, propietaria de la Hutchinson, y cuyas inversiones en el sector Atlántico bordean los 100 millones de dólares.

El desencanto político

En una de las últimas encuestas, publicadas al finales de mayo de 2001 (CID-Gallup), ante la pregunta «¿Le interesa emigrar?», 47% de los panameños encuestados gravitó entre más o menos (16%), algo (12%) y mucho (19%). A su vez, las cifras dejan al descubierto que para 6 de cada 10 personas el desempleo es un problema agobiante, a la par del alto costo de la vida y de la inseguridad ciudadana. La encuesta revela también un considerable descenso sobre la situación económica familiar; 34% de los hogares percibe una baja en la calidad de vida. Las percepciones negativas marcan los puntajes más bajos desde que asumió Moscoso, a tan solo año y medio de gobierno, así como el índice más crítico de su popularidad en lo que va de su desempeño. La encuesta registra que los temas político-institucionales –educación deficiente, calles en mal estado, problemas de agua potable, exceso de basura, etc.– fueron desplazados del foco de interés de la opinión pública por problemas socioeconómicos –desempleo, alto costo de la vida, etc. Esto explica que si bien la democracia y su consolidación institucional y partidaria fueron expectativas de la década pasada, los intereses ciudadanos se desplazaron hacia satisfacciones concretas inmediatas, especialmente en los ámbitos social y económico.

Es en este contexto en donde caen como una bomba las denuncias de un asesor presidencial, Roberto Eisemann, sobre la existencia de «un grupito de maleantes, disfrazados de empresarios» que se han insertado en todos los gobiernos para beneficiarse del Estado y que rodearían hoy a la actual presidenta. Se suma a esta campaña el Frente Nacional contra la Corrupción, que en carta pública pide la renuncia de todos los asesores presidenciales, haciendo extensiva la condición de «maleantes-disfrazados» no solamente a empresa-

rios, sino a banqueros, diplomáticos, y otros, que tienen la gran «habilidad de incrustarse en todo gobierno para servirse del Estado».

A la crisis económica se suma una crisis de representación que constituye un eje analítico importante en la evaluación de la coyuntura. Estamos hablando de la distancia que se abre entre las percepciones y los intereses de los ciudadanos y las instituciones políticas, especialmente en el desempeño de los actores políticos relevantes. Es la expresión de una muy baja estima para quienes tienen la conducción político-administrativa del Estado, y la configuración de una atmósfera generalizada de que las expectativas «por un Panamá mejor»¹ depositadas en la actual representación política, han sido defraudadas. Este desapego que fractura la identidad entre representantes y representados y que expresa la decepción y la desafección de los ciudadanos, puede afectar más severamente a las instituciones que a los actores políticos, abriendo hacia adelante situaciones de ingobernabilidad y violencia. Por otra parte, en lo que toca a los actores políticos que sustentan dicha institucionalidad, especialmente en un sistema político como el panameño que reduce la participación política al sistema de partidos², se genera un clima de incertidumbre con la posibilidad de que éste devenga en un proceso de decantación, donde las orientaciones por la defensa de intereses y reclamos giren en torno de una reconfiguración de identidades y se desplacen hacia un nuevo polo de movilización. Es la emergencia en la sociedad panameña de los nuevos movimientos sociales y la profundización de la crisis del sistema de partidos políticos.

El transporte colectivo y el protagonismo de Monadeso

A los numerosos problemas que enfrenta la sociedad panameña se le suma la cuestión del transporte, que en estos momentos parece estar en calma hasta que el 15 de diciembre de 2001 se decida, tras una evaluación institucional, si el sector es capaz de brindar un servicio público más eficiente y ganar el consentimiento de la población por un aumento del pasaje. Sin embargo los acontecimientos por momentos auguraron un desenlace totalmente distinto. En el análisis ésta es una de las inflexiones políticamente más importantes, no solo porque sentó en la mesa de negociaciones al Gobierno tras manifestar que el aumento del pasaje era una decisión tomada y por lo tanto irreversible, sino también porque legitimó una de las formas no tradicionales de movilización social, desplazando a los viejos movimientos sociales vinculados al mundo del trabajo (sindicatos), y configurando en el escenario de la lucha social una nueva identidad: el Movimiento Nacional por la Defensa de la Soberanía (Monadeso). Esta fuerza reúne a obreros, educadores, profesionales, estudiantes, grupos étnicos y sectores nacionalistas, y surge en la coyuntura de las negociaciones encubiertas (1998) que el gobierno

1. Lema del Partido Arnulfista, organización que se remonta a 1934 y cuyo eje temático discursivo se articulaba históricamente a las nociones de nación, ciudadanía, vocación de servicio y pequeña y mediana propiedad.

2. El artículo 37 del Código Electoral de la República de Panamá define la naturaleza de los partidos políticos como «organismos funcionales de la Nación».

de Panamá y EEUU llevaban a cabo con miras a establecer más allá del año 2000 un supuesto Centro Multilateral Antidroga (CMA) con el propósito de garantizar de manera disfrazada la presencia militar norteamericana en Panamá.

A principios de mayo de 2001 comenzó a regir la nueva tarifa unificada de 25 centésimos de balboa (1 balboa equivale a 1 dólar) en los buses de transporte urbano en la Ciudad de Panamá, según convenio firmado por la autoridades de Transporte y los concesionarios. De inmediato comenzaron los enfrentamientos, primero con estudiantes secundarios atrincherados en las instalaciones educativas y luego con los de la Universidad de Panamá. Paralelamente a estos enfrentamientos entre estudiantes y fuerzas antimotines, los obreros del Sindicato Unico de Trabajadores de la Construcción (Suntrac) realizaron una protesta de cerca de cinco horas de violencia callejera. Estudiantes y obreros lanzaban piedras y los antimotines respondían con gases lacrimógenos y balas de goma.

La primera jornada dejó cerca de 30 detenidos entre estudiantes y obreros. El 4 de mayo, Moscoso afirmó que no permitiría la anarquía y giró instrucciones a su ministro de Gobierno y Justicia, Winston Spadafora, para que actuara dentro de sus atribuciones y en el marco de la ley, en clara alusión a una escalada represiva por parte del Estado. Ante esta situación, Monadeso convocó a una movilización masiva de los sectores populares, una marcha hasta la sede presidencial para el 9 de mayo. Al coro de protestas se sumaron el Partido Revolucionario Democrático y el Partido Demócrata Cristiano³, exigiendo con carácter de urgencia la suspensión de la unificación del pasaje y el inicio de un ambiente de paz que concitara a todas las fuerzas del país en una negociación nacional. A estas alturas del conflicto, además del cierre de la Universidad de Panamá, acordado por sus autoridades, existían 75 colegios secundarios oficiales cerrados, tanto de la Ciudad de Panamá como en distritos aledaños a la ciudad, por orden del Ministerio de Educación.

El 14 de mayo, tras varias jornadas de negociación, el Gobierno propuso a los transportistas y al Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (Conato), aplazar el alza del pasaje. Esta propuesta se hizo en una mesa de negociaciones donde el gran ausente eran los representantes de Monadeso, gestor de la gran marcha y de la jornada de lucha que obligó al Ejecutivo a sentarse a conversar sobre la rebaja del pasaje. El resultado fue aplazar el problema por siete meses, pero también desplazar políticamente a un interlocutor legítimo por la lucha social y sustituirlo por una burocracia sindical de carácter

3. En los días previos al 1º de septiembre de 2000, mes en que se renueva el periodo legislativo, ambos partidos constituyeron una alianza de carácter programático en el ámbito de la Asamblea, a través de un pacto conocido como META (Mejoramiento, Trabajo y Adcentamiento), configurando una nueva realidad política al constituir una mayoría parlamentaria que puso a la defensiva la gestión de gobierno y definió una nueva racionalidad en la relación Ejecutivo-Legislativo.

tradicional. El acuerdo, en definitiva, se inscribía en otras de las prácticas usuales de la política panameña: el de desplazar hacia adelante los conflictos. Sin embargo, de hecho se abría una nueva situación para el movimiento popular.

Conclusión

En sentido general, la evaluación del desempeño de los protagonistas tanto sociales como políticos no puede hacerse sin un breve análisis del patrón básico de conflicto, enfrentamiento y resolución en la sociedad panameña. Esta encierra una tensión: por una parte, el tiempo político que vincula a las dinámicas político-institucionales (Gobierno, partidos políticos, etc.) tiende a la cooptación cuando no al desplazamiento hacia adelante de los conflictos. Por otra parte, la estabilidad se construye siempre en el tiempo corto que, dada su naturaleza, bloquea la posibilidad tanto de instituciones y actores de cimentar una cultura política basada en la responsabilidad y en una racionalidad estratégica que sea más propositiva que reactiva. Así el desencanto se convierte en una constante de la atmósfera política y define la legitimidad como un bien escaso, lo que refuerza de manera circular los problemas de representación. Esto construye una institucionalidad riesgosa y frágil que bloquea las posibilidades de comunicación y concertación entre Gobierno y sociedad civil, haciendo de la forma clientelar una práctica funcional de intermediación política, y que refuerza la naturaleza dirigista y autoritaria de la gestión pública, modalidad de gestión que ha caracterizado a la sociedad panameña del siglo pasado a nuestros días. Todo esto, sin duda, desplaza hacia adelante, como siempre, las posibilidades reales de democratización política y social de esta sociedad.

Panamá, junio de 2001

Contribuciones

2001

Buenos Aires

Nº 2

TEMAS: La democracia mediática y las bases del sistema republicano, **Gustavo Ferrari Wolfenson** y **Constanza Mazzina**. La influencia de los medios sobre la actitud ante la política, **Jens Wolling**. Congreso y prensa. Relaciones institucionales y representación social, **Carlos Alvarez Teijeiro**, **Hugo Alconada**, **Luciano H. Elizalde**, **Damián Fernández Pedemonte** y **Fernando Ruiz**. Periodismo e información judicial en Argentina, **Miguel Rodríguez Villafañe**. Alianzas peligrosas. Padrinos y ahijados de la información, **Marco Fidel Yukumá**. El buen periodismo: las contradicciones irresueltas del periodismo de investigación, **Silvio Waisbord**. ENSAYOS.

Contribuciones. Redacción y Administración: Ciedla, L. N. Alem 690 - 20º piso C1001AAO Buenos Aires, República Argentina. Tel. (5411) 4313 3522; Fax: (5411) 4311 2902; e-mail: kas-ciedla@kas-ciedla.org.ar. www.kas-ciedla.org.ar