

# LEY 84 DE 1904, SOBRE LA MONEDA (de 28 de junio)

## La Convención Nacional de Panamá DECRETA:

**ARTÍCULO 1o.** La unidad monetaria de la República será el Balboa, o sea una moneda de gramo seiscientos setenta y dos miligramos (1.672), de peso de novecientos milésimos (0.900) de fino, divisible en cien centésimos.

Parágrafo. El actuar dollar de oro de los Estados Unidos de América y sus múltiplos serán de curso legal en la República, por su valor nominal equivalente a un balboa.

**ARTÍCULO 2o.** Cuando el Poder Ejecutivo disponga la acuñación de las monedas nacionales de oro, esta acuñación podrá hacerse en piezas de uno, de dos y medio, de cinco de diez o de veinte balboas, escogiéndose aquella o aquellas de mayor circulación en el mercado.

**ARTÍCULO 3o.** Las monedas de plata tendrán una aleación de novecientos milésimos de plata y cien milésimos de cobre.

**ARTÍCULO 4o.** La nomenclatura, peso diámetro y equivalencia de las monedas de plata, serán las siguientes:

**El peso:** moneda que pesará veinticinco gramos, que tendrá un diámetro de treinta y siete milímetros y que equivaldrá a cincuenta centésimos de balboa.

**El medio peso:** moneda que pesará doce y medio gramos, que tendrá un diámetro de treinta milímetros y que equivaldrá a veinticinco centésimos de balboa.

**El quinto de peso:** moneda que pesará cinco gramos, que tendrá un diámetro de veinticinco milímetros y que equivaldrá a diez centésimos de balboa.

**El décimo de peso:** moneda que pesará dos y medio gramos, que tendrá un diámetro y diez y ocho milímetros y que equivaldrá a cinco centésimos de balboa.

**El vigésimo de peso:** moneda que pesará uno y cuarto gramos que tendrá un diámetro de diez milímetros y que equivaldrá a dos y medio centésimos de balboa.

**Parágrafo:** En consecuencia dos pesos de plata equivaldrá a un balboa, que es la unidad monetaria. Las demás fracciones del peso, guardarán la misma equivalencia proporcional fraccionaria con respecto a dicha unidad.

**ARTÍCULO 5o.** Las monedas nacionales de plata serán de curso por su valor nominal en todas las transacciones.

**ARTÍCULO 6o.** Las monedas colombianas de plata, de ley no inferior a las de 835 y 666 milésimos de fino que actualmente estén circulando en la República, se cambiarán por las nuevas monedas nacionales a razón de \$12.50 por cada cien balboas, o si equivalente en moneda de plata panameña. Pero la conversión (de la moneda de plata colombiana a la ley de 666 milésimos, sólo se limitará a las piezas de cinco centavos y a la cantidad de veinte mil pesos, estipulada por la cláusula primera del Contrato número 36 celebrado por el Gobierno del extinguido Departamento de Panamá, a nombre del Gobierno Nacional de la República de Colombia, con los Señores, Issac Brandon & Bros., del comercio de esta ciudad, para la acuñación de moneda de plata colombiana. contrato que fue aprobado por el Señor General Víctor Manuel Salazar, Jefe Civil y Militar del entonces Departamento de Panamá, con fecha 10 de Octubre de 1902 y que se publicó en el número 1399 de la Gaceta de Panamá, el 9 de Octubre del mismo año.

**Parágrafo:** Las obligaciones contraídas antes de la vigencia de esta ley, pagaderas, tácitas o expresamente en moneda de plata colombiana a la ley no inferior de ochocientos treinta y cinco (0.835) milésimos, serán redimibles en la nueva moneda nacional iii tipo indicado en este artículo.

**ARTÍCULO 7o.** Las monedas colombianas de plata de que habla esta ley, continuarán siendo de curso legal hasta el día en que se principie a verificar el

cambio de ellas, y de este día en adelante tendrán el valor que aquí se les señala para el cambio.

**Parágrafo:** El Poder Ejecutivo dará principio a la conversión de la moneda de que trata el artículo 6o. el día primero de Septiembre próximo. Al efecto designará las oficinas públicas que tiene en la capital y en sus Provincias de la República deban verificar el cambio, y lo avisará a efecto dentro de los sesenta días siguientes a la citada fecha, transcurridos los cuales la moneda colombiana dejará de tener curso legal en la República.

**ARTÍCULO 8o.** Con el objeto de practicar el cambio de la moneda de plata actualmente en circulación en la República, se autoriza al Poder Ejecutivo para hacer acuñar y emitir hasta la suma de tres millones de pesos (\$3,000.000.00) moneda panameña como lo dispone la ley.

**ARTÍCULO 9o.** Para garantizar la paridad de las monedas de plata de curso legal con las de oro, el Poder Ejecutivo depositará en una institución bancaria respetable de los Estados Unidos una suma en oro equivalente al quince por ciento de las emisiones.

**ARTÍCULO 10o.** El Poder Ejecutivo dará cuenta, por relaciones mensuales publicadas en la Gaceta Oficial, de las cantidades que recoja, de moneda de plata colombiana con motivo de la conversión; y una vez terminada esta, queda autorizado para vender moneda recogida en cualquiera de los mercados extranjeros, al tipo que más convenga a los intereses del Fisco. El producto de esta venta ingresará a los fondos de la Tesorería General de la República.

**ARTÍCULO 11o.** El sello de las monedas panameñas a que se refiere esta ley, será el siguiente: Por el anverso, el busto de Vasco Núñez de Balboa, descubridor de las costas panameñas en el Océano Pacífico, de perfil, con la vista hacia su derecha, con una ínfula en donde estén grabadas "Dios, Ley Libertad".

En el contorno de la cabeza, hacia el borde de la moneda, la frase "República de Panamá"; sobre la base del busto la palabra

"BALBOA", en letras mayúsculas pero de tamaño menor que las otras inscripciones.

En la parte inferior de la moneda, debajo del busto, el año de la acuñación en números.

Por el reverso, el escudo de armas de la República de Panamá, en el centro.

En el contorno, en la parte superior, el valor de la moneda, en letras.

En el contorno de la parte inferior, hacia la derecha, el peso de la moneda en gramos; hacia la izquierda la ley de aleación, en milésimos de fino.

**ARTÍCULO 12o.** Queda prohibido un absoluto la introducción al territorio de la República, de toda clase de moneda de plata, salvo la que importe el Poder Ejecutivo para dar cumplimiento a esta ley.

**ARTÍCULO 13o.** Facúltase al Poder Ejecutivo para celebrar con el Gobierno de los Estados Unidos de Norte America una convención monetaria en la cual se tendrá como base la presente ley y los consignado en la conferencia celebrada en Washington el día 18 del presente mes de junio, entre comisionados de aquel Gobierno y él de la República de Panamá.

**ARTÍCULO 14o.** Los gastos que ocasione el cumplimiento de esta ley se considerarán incluidos en el Presupuesto de Gastos.

Dado en Panamá, a veintisiete de Junio de mil novecientos cuatro.

Presidente - JERARDO ORTEGA  
Secretario - Ladislao Sosa

Poder Ejecutivo Nacional - Secretaría de Hacienda -  
Panamá, Junio 28 de 1904.

Publíquese y ejecútese.

M. AMADOR GUERRERO  
Secretario de Hacienda  
F. V. de la Espriella.

# DECRETO NÚMERO 74 DE 1904

## (de 6 de diciembre)

El Presidente de la República,  
En usos de las facultades que le confiere el artículo 13  
de la Ley 84 de 1904, sobre moneda,

DECRETA:

### ARTÍCULO 1º.

Apruébase en todas sus partes es la Convención acordada en Washington el 20 de Junio del presente año, entre el Secretario de Guerra de los Estados Unidos de América y los Comisionados Fiscales de la República de Panamá, consignada en las dos comunicaciones siguientes:

Washington, Junio 20 de 1904.

Señores Ricardo Arias y Eusebio A. Morales, Comisionado Fiscales de la República de Panamá,

Nueva York

Señores:

Entiendo que está pendiente una Ley en la Convención de la República de Panamá que establece el sistema monetario y la acuñación de la moneda necesaria para la República. La Comisión del Canal Istmico cuya dirección está a mi cargo, por disposición del Gobierno de los Estados Unidos, tiene marcado interés en mantener en la Zona del Canal un sistema monetario sobre la base de oro. Estimo de mutuo provecho para la República y para la Comisión Istmico que el sistema monetario usado en la República y en la Zona sea el mismo.

He sido informado además que la Convención de la República actualmente considera disposiciones que en sustancia son:

1º.-Que la unidad monetaria de la República ha de ser el peso de oro con peso de un gramo con seiscientos setenta y dos milésimos(1gr.672) y cero novecientos milésimos de fino (0.900ms.) divisible en cien centavos, que será puesto en circulación como y cuando la república lo estime conveniente y necesario para sus necesidades.

- 2°.-Que el actual dollar de oro de los Estados Unidos de América, y sus múltiples serán de curso legal en la República de Panamá por su valor nominal, como equivalente de un peso de oro de la República.
- 3°.-La moneda fraccionaria de plata deberá ser emitida por la República bajo varias denominaciones las que deberán tener una aleación de novecientos milésimos de plata pura y cien milésimos de cobre, cuyo valor declarado deberá estar en proporción con el peso en oro a razón de la 32 y que esa moneda fraccionaria deberá ser de curso legal en todas las transacciones.
- 4°.-Que la moneda que deba ser acuñada lo será en fracciones del peso oro o Dollar, y salvo lo que se disponga en lo sucesivo, deberá acuñarse en cantidad suficiente para el cambio o conversión de los pesos de plata colombiana y sus fracciones que se hallan en circulación en la República, y que la suma que deba ser convertida no exceda de tres millones de pesos plata colombiana.
- 5°.-Que después del primero de julio de 1905, podrá ser acuñada y emitida en moneda fraccionaria de plata por la República la suma adicional suficiente por valor de un millón quinientos mil pesos oro o Dollars (\$1.500.00) que es el equivalente de tres millones de piezas medio Dollar conforme lo solicite del Poder Ejecutivo de la República el Secretario de Guerra de los Estados Unidos cuando a juicio lo crea necesario y prudente para la construcción del Canal Istmico.
- 6°.-La República de Panamá para asegurar la paridad y equivalencia de la moneda de la moneda fraccionaria de plata con patrón de oro, deberá depositar en alguna institución bancaria de los Estados Unidos una suma en moneda legal de esos Estados equivalentes al quince por ciento del valor nominal de la moneda de plata emitida por la República y el valor igual del señoreaje de la moneda que solicite el secretario de Guerra en la forma antes dicha, menos el costo de la acuñación y transporte.
- 7°.-Que después de conferenciar con la Comisión Istmica del Canal o sus Representantes o Agentes Fiscales, la República de Panamá gi-

rá sobre ese depósito cuando sea necesario para evitar que la paridad de la moneda de plata con el patrón de oro pueda ser alterada.

8°.-Que la acuñación de la moneda deberá hacerse en una casa de moneda de los Estados Unidos.

Admitiendo que la legislación en sustancia corresponda a lo anteriormente expresado, convengo a nombre de la Comisión Istmica del Canal y bajo la dirección del Presidente de los Estados Unidos en lo siguiente:

1°.-Que la Comisión Istmica del Canal por medio de disposiciones legales hará que la moneda de oro y de plata de la República de Panamá sea de curso legal en la Zona del Canal.

2°.-Que la Comisión Istmica empleará para sus desembolsos en la Zona y en la República, la cantidad de plata y de oro de la República de Panamá que juzgue conveniente.

3°.-La Comisión Istmica del Canal cooperará con la República de Panamá a fin de mantener de la moneda de plata de la República con el patrón de oro, en la venta de letras a ratas razonables sobre los depósitos que se hagan para evitar que esa paridad pueda ser alterada.

4°.-Queda entendido que lo estipulado en las anteriores cláusulas en nada restringen el derecho que tiene la República de Panamá para reducir la cantidad de numerario en plata después de abierto el Canal al comercio, a la suma que era conveniente, y retirar a prorrata la reserva o depósito que corresponda a la reducción de la suma de moneda acuñada.

Ojalá ustedes se sirvieran confirmar su asentimiento a lo anterior.

De Ud. atento servidor,  
**Wm. H. TAFT,**  
Secretario de Guerra.

Nueva York, Junio 20 de 1904.

Honorable William H. Taft, Secretario de Guerra.  
Washington.

Señor:- De acuerdo con los poderes que nos ha conferido el Gobierno de la República de Panamá, y sujeto a las disposiciones legales de la República, declaramos por medio de la presente, nuestro completo asentimiento a la Convención que contiene la comunicación de usted de esta misma fecha y declaramos que estamos en todo de acuerdo con lo allí estipulado.

Somos señor,  
Sus affimos servidores,

**RICARDO ARIAS**  
**EUSEBIO A. MORALES**  
Comisionados Fiscales de la República.

**ARTÍCULO 2º.**

La acuñación de la moneda fraccionaria de plata de la República se limitará:

- 1º.- A la cantidad necesaria para practicar el cambio de la moneda de plata-colombiana conforme lo dispone la Ley 84 del corriente año, sin exceder esa acuñación de tres millones de pesos (\$3.000.000.00)
- 2º.-Después del primero de Junio venturo se hará otras acuñaciones y emisiones hasta de tres millones de pesos (\$3.000.000.00) moneda panameña equivalente a un millón quinientos mil balboas (B/ 1.500.000.00) a petición del señor Secretario de Guerra de los Estados Unidos en el tiempo y cantidades que este designe.
- 3º.-Para garantizar la paridad entre las nuevas monedas de oro y plata de curso legal en la República, se depositará en una institución bancaria de los Estados Unidos el quince por ciento (15%) del valor nominal de cada acuñación, con más un valor igual al señoreaje que produzca la segunda acuñación, después de deducido el costo y el transporte que se emita la moneda.

Dado en Panamá, a seis de Diciembre de 1904.

**M. AMADOR GUERRERO**  
El Secretario de Hacienda  
**F.V. de la ESPRIELLA**



## QUINTO PERÍODO

### Desde el estallido de la Segunda Guerra Mundial y el inicio del proceso de sustitución de importaciones, hasta el golpe de Estado de 1968 y la transformación de Panamá en un Centro Bancario Internacional (1939-1968/70)

#### INTRODUCCIÓN

De acuerdo al censo de 1940, al estallar la Segunda Guerra Mundial, la población de la República de Panamá registraba 622,576 habitantes, 4.5 veces más que los 138,108 habitantes de las cuatro provincias que formaban el Istmo de Panamá (Panamá, 52,322 habitantes; Azuero, 34,643; Veragua 33,864, y Chiriquí 17,279), conforme al Censo de Población levantado en los últimos días de 1851, en las 31 provincias en las que estaba dividida la República de la Nueva Granada

En 1851, cuando aún no existía la provincia de Colón, la provincia de Panamá concentrada el 37.9% de la población; en 1940, las provincias de Panamá y Colón agrupaban el 40.3% de la población del país.

*“La estratégica posición geográfica del Istmo de Panamá - subraya la CEPAL en un estudio realizado en 1959- lo ha convertido desde hace siglos en un cruce de vías internacionales por las que circulan personas y mercaderías. Ese es el hecho determinante de la aparición y ulterior desarrollo de una economía urbana de tipo comercial creadora de un sistema institucional y de una infraestructura económica especializados en ese tipo de funciones. La recurrente intensificación de la actividad económica, derivada de períodos de auge del comercio internacional y de las grandes construcciones realizadas en la vía transístmica, han acentuado si cabe ese carácter de la economía panameña y han provocado una gran afluencia de población -panameña y extranjera- que se ha concentrado en las ciudades terminales de*

***Panamá y Colón. El resto del país ha permanecido casi desvinculado de la economía urbana, salvo sectores muy limitados y por circunstancias muy especiales. Los estímulos a la actividad productiva que podrían haberse derivado del mercado urbano, especialmente en sus fases de prosperidad, resultaban inoperantes por la falta de capital social básico en general y de vías de comunicación, en particular, por el carácter autosuficiente de la mayor parte del sector agrícola y por estar el sector urbano completamente integrado en el mercado mundial". (Comisión Económica para América Latina, "Análisis y proyecciones del desarrollo económico VII. El desarrollo económico de Panamá." E/CN.12/494; p. XVII; Panamá, 1959. Las negritas son nuestras.)***

Este estilo de economía abierta entra en una profunda crisis con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. La transformación radical que registra la economía panameña durante este periodo puso fin al predominio absoluto del modelo de crecimiento hacia fuera.

*"A fines de la década de 1930, y durante los años del conflicto bélico -señala la CEPAL-, se intensificaron enormemente las actividades de todo tipo en la Zona del Canal de Panamá, ampliándose de manera sustancial la demanda de bienes y servicios panameños. Al mismo tiempo, la escasez de transporte marítimo internacional limitó el monto de las importaciones. La aparición de este elemento de protección del mercado interno inexistente en los periodos de prosperidad anteriores provocó una importante expansión y transformación de la actividad productiva. El estímulo de la demanda y de los precios, y la protección contra la competencia externa, se vieron además apoyados por una decidida política de fomento, particularmente de la producción de alimentos. Se ampliaron y mejoraron las carreteras, se establecieron sistemas de comercialización para la producción agrícola, se mejoró la técnica agropecuaria, se desarrolló el crédito a la producción y, en general, se realizó un esfuerzo para ampliar la capacidad productiva del país. Como el escaso aprovechamiento de los recursos había venido siendo tradicional en Panamá, la conjunción de todos los factores enumerados dio lugar a una fuerte ampliación de*

*la producción, y favoreció además la incorporación de importantes segmentos de la economía rural de autosuficiencia al mercado monetario. Todo ello significó un cambio de nivel en la importancia y en la naturaleza de la economía de Panamá...* (CEPAL, *Ob cit.*, pp. XVII y XVIII).

El gran mérito de los gobiernos de Arnulfo Arias Madrid, consiste, precisamente, en que por primera vez en la historia republicana se intenta llevar a cabo, con su ascenso al poder el, 1o. de octubre de 1940, un **proyecto nacional** de profundas proyecciones económicas, políticas, sociales y culturales. Su programa "**panameñista**" cuyo credo político se sintetizó en el lema "un gobierno panameño para la felicidad del pueblo panameño" explica, en gran parte, **la intensidad** del proceso de industrialización por sustitución de importaciones que experimentó el país durante la guerra y la postguerra. En los once meses de su primera administración estableció instituciones de enorme trascendencia nacional como el "Banco Central de Emisión de la República de Panamá", el "Banco Agropecuario e industrial", el "Banco de las Provincias Centrales", la "Caja del Seguro Social" y la "Contraloría General de la República"\*. Además, echó por tierra la Constitución **individualista** de 1904 y proclamó, el 2 de enero de 1941, la primera constitución **social** panameña, estableciendo claramente la función **rectora e interventora del Estado en la economía**. Así, dispuso que el Estado podía intervenir por Ley en la vigencia y coordinación de industrias y empresas, reglamentar las tarifas de las empresas privadas de utilidad pública y los precios de los artículos de primera necesidad, asumir la prestación de servicios de utilidad pública, e incluso, decretó la nacionalización del comercio al por menor. De la misma manera, en un breve precepto, prohibió los monopolios particulares. "Esta disposición -señala Cesar Quintero-, tan lacónica como la diametralmente opuesta de la Carta de 1904, quizás defina mejor que todas las demás prescripciones constitucionales la diferencia entre el concepto individualista y el concepto social del Estado y del derecho. De acuerdo con la fórmula individualista, todos, menos el Estado, podían tener monopolios; según el enunciado social, sólo el Estado puede poseerlos"<sup>(1)</sup>. En su segunda e igualmente efímera administración, estableció el Decreto ley No. 12 de 10 de mayo de 1950 (que se incorpora de la sección de

---

\*Véase en la sección de monografías y documentos, el Decreto No. 6 de 1941 (de 30 de septiembre) por la cual se crea el Banco Central de Emisión de la República de Panamá.

monografías y documentos), por el cual se dictan medidas relacionadas con la inversión de capitales destinados a explotar riquezas naturales y para el establecimiento de actividades de agricultura, ganadería y pesca y de industrias convenientes para la economía nacional. Este Decreto-Ley ha sido considerado por el Sindicato de Industriales de Panamá como el instrumento más importante de estímulo y protección a la industria durante el periodo en cuestión. Es evidente que el conjunto de estas reformas facilitaron e impulsaron el proceso “**histórico-natural**” de sustitución de importaciones que desencadena, de manera “**inevitable**” e “**inexorable**”, la Segunda Guerra Mundial \*. Analicemos más de cerca el problema.

*“En vísperas de la Segunda Guerra Mundial -apunta la CEPAL el país continuaba siendo en sus aspectos básicos, por una parte, una economía urbana relativamente avanzada y, por— otra, un vasto hinterland que apenas se había incorporado a los segmentos comerciales y urbanos de la economía. La excepción la constituían solamente las regiones vecinas a las ciudades terminales y, hasta cierto punto, las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro, en un extremo del país. En la primera se había producido un desarrollo ganadero de cierta importancia, y en ambas existía un sector agrícola moderno constituido por las grandes plantaciones bananeras. No obstante, este último sector estaba completamente desvinculado del resto de la economía y se había orientado exclusivamente hacia el mercado externo. Dadas estas circunstancias, a fines de la década de 1930 y durante los años del conflicto bélico subsecuente se produce una enorme intensificación de las actividades económicas relacionadas con la operación y defensa del Canal de Panamá. La población residente en la Zona del*

---

(1) César Quintero, *Evolución constitucional de Panamá*, Universidad Externado de Colombia; P. 61; Bogotá, Colombia, 1988.

\* “Aparte de las diferencias de época y de circunstancias -subrayan los autores del estudio de la CEPAL-, la crisis del comercio exterior de Panamá en el periodo 1946-51 puede compararse por sus efectos sobre el país con la gran crisis mundial de 1929-32 y con la influencia que tuvo sobre los países latinoamericanos. Para la mayoría de éstos, aquella crisis significó una nueva reestructuración de la economía nacional y la iniciación de un proceso de industrialización y desarrollo económico. En términos generales, y a pesar de diferencias institucionales y de política económica, ese ha sido también el resultado de la crisis reciente del comercio exterior de Panamá” (CEPAL, Ob. cit., p.17. Las negritas son nuestras).

*Canal se eleva de 57,000 personas en 1940 a más de 126,000 en 1943, año que marca la culminación del auge. El número de empleados de la Compañía del Canal de Panamá, que había sido de 14,800 personas en 1939 llega a cerca de 40,000 a mediados de 1942 y era todavía de casi 30,000 en 1946, cuando las actividades se estaban reduciendo rápidamente. Por otra parte, si el tráfico normal de carga por el Canal de Panamá se redujo durante esos años, el tránsito de barcos de guerra y de transporte militar elevó el número anual a casi 9,000 barcos en 1945; nunca en la preguerra se había pasado de 7,000 ni se ha vuelto a superar en la posguerra esa cifra hasta 1952. La construcción de obras de defensa, aeropuertos, carreteras, alojamientos para los contingentes militares, e incluso la iniciación de la construcción de un tercer juego de esclusas para el Canal, el extraordinario aumento en el número de transeuntes -tanto de personal de las fuerzas armadas como de tripulantes de naves de guerra y de transporte- derivado del intenso tráfico por el Canal, y el súbito y sustancial aumento en la población residente en la región istmica, significaron una desmesurada multiplicación de la demanda de bienes y servicios". (CEPAL, Ob. cit., pp. 2-3. Las negritas son nuestras).*

Salvando las diferencias de magnitud e intensidad del auge, la situación, hasta aquí, no difiere sustancialmente de los períodos similares que Panamá había pasado con anterioridad, específicamente con la construcción del ferrocarril transístmico, el intento francés de construcción del canal y la construcción definitiva del Canal por los norteamericanos. La existencia del conflicto bélico de carácter mundial aporta, sin embargo, un elemento nuevo, **decisivo y determinante** en la nueva orientación económica del país. Si durante los períodos de auge anteriores los estímulos externos al desarrollo se habían perdido debido a la inflexibilidad de la producción interna y de su precaria situación competitiva frente a las importaciones, en esta ocasión la competencia externa quedó eliminada en gran medida y el gobierno estimuló decididamente el aumento de la producción nacional, inclusive destinando inversiones a ampliar el capital social básico. De esta manera, mientras la demanda de bienes y servicios se ampliaba, su fuente habitual de satisfacción las importaciones permanecía limitada debido a que las flotas mercantes estaban destinadas sobre todo al transporte de pertrechos bélicos y de personal militar y al

abastecimiento de las necesidades más importantes de los países combatientes. Por otra parte, la necesidad de proporcionar alimentos a la población adicional de la zona y a la misma población panameña -que antes de la guerra las importaba en cantidades apreciables- exigían el desarrollo de la producción interna. Con la ayuda del Instituto de Asuntos Interamericanos y de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, el gobierno panameño hizo grandes esfuerzos durante los años de guerra para ampliar la red de carreteras del país cuya escasez era el principal obstáculo para el aumento de la producción agrícola y fomentó decididamente la agricultura. En 1940, el gobierno obtuvo un préstamo para la pavimentación de la carretera de Chorrera a Río Hato, y entre 1942 y 1946, la extensión total de carreteras de hormigón y macadam que sólo era de 307 Km. aumentó a 522 Km. La política agrícola se ocupó de la fijación y control de los precios, del establecimiento de centros compradores de productos agrícolas en Chitré, David, Boquete, Concepción y Paso Ancho, de la distribución de herramientas, semillas, insecticidas y abonos, y de la construcción del tramo de la carretera interamericana comprendido entre Río Hato y Bambito. En estas circunstancias, la economía panameña se expande y crece de manera extraordinaria en el breve plazo de un quinquenio. Las limitaciones estadísticas no permiten estudiar en forma integral el proceso económico que tuvo lugar en esos años, pero reflejan sus lineamientos generales. La producción nacional, agrícola e industrial, como la demuestra el cuadro No. 1 (véase la p.345), experimentó un incremento sustancial. La superficie sembrada de los tres principales cultivos alimenticios (arroz, maíz y frijol) aumentó más del 50 por ciento entre 1941 y 1946 y el degüello de ganado vacuno creció 70 por ciento entre 1939 y el promedio de los tres primeros años de postguerra. El sacrificio de ganado porcino aumentó, en el mismo período-, de 37,400 cabezas a 44,100. La producción industrial experimentó incrementos parecidos: la producción de azúcar y de leche condensada aumentó entre 75 y 80 por ciento y la cerveza -no obstante la contracción de la demanda de la Zona del Canal en este último período- creció 22 por ciento. El consumo de energía eléctrica y de gas en las ciudades de Panamá y Colón, experimentó incrementos del 62 y del 73 por ciento, respectivamente, en el quinquenio 1940-45. Todo este fuerte aumento de la producción interna dió lugar a un importante proceso de sustitución de importaciones, especialmente en el caso de las carnes frescas de res y de porcino, y en los productos elaborados de la carne. En el caso del arroz, el volumen importado se mantuvo constante, aunque posteriormente -en 1949- las importaciones se suspendieron casi por completo. Conviene

señalar que entre 1939 y 1946 los gastos totales del gobierno se cuadruplicaron pasando de 9.4 millones de balboas a 36.4 al tiempo que los ingresos aumentaron dos veces y media: de 12.7 de balboas a 31.3 millones, a pesar de tratarse de valores a precios corrientes. El desequilibrio entre ambos incrementos se debe al bajo nivel de los gastos en 1939 y al elevado nivel de los ingresos, en ese año y los siguientes, lo que permitió la acumulación de importantes cantidades de fondos públicos. El nivel de precios minoristas en la ciudad de Panamá se elevó apenas 75.0 por ciento, no obstante la magnitud del cambio experimentado por la economía panameña en el período de la Segunda Guerra Mundial. Este auge extraordinario se prolongó durante algunos años, después de haber desaparecido sus causas básicas. Mientras en el trienio 1945-47 la construcción y el número de residentes en la Zona del Canal -así como el paso de transeúntes por el canal- iban disminuyendo con gran rapidez hasta alcanzar finalmente un nivel normal, la actividad económica en Panamá se mantuvo a niveles muy elevados de prosperidad. De hecho, el producto bruto alcanzó un máximo en los años 1946 y 1947 y solo en el quinquenio siguiente acusa los efectos depresivos de la contracción de la demanda externa. <sup>(2)</sup>

*“La ampliación de la base económica de Panamá y la reorientación de sus actividades productivas durante la Segunda Guerra Mundial y los años inmediatos -señala la CEPAL-, tiene un significado muy profundo para el desarrollo económico posterior. EL país emerge de este último auge con una economía transformada y ampliada por la necesidad de incrementar la producción interna. La comercialización de la producción agrícola y su vinculación con los mercados urbanos, la expansión de la población urbana en las dos principales ciudades y en el resto del país -por efecto de la actividad derivada de la Zona del Canal y del tránsito y turismo y por la incipiente industrialización del país y la consiguiente creación de grupos económicos cuyo interés vital reside en el mantenimiento del nivel de la producción interna, dan origen a una reorientación permanente en la política económica del país. El fomento de la producción nacional y la ampliación del capital social básico de Panamá deja de ser una política de emergencia, y se transforma en una política económica que por*

---

(2) Ibid., pp. 3-5, 7 y 8.

**CUADRO N°1**  
**Panamá: Producción e importaciones de algunos productos**

Producto	Unidades	Preguerra (1937-39)	Postguerra (1946-48)	Índice posguerra (Preguerra = 100)
<u>Productos industriales</u>				
Leche condensada	Toneladas	266 a	466	175.1
Azúcar	Toneladas	4.396 -	8.017	182.4
Cerveza	Miles de litros	17.061 b	20.766	121.7
Electricidad	Millones de KWH	29 c	47	162.1
Gas	Millones de pies 3	206 c	357	173.3
<u>Productor agropecuario</u>				
Degüello de ganado vacuno	Miles de cabezas	44 a	75	170.5
Degüello de ganado porcino	Miles de cabezas	37 a	44	118.9
Superficie sembrada de arroz	Miles de hectáreas	30 b	46 d	153.3
Superficie sembrada de maíz	Miles de hectáreas	24 b	36 d	150.0
Superficie sembrada de frijol	Miles de hectáreas	5 b	9 d	180.0
<u>Importación</u>				
Carnes frescas de res	Toneladas	733	81	11.1
Carnes frescas de cerdo	Toneladas	271	95	35.1
Carnes de aves de corral	Toneladas	172	86	50.0
Embutidos	Toneladas	240	69	28.8
Bacalao seco	Toneladas	494	216	43.7
Arroz	Toneladas	3.406 a	3.323 d	97.6

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Panamá.

a 1939      b 1941      c 1940      d 1946

\* Este cuadro ha sido reproducido de CIPAL, Ob. cit., p.6.



*lo menos desde 1950 se orienta definitivamente en el sentido del desarrollo económico interno del país” (Ibid., p. 8).*

He ahí las condiciones y las causas que explican el origen y la evolución del proceso de sustitución de importaciones en Panamá.

El estudio de la CEPAL, cubierto por series estadísticas abarca desde 1945 a 1956. Sin embargo, puede afirmarse en términos generales, que los primeros siete años de la década del cuarenta, particularmente el primer quinquenio, son un reflejo de las condiciones excepcionalmente favorable de pleno empleo y hasta de sobreocupación que prevalecían en la economía panameña. Los años 1949 a 1951, aproximadamente, constituyen la base de la depresión causada por la caída de la demanda externa, y los años siguientes, posiblemente hasta 1953, comprenden la fase de recuperación de la actividad productiva. No se vuelve al nivel de empleo de la fase inicial, ya que la demanda externa derivada de la Zona del Canal y de las actividades de tránsito y turismo se encuentran normalizadas; sólo se retorna a una ocupación plena del factor productivo limitante -la capacidad productiva del país- en tanto que persiste una considerable desocupación de la mano de obra.

*“Durante el periodo de posguerra -subraya la CEPAL- se han establecido pues, dos etapas cualitativamente diferentes de ocupación plena: una en la que un nivel anormal de la demanda externa -particularmente de servicios- permitía la ocupación plena de todos los recursos productivos; otra durante la cual el factor determinante de la ocupación de la mano de obra es la capacidad productiva instalada, y de la que se deriva una sensible desocupación del factor humano. En consecuencia, si se ha de calificar de normal una situación en la que prevalece un elevado nivel de actividad económica y un mínimo de desocupación de la mano de obra, sólo se estaría haciendo alusión a los primeros años de la posguerra. Los siguientes corresponderían a una crisis o depresión de la economía y los últimos -entre 1953 y 1956- a una etapa de equilibrio de sub ocupación”. (Ibid., p. 9).*

Por tanto, la característica específica de la fase de postguerra estriba en el hecho de que la economía panameña sólo alcanza niveles normales de actividad económica durante un periodo en el que la demanda externa fue excep-

cionalmente favorable, mientras, en circunstancias normales, después de pasar por una fuerte depresión, la economía del país ve reducir su nivel de actividad a un estado de sub-ocupación permanente de los recursos productivos. Vale la pena destacar que el fenómeno más importante que experimentó la economía en esta fase, consistió precisamente en una alteración radical de la composición de la demanda global entre su componente externo y el interno. El elemento que orienta el proceso productivo y determina el nivel de la actividad económica es la demanda global. Entre 1945 y 1956 creció de 361.1 millones de balboas a 447.2 millones, un incremento del 23.8 por ciento. (Véase el cuadro No.2). La tasa anual respectiva fue de 2 por ciento, menor que el crecimiento de la población panameña durante estos años. Según se observa en el cuadro, la demanda global parte de un nivel relativamente elevado y llega a su máximo en 1946. A continuación se inicia una fase descendente que sólo se detiene en los años 1948-49, a un nivel 13 por ciento inferior a la cifra de 1946. En 1950 comienza una débil recuperación pero el crecimiento acelerado y persistente de la demanda global no se inicia sino en 1952. La magnitud e importancia de la contracción que registró la demanda global se confirma al observar que el máximo alcanzado en 1946 no se vuelve a recuperar sino en 1954. Particularmente importante entre los componentes de la demanda global es la demanda externa, representada en este caso por la capacidad de importar. No se trata sólo de la importancia cuantitativa de la demanda externa, sino más bien de su preponderancia funcional. La capacidad para importar es el factor exógeno por excelencia de la economía panameña y su influencia sobre los demás componentes de la demanda global -el consumo y la inversión privadas- y los gastos del sector público es determinante. En consecuencia, los estímulos al desarrollo económico -o la falta de ellos- residen de modo principal en la demanda externa. El comportamiento de la capacidad para importar constituye así la clave fundamental para desentrañar el proceso económico del país. La demanda externa se encontraba a un nivel elevado en los primeros años del período (véase el cuadro No.2). En 1945, de hecho, llegaba a 132 millones de balboas, y representaba más de una tercera parte de la demanda global. En los años siguientes, particularmente a partir de 1947 y hasta 1951, la capacidad para importar fue decayendo a través de contracciones violentas y sucesivas, llegando en aquel último año a 70 millones de balboas. Esta caída de la demanda externa redujo su magnitud absoluta casi a la mitad de la que tuvo en 1945 y provocó una reducción de su magnitud relativa; después de constituir más de la tercera parte de la demanda global en aquel año, en 1950 apenas

**TABLA N° 2**  
**Panamá: La demanda global y sus componentes \***

Año	Demanda global	Demanda externa (Capacidad para importar)	Demanda interna
(Millones de balboas de 1950)			
1945	361.1	131.7	229.4
1946	388.2	123.7	264.5
1947	360.9	83.8	277.1
1948	337.1	83.3	253.8
1949	333.1	86.0	252.1
1950	350.8	78.0	272.8
1951	350.8	70.0	280.8
1952	369.8	71.7	293.1
1953	384.1	78.5	305.6
1954	407.1	85.3	321.8
1955	432.5	92.5	340.0
1956	447.2	92.4	354.8
(Porcientos)			
1945	100.0	36.5	63.5
1946	100.0	31.9	68.1
1947	100.0	23.2	76.8
1948	100.0	24.7	75.3
1949	100.0	25.4	74.6
1950	100.0	22.2	77.8
1951	100.0	20.0	80.0
1952	100.0	19.4	80.6
1953	100.0	20.4	79.6
1954	100.0	21.0	79.0
1955	100.0	21.4	78.6
1956	100.0	20.7	79.3

\* Este cuadro ha sido reproducido de CEPAL, Op. cit, p. 12

sobre pasaba el 20 por ciento. En los años siguientes, aunque la capacidad para importar se recupera con respecto al año 1950 -en 1955 y 1956 llega a 93 millones de balboas- sigue siendo todavía 30 por ciento inferior a su nivel inicial. Pero si la demanda global logró recuperarse gracias a la elevación de la demanda interna, la participación de la capacidad para importar en la demanda global no pudo recuperar el terreno perdido y se estabilizó al nivel del 20 por ciento ya indicado. El desarrollo de la demanda global en el período 1945-56 quedó definido así por un importante cambio estructural: mientras en los primeros años de dicho período la demanda interna representaba escasamente las dos terceras partes de la demanda global, entre 1945 y 1951 llegó a representar cerca del 80 por ciento, proporción que se mantuvo constante en los años siguientes.

*“La transformación ocurrida en la demanda global entre sus componentes nacional y externo -indica la CEPAL- es tal vez la circunstancia más importante experimentada por la economía panameña en el período que se estudia. El elevado nivel de la demanda global en los primeros años de postguerra, y su violenta contracción en los siguientes se deben casi por entero al comportamiento de la capacidad para importar en esos años. Su recuperación posterior ya no está determinada en la misma medida por la demanda externa, y señala, precisamente por esa razón, un cambio estructural en la economía del país. La contracción y reorientación de la demanda global -con la consiguiente re estructuración de los diversos renglones de la producción- indican la medida en que el sistema económico de Panamá atenúa la influencia de la demanda externa y logra iniciar un proceso de desarrollo económico orientado básicamente hacia el mercado interno e influido en buena medida por éste”. (Ibid; pp. 16-17).*

Veamos por dentro en que consiste la transformación ocurrida en la demanda global entre sus componentes interno y externo. Como hemos dicho, la evolución de la demanda interna en la postguerra contrastó abiertamente con el desarrollo de la capacidad para importar, dando lugar a un cambio en la composición de la demanda global. Mientras la demanda externa se contrajo, aumentó la demanda interna 54.7 por ciento entre 1945 y 1956. Con todo, el fuerte crecimiento inicial de la serie de 229.4 millones de balboas en 1945 a

277.1 millones en 1947- se interrumpió durante los dos años siguientes, registrando una reducción de 9.0 por ciento (ver el cuadro No.3). A partir de 1950 se inicia el proceso de recuperación y en 1951 se restablece el nivel máximo de la demanda interna que se había registrado en 1947. Después de 1951 dicha demanda sigue creciendo en forma ininterrumpida y con un ritmo bastante intenso: 4.8 por ciento anual. El cuadro revela además que el crecimiento de la demanda interna entre 1945 y 1947, cuando la demanda externa se contraía violentamente, se debió tanto a la inversión como al consumo privados. La modesta caída de la demanda interna el siguiente año tuvo su origen en la contracción de los gastos públicos -y en menor medida del consumo privado- que se contrarrestaban con un nuevo aumento de la inversión privada.

En 1949 la demanda interna cae levemente mientras se desploman los gastos públicos y la inversión privada, aunque reiniciaba su crecimiento el consumo privado. En el siguiente año se intensifica el crecimiento de la demanda gracias a la fuerte recuperación del consumo privado y los gastos públicos, y en 1953 se agrega a esos elementos la recuperación decidida de la inversión privada. Dentro de este conjunto de factores se destaca uno con claridad: los gastos de consumo del sector privado. En virtud de su fuerte crecimiento inicial, su modesta contracción entre 1947 y 1949 y su rápida recuperación y crecimiento posterior, la demanda derivada de dichos gastos ejerció una notable influencia en la atenuación de la depresión y en la aceleración posterior de la actividad económica. Llama la atención que los gastos del sector público lejos de contrarrestar la caída de la demanda privada y externa, contribuyen a ella durante todo el primer quinquenio. Sólo en 1950 asume su función compensadora de la demanda efectiva. La inversión privada en contraste con estos dos elementos, refleja como era de esperarse, el desarrollo de la demanda externa. Ya hemos mencionado anteriormente las condiciones básicas que hicieron posible un aumento del consumo privado en los primeros años de la posguerra. No sólo habían prevalecido en los años anteriores niveles excepcionalmente elevados de ocupación, ingresos y consumo, sino también -en virtud de la limitación de la oferta- una fuerte acumulación de fondos líquidos. A este último elemento habría de deberse a que durante los años siguientes, caracterizados por una contracción de la ocupación y de los ingresos corrientes, se mantuvieran y aún elevaran los niveles de consumo debido a las necesidades insatisfechas acumuladas en los años anteriores. Otro factor importante en el aumento del consumo privado en los primeros años de la postguerra, es la influencia del crecimiento demográfico y de su proceso de

**CUADRO N° 3**  
**Panamá: La demanda global y sus componentes \***

Año	Total	Consumo Privado	Inversión Privada	Gastos Públicos
(Millones de balboas de 1950)				
1945	229.4	164.3	22.0	43.1
1946	264.5	191.8	30.5	42.3
1947	277.1	206.2	29.7	41.2
1948	253.8	188.5	31.2	34.1
1949	252.1	194.4	26.6	31.2
1950	272.8	212.6	19.9	40.2
1951	280.8	221.7	21.9	37.2
1952	293.1	232.4	23.9	41.8
1953	305.6	230.4	32.1	43.1
1954	321.8	242.1	33.6	46.1
1955	340.0	256.8	35.9	47.3
1956	354.8	264.4	36.2	54.3
(Porcientos)				
1945	100.0	71.6	9.6	18.8
1946	100.0	72.5	11.5	16.0
1947	100.0	74.4	10.7	14.9
1948	100.0	74.3	12.3	13.4
1949	100.0	73.1	10.6	12.4
1950	100.0	77.9	7.3	14.7
1951	100.0	79.0	7.8	13.2
1952	100.0	78.0	8.0	14.0
1953	100.0	75.4	10.5	14.1
1954	100.0	75.2	10.4	14.3
1955	100.0	75.5	10.6	13.9
1956	100.0	74.5	10.2	15.3

\* Este cuadro ha sido reproducido de CEPAL, Op. cit, p. 60

urbanización. En un país cuya tasa de crecimiento vegetativo de la población es de cerca de 3.0 por ciento anual y cuya tasa de incremento de la población urbana fue de 3.3 por ciento anual, entre 1940 y 1950, existe un factor dinámico en el consumo privado, al tener que satisfacerse de alguna manera las necesidades básicas de esa población adicional. Finalmente, un último factor a considerar es la capacidad para importar que en 1949 registró una recuperación, única del periodo 1945-51. Es interesante indicar, sin embargo, que el papel desempeñado en esta recuperación por los precios relativos tiene mucho mayor alcance si se compara la evolución de los dos precios en los Estados Unidos y en Panamá en el periodo 1943-57. (Véase el cuadro No.4) Como puede observarse durante los primeros años los niveles generales de precios de los dos países muestran un comportamiento similar, pero a partir de 1947 se establecen diferencias de importancia. Los precios en los Estados Unidos continúan subiendo en 1948 y; tras una breve interrupción en el año siguiente, llegan a su máximo en 1947-48 -precisamente cuando se interrumpe el crecimiento de la demanda interna- y a continuación descienden y permanecen constante a un nivel que no llega al 90 por ciento del máximo indicado. En consecuencia, el índice de la relación entre ambos registra una fuerte disminución entre los primeros años de la postguerra y los primeros de la década de 1950. De hecho, entre 1945-51 la pérdida del poder adquisitivo externo del balboa en términos del dólar fue de más de un tercio. Como la paridad nominal entre ambos signos monetarios no sufrió variación alguna, el cambio de precios relativos vino a tener el mismo significado que una devaluación del balboa con los efectos que se derivan de una medida de este tipo: el encarecimiento relativo de los productos importados. Esto significó un estímulo para la actividad económica interna, tanto para producir artículos de exportación como para sustituir los productos importados por producción nacional. El análisis del proceso de sustitución de importaciones indica precisamente que fue durante la primera mitad del periodo de la postguerra cuando se llevó a cabo la mayor parte de dicha sustitución. Puede afirmarse, por tanto, que los estímulos para la recuperación de la actividad económica provinieron tanto de un aumento de la demanda global como de un importante cambio de composición de dicha demanda. No obstante, es posible que dichos estímulos no hubieran producido la recuperación que experimentó la economía panameña a partir de 1950 si no hubiesen ocurrido otros factores excepcionales que hicieron posible los aumentos de la inversión y de la ocupación, y en consecuencia del producto bruto. Dichos factores fueron fundamentales: a) un importante cam-

**CUADRO N° 4**  
**Panamá Estados Unidos: Índices de precios y su relación\***

Año	Panamá (A)	Estados Unidos (B)	Relación A : B (C)
1943	90.7	63.0	144.0
1944	93.0	64.0	145.3
1945	95.5	65.1	146.7
1946	103.7	74.1	139.9
1947	114.8	93.1	123.3
1948	115.3	101.1	114.0
1949	106.1	95.2	111.4
1950	100.0	100.0	100.0
1951	103.8	110.6	93.9
1952	104.5	107.4	97.3
1953	102.5	106.3	96.4
1954	102.5	106.3	96.4
1955	103.0	106.3	97.4
1956	102.4	110.6	92.6
1957	102.8	113.8	90.3

Fuentes: Dirección de Estadística y Censo, Panamá, y Fondo Monetario Internacional, **Internacional Financial Statistics**.

\* Este cuadro ha sido reproducido de CEPAL, Op. cit, p. 75



bio en la estructura de costos relativos de Panamá con respecto a los Estados Unidos; y b) un cambio decisivo en la política económica del país.

El cambio radical de la política económica se inicia con el ascenso al poder, el 1 de octubre de 1940, de Arnulfo Arias Madrid y se aprecia por primera vez en 1950, en su segunda administración, al entrar en vigor el Decreto Ley No. 12 de 1950 (véase la sección de monografías) de protección y fomento industrial. Pero este cambio se hace sentir realmente como una expresión general de política económica a partir de 1951. Esta nueva política económica reacciona y contrasta con lo que venía siendo y debía ser la economía panameña: una economía comercial y de servicio.

*“El gobierno panameño, en efecto -subraya la CEPAL-, declara taxativamente el propósito de promover decididamente el desarrollo económico interno del país, fomentando sobre todo la actividad agropecuaria y favoreciendo el establecimiento de empresas industriales. De acuerdo con estos propósitos, se reafirma mediante nuevos decretos el de 1950, ..., se establece el Instituto de Fomento Económico, se institucionaliza y amplía la ayuda externa para promover el mejoramiento tecnológico de la agricultura; se expanden las actividades del Banco Nacional de Panamá; se revisan las tarifas aduaneras procurando fomentar el desarrollo industrial interno; y durante los últimos años, se procede incluso a prohibir o limitar la importación de determinados artículos para proteger al productor nacional. Esta es la política económica que contribuyó a dar nueva orientación al sistema productivo panameño”. (CEPAL, Ob. cit., p. 113).*

El análisis anterior llega, por tanto, a la conclusión de que el desarrollo industrial de Panamá en la postguerra fue sumamente intenso, debiendo destacarse que el factor fundamental de dicho desarrollo fue el establecimiento de nuevas actividades industriales y la ampliación de las que en 1945 se encontraban en una etapa todavía incipiente. En efecto, la producción de leche evaporada, pasta y salsa de tomate, cemento y pinturas, que fue nula en los primeros años del periodo representó prácticamente el 10 por ciento del valor bruto de la producción manufacturera en 1956. Si a las industrias recién establecidas se agrega la producción de azúcar, aceites y grasas comestibles, salchichas y similares, sal, calzado y madera aserrada, que en el año inicial tenían un desa-

rollo muy exiguo, se obtiene para este conjunto de ramas manufactureras nuevas una proporción sobre el valor bruto de la producción industrial de 6.9 por ciento en 1945 y de 25.3 por ciento en 1956. Inclusive los sectores tradicionales crecieron notablemente, exceptuando por supuesto las bebidas y la producción de leche condensada, que fue sustituida por leche fresca y otras formas de leche elaborada. La producción de arroz beneficiado, por ejemplo, aumentó de 11,300 toneladas en 1945 a 18,800 en 1956 -un aumento del 66.4 por ciento. Por lo que se refiere a los productos de panaderías, que constituye un rubro de importancia en la alimentación, el aumento entre los años extremos del período en términos de volumen fue de 45.3 por ciento. Los productos de textiles, que constituyen uno de los rubros más importantes de la actividad manufacturera, registraron entre ambos extremos de la serie un incremento de 150 por ciento.

*“Resulta claro en primer lugar -apuntan los autores del Estudio de la CEPAL-, que el desarrollo industrial de Panamá era muy incipiente en el año 1945 y que la industria existente se había expansionado principalmente en función de la inflada demanda de la Zona del Canal y gracias a las limitaciones que las condiciones bélicas imponían a las importaciones. En segundo lugar durante el período de postguerra el desarrollo de la producción industrial se orientó principalmente hacia la satisfacción de la demanda interna, y concretamente en el sentido de sustituir las importaciones de alimentos manufacturados y de materiales de construcción. Finalmente, es conveniente destacar la importancia que ha tenido el desarrollo de nuevas industrias. Estas han significado incluso un aporte a las exportaciones, que aunque pequeño e irregular señala interesantes posibilidades futuras. En este sentido conviene agregar ... algunas industrias muy recientes entre las cuales cabe mencionar la producción de cigarrillos -que se inició en 1954- y la construcción de naves -principalmente barcos pesqueros- que se inició en 1956 y que constituye la primera industria importante de bienes de capital” (Ibid., p. 139)*

En la década del sesenta el desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones continuó su intenso ritmo de expansión. La tasa promedio de crecimiento anual de la manufactura entre 1960-69 fue de 11.4 por ciento,

excediendo en 3.3 por ciento la tasa promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) de 8.1 por ciento. La producción agropecuaria también se incrementó en 5.3 por ciento anual. El clima de negocios fue favorable y el sector privado fue la fuente de la mayor parte de los recursos financieros y empresariales. El ahorro privado interno alcanzó un promedio cercano al 15 por ciento del PIB, mientras la inversión privada se incrementó a una tasa real del 12.5 por ciento entre 1960 y 1970, aumentando su proporción en el PIB del 12 al 18 por ciento. El empleo creció a un ritmo del 3.5 por ciento anual, muy por encima del 2.5 por ciento de incremento anual de la población. Casi toda la expansión de las oportunidades de empleo provino del sector privado y se concentró en las áreas urbanas; en el sector agrícola, el empleo registró un aumento de sólo en 0.7 por ciento anual.

Pues bien, con el proceso de sustitución de importaciones y el desarrollo industrial de la postguerra hacen su aparición en Panamá las dos clases fundamentales de la sociedad capitalista: la burguesía industrial y el proletariado. **La fundación del Sindicato de Industriales de Panamá, el 7 de agosto de 1945, es la manifestación acabada y organizada de la conciencia de sus intereses comunes.** “El sindicato de Industriales de Panamá reza en el artículo 1 de sus estatutos es una organización patronal privada para impulsar el desarrollo económico-social del país a través de la defensa y **promoción de la actividad industrial en general y de los intereses comunes de sus miembros en particular**”. Ese mismo año, 1945, se funda, por otra parte, la Federación Sindical de Trabajadores de la República de Panamá. He ahí la importancia y significación económico-social del período histórico que analizamos. **Y, de la misma manera que la burguesía industrial y el proletariado panameño son la expresión social del proceso de sustitución de importaciones, surgen y se desarrollan sobre la base de este estilo o modelo de crecimiento “hacia adentro”, vinculado al mercado interno y a la producción nacional, a la industria, agricultura y ganadería, minería, pesca, es decir, a la actividad productiva del país, estas clases luchan, a su vez, por configurar y afirmar el nuevo régimen económico-social o modelo de desarrollo hacia adentro. Y como esta línea de fuerza de la cual depende su existencia choca con la dirección opuesta sobre la que se cimienta el estilo de crecimiento hacia afuera, o modelo de economía abierta, basada en el comercio y los servicios, y, por tanto de las clases que surgen y se desarrollan con él; se origina un nuevo conflicto de clases que en su proceso de evolución se convierte en una contradicción irreconcili-**

liable que se agrega a toda la estructura de la sociedad panameña. Este antagonismo simultáneo a las contradicciones con los Estados Unidos, es la base que explica, en nuestra opinión, la inestabilidad política de los primeros años de la postguerra. En los catorce años que se extienden desde la primera caída de Arnulfo Arias hasta el asesinato de Remón, hubo siete presidentes: Ricardo Adolfo de la Guardia, 1941; Enrique Adolfo Jiménez, 1945; Domingo Díaz Arosemena, 1948; Daniel Chanis, 1949; Arnulfo Arias Madrid, 1949; Alcibiades Arosemena, 1951; y José Antonio Remón, 1952. Los dos primeros derrocamientos de Arnulfo Arias, el 9 de Octubre de 1941 y el 10 de mayo de 1951 son, sin duda alguna, la expresión política más elevada de este antagonismo, el asesinato de José Antonio Remón es su forma inescrutable.

Veamos cómo se desarrolla este complejo mosaico de contradicciones. Los cambios profundos en la política económica e institucional que tienen lugar con el ascenso al poder de Arnulfo Arias Madrid el 1 de Octubre de 1940, señalan el punto inicial del conflicto. Los primeros meses de su gestión presidencial estuvieron concentrados en la reforma constitucional que colocó a los dos hermanos en los extremos de la confrontación. En efecto, mientras **El Panamá-América**, bajo la responsabilidad de Harmodio Arias atacó el proyecto, **La Tribuna** cuya dirección ejercía José Pezet, Ministro de Educación, defendió a capa y espada la reforma constitucional. En nota del 14 de diciembre de 1940, el Embajador de Estados Unidos en Panamá, William Dawson comunicaba al Departamento de Estado que Harmodio Arias, en visita efectuada a la Embajada, le había manifestado su intención de continuar combatiendo a la administración de su hermano a través de las páginas de su periódico, aunque no liderizaría ningún movimiento encaminado a sacarlo por la fuerza de la presidencia. Igualmente, expresó que el primer mandatario estaba rodeado por elementos pro-germanos y anti-norteamericanos. En este sentido, en un extenso informe redactado el 19 de agosto sobre el futuro Presidente de Panamá y sus amigos mas cercanos, había indicado que entre éstos figuraba Antonio Izaza que tenía fama de ser un "nazi empedermido". Precisamente contra Izaza dirigió sus ataques mas virulentos Harmodio Arias, acusándolo de ser "responsable por el mal nombre que Arnulfo y su administración han adquirido" ... Isaza había sido Cónsul de Panamá en Hamburgo, Alemania y era considerado el mejor amigo y compañero inseparable del Presidente. Llegó a ser líder del Partido Nacional Revolucionario y entre los apodos que le endilgaban era conocido el de "führer criollo". Las persistentes denuncias de **El Panama-**

**América** respecto a las inclinaciones nazis del gobierno llevaron a Arnulfo Arias en febrero de 1941, a expulsar del país a su editor, el norteamericano Edward W. Scott, que declaró, al arribar a Nueva York, que Estados Unidos "tiene en las riberas del Canal de Panamá un gran caballo de troya en pleno desarrollo". El 2 de enero de 1941, a los diez años de Acción Comunal, entró en vigencia la nueva Constitución Nacional que vino a sustituir a la Carta de 1904, después que un plebiscito popular, realizado en el mes de diciembre, le otorgó la mayoría de votos al proyecto del gobierno. La nueva Constitución, entre otras muchas innovaciones, asignó funciones al Consejo de gabinete y las Secretarías de Estado pasaron a llamarse Ministerios, aumentó de 4 a 6 años el mandato presidencial, reconoció a la Asamblea Nacional el derecho de investir temporalmente al Presidente de la República de facultades extraordinarias en casos específicos y fortaleció la independencia del Organo Judicial. La nueva Carta estableció normas precisas sobre la propiedad, el trabajo, la familia, la educación, la asistencia social, los bienes de dominio público, los monopolios estatales, los servicios de utilidad pública que el Estado debía prestar, el cultivo del suelo, la riqueza artística e histórica de la nación, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de contratación, etc. Uno de los puntos más polémicos fue el relativo a las "razas de inmigración prohibida". Siguiendo la sexta ley de la Convención Nacional del 11 de marzo de 1904, que proscribía la inmigración a la República a chinos, turcos y sirios, estableció por "razas de inmigración prohibida" a la negra cuyo idioma originario no fuera el castellano, a la amarilla, a los de India, a los del Asia Menor y del norte de Africa.

*"El Presidente de la República -señala el art. 13 de la Constitución de 1941- podrá reconocer la calidad de panameño por nacimiento a los hijos nacidos bajo la jurisdicción de la República, de padre o madre que pertenece a razas de inmigración prohibida siempre que acrediten haber pertenecido a hogares estableci*

*ga el acapite b) del artículo 12: los nacidos bajo jurisdicción de la República, aunque uno de los padres fuere de inmigración prohibida siempre que el otro sea panameño por nacimiento. Esta disposición no se aplicará cuando el padre que fuere de inmigración prohibida pertenezca a la raza negra cuyo idioma originario no sea el castellano”.*

“Todo esto -comenta Felipe Juan Escobar- unido a la prohibición de naturalizarse que comprende a todos los individuos de raza de inmigración prohibida que contiene el artículo 14 de la Constitución, dieron por resultado el que la gran mayoría de los negros antillanos de habla inglesa, perdieron su nacionalidad panameña y que sus hijos, nacidos en el territorio de la República, no tengan oportunidad de adquirir esta nacionalidad siquiera”.<sup>(3)</sup> Conviene indicar, sin embargo, que a juzgar por los artículos constitucionales citados, no se trataba de prejuicios por el color de la raza, perfectamente ilógicos y anacrónicos en una comunidad heterogénea como la nuestra, sino más bien de una defensa a ultranza del **idioma castellano, como fundamento de la nacionalidad panameña**. “Lo que sí estaba llamado a perdurar a este respecto-subraya Felipe Juan Escobar era el **predominio del idioma castellano, como símbolo de unidad nacional**. El panameñismo caló hondo a este respecto. Tuvo mejor suerte que las leyes, decretos y acuerdos anteriormente promulgados con este mismo fin, pues a más de la declaratoria oficial de ello, tenía detrás el empeño efectivo de las autoridades ... El que hable en castellano y cuente en balboas de Acción Comunal, que antes apenas si era un estribillo del período así titulado, llegó en menos de tres meses a cambiar la fisonomía de nuestros anuncios comerciales y a hacer que los dos grandes diarios del país dejaran de herir nuestra sensibilidad patriótica presentando al público su primera plana visible con sus grandes titulares, en inglés”.<sup>(4)</sup> En cuanto al cambio radical de la política económica durante su gestión ya nos hemos referido anteriormente. Conviene reproducir, sin embargo, los comentarios de Felipe Juan Escobar a este respecto.

---

(3) Felipe Juan Escobar, “Arnulfo Arias o el credo panameñista (ensayo psico-patológico de la política panameña)”, en Celestino Andrés Araúz, Carlos Manuel Gasteazoro y Armando Muñoz Pinzón, *La historia de Panamá en sus textos*: EUPAN; tomo II; p. 196.

(4) Felipe Juan Escobar, *Op. cit.*, pp. 196-197. Las negritas son nuestras.

*“El ramo de la agricultura y de la ganadería -sostiene- también fue una de las preocupaciones de Arnulfo Arias en su empeño por estimular la economía nacional... Comenzó por la importación de técnicos para el mejoramiento de los métodos de cultivo y para el estudio de las condiciones especiales del suelo, de los pastos y de los animales que habrían de alimentarse en ellos ... La irrigación y el abono; el arado y el tractor; el injerto y los cruces con sementales; la patología de plantas y animales y el apoyo financiero a todos los experimentos, sin regateos ni mezquindades hijas de la ignorancia, figuran en primera línea en las preocupaciones administrativas de su gobierno y todos sabemos que a esta actividad oficial habrían seguido naturalmente las instituciones de crédito, la organización de mercados, el aprovechamiento industrial de los productos y hasta su salida al exterior como coronación del esfuerzo panameñista por redimir la economía parasitaria que todavía tenemos. De ésto sólo ha podido llevarse a cabo el establecimiento del Banco Agro-Pecuario, Banco que todavía está en la etapa de formar capital propio y que por consiguiente, está trabajando con criterio de entidad particular ... La emisión de moneda fiduciaria panameña es una de las necesidades políticas y sociales de la República ... La pequeña emisión que hizo Arnulfo Arias fue apenas una emisión de prueba. En realidad no era moneda fiduciaria, sino moneda representativa a base de dólar. En nada había entrado en el cálculo para emitirla, la capacidad adquisitiva de la Nación, ni los recursos patrimoniales del Estado. Era solamente la sustitución preliminar de las divisas extranjeras depositadas en nuestros bancos y ésto sólo en una pequeña parte- por divisas nacionales que fueran acostumbrando al público a la existencia, valor y seguridad de la moneda nacional... Seríamos injustos -agrega finalmente Escobar- sino incluyéramos aquí una de las fases más leales de la acción gubernamental de Arnulfo Arias con la doctrina del panameñismo iniciada con los postulados aquellos ya vagos y penumbrosos de los días de Acción Comunal: el orden fiscal y la recomendable pulcritud con que se manejaban los fondos del Estado. Fue en gran parte ésto, a no dudarlo, efecto de la influencia que en materias fiscales tenía el entonces Contralor General de la República, Don Guillermo Arango, cuyas*

*capacidades técnicas y ejecutivas para realizar el control de las finanzas del país han sido ampliamente demostradas” (Ibid., pp 199-201).*

Fue, quizás, en el cambio de lema del escudo nacional donde mejor se expresa **la magnitud del viraje panameñista** que intentó inmortalizar con la nueva política económica que inicia, con su **efímero gobierno**, en la década del cuarenta. Al proscribir el lema del moribundo y decadente estilo de crecimiento “hacia afuera”: “Pro-Mundi Beneficio” y sustituirlo por el de “Honor, Justicia y Libertad” se afirmaba la profunda voluntad histórica de la nueva sociedad.

La creación, mediante el decreto número 6 de 30 de septiembre de 1941 del “Banco Central de Emisión de la República de Panamá”,... que en adelante en este Decreto -se señala en el artículo 1-, se llamará el Banco con duración indefinida ... al cual se le transfiere la facultad de emitir y regular la emisión y circulación del papel moneda como moneda fiduciaria nacional de curso legal”, fue la gota que derramó la copa de la oligarquía panameña, anti-nacional y **extrajerizante por autonomasia**. Fue como enterrar un puñal en el corazón del “estilo o modelo de crecimiento hacia “hacia afuera”, **como eliminar de súbdito el régimen económico que sirve de base a la propia existencia de la oligarquía.**

*“Estas medidas -Celestino Araúz y Patricia Pizzurno se refieren entre otras a la nacionalización del comercio al por menor, la explotación de los juegos de azar en beneficio de particulares y a la creación del Banco Central-, sumadas a los síntomas inequívocos de admiración que el gobierno profesaba a los países del Eje, así como a la indiferencia y en ocasiones inquina hacia Estados Unidos, llevaron a multiplicar los informes que sobre la situación política de Panamá, elaboró desde comienzos de 1941 la División de Inteligencia Militar de la nación del norte. Igualmente se multiplicaron los rumores de un golpe de estado para sustituir a Arnulfo Arias. En efecto al parecer la Embajada de Estados Unidos interceptó una conversación entre Roberto Arias Guardia, hijo de Harmodio y Elizabeth Deegan, en la que el primero le refería que en el seno de su familia se hablaba de promover una revolución para derrocar a su tío. Es más, poco después, Jorge*



*Boyd le escribía al Secretario de Estado Sumner Wells, para informarle que el descontento en Panamá era tal que: 'muchos líderes se han acercado a mi con la idea de un golpe de Estado, ofreciéndome su apoyo ya que saben que el pueblo los apoyará porque está ansioso de un cambio'. No obstante, Boyd consideraba que sin conocer la opinión de Estados Unidos, intentar cualquier movimiento era temerario. Nueve días después, el 24 de abril, en su respuesta Sumner Wells se mostraba muy precavido y se limitaba a agradecerle a Boyd la información suministrada sobre Panamá." (Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno, **Historia de Panamá, Fascículo No. 30, P. 10; La Prensa, Panamá, 17 de marzo de 1993).***

Sin duda alguna que el enfrentamiento de Arnulfo Arias con Estados Unidos precipitó su derrocamiento. En efecto, el nuevo mandatario mostró desde el principio una independencia de miras muy definida que no agradó a Washington. Así, un mes después de asumir el poder, el Embajador William Dawson obtuvo una entrevista con el propio Presidente, a la que asistió el Teniente General Van Voorhis, representante del Departamento de Guerra americano. El Embajador planteó el interés de su gobierno por arrendar ciertos terrenos necesarios para la defensa del canal; pero, a su vez escuchó directamente de Arnulfo Arias "las objeciones de Panamá" que, de acuerdo a Juan Antonio Tack pueden resumirse en cinco puntos fundamentales: **primero**, la ocupación por fuerza militares americanas de tantos sitios dispersos por todo el país significaba el peligro real de convertirlo en un objetivo militar sujeto a posibles bombardeos por el enemigo. Era un sacrificio demasiado oneroso para la República de Panamá. El Departamento de Estado solicitaba el arrendamiento de 71 sitios de defensa -fuera de la Zona del Canal y excluyendo a **Río Hato** que ya tenía un status especial-. Estos sitios estaban divididos en cinco grupos, de los cuales cuatro eran casi exclusivamente para uso en caso de una guerra aérea y el quinto consistía en carreteras para su comunicación. La mayor parte de esos 71 sitios eran pequeñas áreas de veinte a veinticinco acres, siendo la mayor de 560 acres. La excepción era **Río Hato, que cubría aproximadamente 19,000 acres**. Situado a 120 millas al suroeste de la ciudad de Panamá en la Carretera Inter-Americana y la costa del Océano Pacífico, Río Hato había sido arrendado por el Gobierno de Los Estados Unidos a la **Compañía Agrícola "La venta"**, desde el 1 de enero de 1938. El contrato de

arrendamiento fue renovado hasta el 31 de diciembre de 1942 y **contenía una opción de compra por parte del Gobierno de los Estados Unidos al precio de \$18 (dieciocho dólares) por hectáreas.** Sin embargo, este contrato privado no había sido refrendado por un acuerdo formal entre los dos gobiernos, debido, en parte, a los tres años que tuvo que esperar la ratificación del Tratado de 1936 y, en parte, al corto período de la Presidencia de Augusto Boyd. **Aunque la conversión de Río Hato en una base militar de los Estados Unidos desde 1938** era bien conocida por los panameños, la falta de un convenio formal provocó la crítica de algunos diputados a la Asamblea Nacional que adujeron que de acuerdo con el Tratado de 1936, los Estados Unidos tenían la "obligación moral" de "consultar" con Panamá en materia de defensa del canal. El Departamento de Estado se apresuró entonces en dar instrucciones a sus representantes diplomáticos en Panamá para que aseguraran al gobierno panameño que la posesión del área de Río Hato "no era una invasión a la soberanía de Panamá" y que el asunto quedaba abierto a una futura negociación. **Segundo**, el Presidente Arias refutó el argumento de que las nuevas carreteras serían ventajosas para Panamá debido a la dificultad de controlar el contrabando. **Tercero**, sugirió que las bases militares solamente serían arrendadas por el periodo de su mandato, ya que no estaba en disposición de comprometer a los futuros gobiernos. **Cuarto**, contempló la retención por Panamá de la jurisdicción criminal en las bases militares, con excepción del personal militar americano. **Quinto**, consideró que los Estados Unidos deberían compensar a Panamá por su sacrificio. Se refirió a la carga fiscal por el préstamo de \$2,500,000 para la carretera Río Hato-Chorrera y los intereses de la deuda externa panameña. También señaló que las negociaciones deberían incluir la consideración de la propiedades de la Panama Rail road Company, los trabajos del acueducto y alcantarillado así como el viejo problema de los comisariatos en la Zona del Canal. <sup>(5)</sup> El Embajador Dawson "**expresó la esperanza de que la discusión sobre tales sitios no estuviera vinculada con otras materias. Para Arias esas otras materias también tenían un carácter urgente**". <sup>(6)</sup> En nota del 25 de noviembre de 1940, el Embajador Dawson, siguiendo instrucciones de Washington comunicó al canciller Raul de Roux que los Estados Unidos estaban dispuestos a modificar alguno de sus requerimientos

---

(5) Juan Antonio Tack, *Ilusiones y realidades en las negociaciones con los Estados Unidos de América*, 1a. ed.; Manfer, S.A., pp. 210-213. Panamá, 1995.

(6) Nota del Embajador Dawson al Secretario de Estado, No. 750 de 9 de noviembre de 1940; expediente No. 711F.1914/156, confidencial del Departamento de Estado, citado por *Ibid.*, p. 213.

sobre los sitios de defensa: **ofrecían un contrato** por 99 años en lugar de su oferta original por 999 (novecientos noventa y nueve), pero rechazaba la propuesta panameña de renovar el arrendamiento cada cuatro o seis años. La respuesta oficial del Ministro de Roux, según fuentes documentales americanas, produjo “una larga y desagradable negociación”, por la “dureza de sus respuestas”. Conviene indicar que en el aspecto económico, tanto el Presidente Arias como el Ministro de Roux estaban seguros de una buena compensación monetaria, por tanto, **no formularon su posición en este asunto como una demanda panameña**. Empero, Dawson informó al gobierno panameño que cualquier pago por los sitios de defensa debería estar basado en “el valor razonable y honrado” de las tierras y los edificios en cuestión. Además, hizo énfasis en “las ventajas que Panamá estaba derivando” por el plan de construir el Tercer Juego de Esclusas del Canal, de asumir una mayor parte del Costo de la carretera a Río Hato y financiar lo restante, de asumir todo el costo de la carretera Transísmica y de construir, después, de la aprobación por el Congreso, la carretera desde Madden-Dam a Panamá. Esta firme posición americana no tuvo un efecto inmediato. El Canciller de Roux, en una “ayuda Memoria” del 7 de enero de 1941, que remitió al Embajador Dawson, le expresó que ... “Panamá no tiene la obligación de permitir la virtual ocupación militar del Istmo por las fuerzas de los Estados Unidos y tampoco existe una inminente amenaza de agresión”. Días después, el Embajador de Panamá en Washington Carlos Brin, siguiendo instrucciones del Presidente Arnulfo Arias, presentó a consideración del Presidente Franklin D. Roosevelt un memorandum para el desarrollo económico, industrial y político de la República de Panamá. El gobierno americano había decidido que el Presidente **no** recibiría al nuevo Embajador de Panamá, que llevaba consigo una larga agenda de sugerencias sobre compensaciones económicas a Panamá, y fue atendido por el Subsecretario de Estado, Summer Welles, quien le puntualizó la firme posición del Presidente Franklin D. Roosevelt en relación con los sitios de defensa.

*“El Gobierno de Panamá -subrayó- debería entregar a las autoridades del Canal los sitios fuera de la Zona del Canal necesarios para la defensa en vista de las obligaciones explícitas que Panamá contrajo en el Tratado de 1936... La gravedad de la situación mundial requería de una pronta entrega de los sitios en cuestión y cuando Panamá hubiera cumplido entonces los Estados Unidos estarían dispuestos a 'considerar las sugerencias' que*

*el Embajador había traído a Washington para 'cooperación más adelante'". (Memorandum de Conversaciones entre Welles y Brin, 31 de enero de 1941; Expediente del Departamento de Estado No. 711F. 1914/227; citado por Ibid., p. 216).*

Cuando el Embajador Dawson reanudó sus discusiones con de Roux, se encontró con nuevas interpretaciones y condiciones en defensa de la posición de Panamá: **“el artículo 2 del Tratado de 1936, el cual proveía las medidas para una ‘contingencia imprevista’ se refería a fenómenos naturales, tales como terremotos, más bien que a situaciones militares... Panamá nunca había buscado ventajas indebidas y sentía que la ocupación americana de áreas panameñas se convertiría en permanente”**. No obstante, de Roux sugirió a Dawson una fórmula para resolver el “impasse” de forma inmediata: si los Estados Unidos planteaban que existía una amenaza de agresión como se contemplaba en el artículo 10 del Tratado de 1936 y se hacía una solicitud de tierras adicionales con propósitos defensivos durante la emergencia, “una situación muy diferente existiría”. Entonces, el Secretario de Estado Cordell Hall envió un telegrama a su embajada en Panamá, el 17 de Febrero de 1941, anunciando el surgimiento de una contingencia no prevista en 1936, que requería de tierras adicionales para la protección del Canal. El 6 de marzo, el Presidente Arias informó al Embajador de los Estados Unidos que había autorizado que las fuerzas armadas americanas comenzaran la construcción de la carrera “P-8” (que comunicaría con la represa Madden, uno de los sitios de defensa). Ese mismo día el Gobierno panameño también anunció que **los sitios de defensa serían ocupados solamente durante la guerra europea y serían evacuados por los Estados Unidos a la terminación de ésta**. Este anuncio fue un acto unilateral del Presidente Arias, sin el conocimiento ni el acuerdo del Embajador norteamericano en Panamá. Aún así, y antes de que se firmara algún acuerdo formal entre ambos gobiernos, el 3 de abril se inició la ocupación sobre el terreno de los sitios de defensa. A fines de mayo de 1941, el nuevo Embajador de los Estados Unidos, señor Edwin C. Wilson, quien reemplazaba a William Dawson, informó al Departamento de Estado que el gobierno panameño preparaba una inminente visita a Washington del Ministro de Relaciones Exteriores Raúl de Roux, acompañado de su Jefe de Protocolo, Lic Miguel J. Morero Jr., para convesar con el Secretario y el Subsecretario de Estado sobre los siguientes asuntos básicos: 1) jurisdicción y ocupación de los sitios de defensa; 2) proyectos de cooperación adicionales”; y, 3) el proyecto de acuer-

do de los doce puntos sobre el que el Embajador Brin había tratado de hacer algo con poco éxito \*. El Ministro de Roux llevaba consigo un borrador de contrato que contemplaba catorce secciones sobre sitios de defensa y “materias relacionadas. Dos puntos eran fundamentales: a) Panamá facilitaría a los Estados Unidos **“por la duración de la conflagración europea, cierta área de tierras y aguas adyacentes específicas y los Estados Unidos debían evacuarlas cuando la emergencia terminara;** b) la renta de tierras públicas a un balboa la hectárea por año, y de tierras privadas a cuatro mil balboas la hectárea por año. La propuesta del gobierno fue calificada por el Departamento de Estado como “la más insatisfactoria que se pudiese imaginar”. El Subsecretario de Estado Summer Welles expresó que “los Estados Unidos **no podían aceptar limitar la posesión de los sitios de defensa ‘a la presente conflagración europea’**” y que “**un tratado de paz que terminara ‘teóricamente’ la ‘presente conflagración europea’ pudiera ‘no significar la eliminación del peligro’**”. Además, la renta por los sitios de defensa fue considerada “como fantástica”. A ese precio, el área de Río Hato -el más extenso de los sitios de defensa- hubiera costado a los Estados Unidos B/.30,000.000 (treinta millones de balboas anuales); y, el Ejército norteamericano pagaba al propietario de esos terrenos B/.2,400 (dos mil cuatrocientos balboas) anuales con una opción de compra de toda el área de Río Hato de aproximadamente \$140,000 (ciento cuarenta mil dólares). Como era de esperar, las conversaciones fracasaron y llegó el mes de octubre de 1941 sin un convenio formal, entre los dos gobiernos, sobre los sitios de defensa. (7) Lo que ciertamente colmó la “paciencia” de Washington fue la negativa del Presidente Arias a artillar los buques con bandera panameña aduciendo que el artillamiento entraba en contradicción con la condición de Panamá como Estado neutral, con la Convención sobre neutralidad Marítima suscrita en la Habana en 1928 y, con el Derecho Internacional. En la última reunión del Consejo de Gabinete convocada el 6 de octubre de 1941 por el Presidente, antes del golpe de Estado que derrocó su gobierno, se decidió no acceder a la solicitud de Roosevelt y en su defecto, prohibir que los buques con bandera panameña se armaran so pena de cancelárseles la matrícula. En ese Consejo de gabinete se pronunciaron a favor del artillamiento,

---

\* El memorandum de los doce puntos no aparece en la sección de monografías y documentos históricos, ya que el mismo ya ha sido incluido por Celestino Andrés Araúz en el segundo volumen del tomo 15 **Panamá y sus relaciones internacionales**, de la Biblioteca de la Cultura Panameña.

(7) Juan Antonio Tack, Op. Cit., pp. 214-220.

Ricardo Adolfo De La Guardia, Ministro de Gobierno y Justicia; Ernesto Beltrán Fábrega, de Agricultura y Comercio; y, Enrique Linares Jr., de Obras Públicas. En contra votaron Raúl de Roux, de Relaciones Exteriores; Manuel Virgilio Patiño, de Salubridad; José Pezet, de Educación y el propio Presidente Arias.<sup>(8)</sup>

Ese era, pues, el estado de las contradicciones en víspera del golpe de estado. Del análisis anterior resulta evidente, por tanto, que a principios de octubre de 1941, habían madurado todas las condiciones fundamentales que prepararon el estrepitoso derrocamiento del Gobierno de Arnulfo Arias. El pretexto fue el repentino, oculto e inoportuno viaje del Presidente Arias en una aeronave de Pan American que partió, el 7 de octubre, desde el aeropuerto de France Field en la Zona del Canal, con destino a la Habana. Ya se sabía, según Víctor F. Goytía, de la existencia de planes para derrocar a Arnulfo Arias en los que estaban involucrados Francisco Arias P., José Isaac Fábrega y Manuel Pino, ex-comandante de la Policía Nacional, a quien el Presidente había reemplazado por el coronel guatemalteco Gómez Ayau. Además, el Premier, Ricardo Adolfo de la Guardia estaba al tanto de la satisfacción de los Estados Unidos con el gobierno panameño. Una vez se tuvo conocimiento de la partida del Presidente el segundo Comandante de la Policía, Rogelio Fábrega instó al Ministro de Gobierno y Justicia a hacerse de las riendas del poder, argumentando la inconformidad reinante en el país. El 9 de octubre, los principales seguidores y amigos de Arnulfo Arias, entre ellos el Primer Designado y Ministro de Educación, doctor José Pezet, fueron encarcelados. Ese mismo día la Corte Suprema de Justicia decidió sustituir al doctor Arias por haberse ausentado inesperadamente del país, dejando en acefalía la Presidencia de la República; al tiempo que llamó al Segundo Designado Ernesto Jaén Guardia quien fue juramentado al mediodía como primer mandatario, alegando la imposibilidad de localizar al Primer Designado. El encargado del Poder Ejecutivo procedió de inmediato a integrar su gabinete de la siguiente manera: Ministro de Gobierno y Justicia, Ricardo Adolfo de la Guardia; Relaciones Exteriores, Octavio Fábrega; Hacienda y Tesoro, Antonio Sosa; Educación, Víctor F. Goytía; Salud y Obras Públicas, Manuel Pino y Agricultura y Comercio, Ernesto B. Fábrega. Seguidamente, el ingeniero Jaén Guardia, cuñado de Adolfo de la Guardia, presentó su renuncia y el Ministro de Gobierno y Justicia, en cumplimiento del artículo 116 de la Constitución, quedó encargado del Poder Ejecutivo. El nuevo mandatario nombró a su hermano Camilo De la Guardia en el Ministerio de Gobier-

---

(8) Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno, Op. cit., Fascículo N° 30; p. 11; *La Prensa*, marzo 17, 1993.

no y Justicia, y a su cuñado Embajador en Washington. “Panamá entró de nuevo -señala Felipe Juan Escobar- en la etapa de la constitucionalización de las revoluciones. El 9 de octubre fue en realidad un golpe de Estado hecho desde adentro, éste es desde las mismas esferas oficiales que rodeaban a Arnulfo Arias. su método fue sencillo y demasiado notorio”. Cuando Arnulfo Arias se enteró de lo que estaba sucediendo, decidió retornar al país. El 14 de octubre arribó a Cristóbal, pero las autoridades zoneítas le hicieron saber que no le darían asilo y, poco después, fue conducido al cuartel de policía de Colón en calidad de detenido. Al día siguiente fue trasladado a la cárcel Modelo de la capital y el 21 de octubre fue deportado a Nicaragua. El golpe de Estado no pasó inadvertido para el mundo, especialmente en Alemania e Italia en los cuales la prensa le dió gran despliegue a la noticia. Bajo el título “Estados Unidos organiza un golpe de Estado en Panamá, el *Boersenzeitung* del 10 de octubre, destacaba que aquella nación había promovido un **putsch** contra Arnulfo Arias. Ese mismo día *Giornale d’Italia* afirmaba que el golpe de Panamá organizado por los Estados Unidos “confirmaba que no eran las potencias del Eje sino Estados Unidos el que amenazaba la independencia de las Repúblicas de Centro y Sudamérica”. *Le Matin de París*, destacó, el 11 de octubre, que el Presidente de Panamá “estaba en constante desacuerdo con Washigton”, por lo que infería que Estados Unidos estaba detrás de la caída de Arias. <sup>(9)</sup>

*“El golpe de estado del 9 de octubre de 1941, que depuso a Arnulfo Arias y llevó a la Presidencia a Ricardo Adolfo de la Guardia -concluyó Humberto Ricord al analizar el hecho-, se consumó con el respaldo pleno de los comandantes de la policía nacional, quienes estaban al tanto de las posibilidades económicas que un control casi directo del Gobierno les proporcionaría. Hecho sintomático de este golpe de Estado fue el nombramiento de Alejandro Remón como Edecán del Presidente de la Guardia, indicativo de la medida en que el Comandante José A. Remón, hermano de aquel, había sido factor clave en el cambio de Gobierno. Así comienza a hacerse de mayores y mayores intereses económicos la alta oficialidad de la Policía Nacional; esa misma oficialidad empieza a cobrar conciencia del instrumento que constituía el con-*

---

(9) Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno, Op. cit., Fascículo N° 30; p. 11; *La Prensa*, marzo 17, 1993.

*trol del gobierno, para incrementar y asegurar esos mismos intereses; y se inicia también, de esta manera, la formación de una casta militar, premunida de poder coactivo, de control gubernamental y de fuerza económica, que será el factor político fundamental después de los primeros años de la década del 40 ... Todos los sucesos políticos posteriores han tenido como trasfondo el re-juego en que los altos oficiales de la Policía Nacional pasarían a ejercer, en forma directa, el gobierno". ("La oligarquía panameña en el banquillo de los acusados"; anónimo aparecido en el libro "Cinco Ensayos" editado bajo la responsabilidad de Virgilio Araúz; Cuaderno históricos No. 3; pp.9 y 11; Panamá, diciembre de 1981. Las negritas son nuestras. El doctor Humberto Ricord ha reconocido la autoría de este ensayo en la carta Al lector de su obra Los clanes de la oligarquía panameña y el golpe militar de 1968; Panamá, noviembre de 1968).*

El nuevo gobierno de Ricardo Adolfo de la Guardia no tardó en dar muestras de su decidida y abierta colaboración con Estados Unidos. En una declaración que publicó el 10 de octubre, anunció su política de "colaboración en la defensa del continente" y su "respeto por las obligaciones contractuales con el gobierno de los Estados Unidos". Asimismo mediante el Decreto Ejecutivo del 20 de octubre, revocó la Resolución del anterior Gobierno que prohibía el artillamiento de naves con bandera panameña. En adelante, las embarcaciones podían ser armadas aunque el Estado no se hacía responsable por los daños y perjuicios que sufrieran sus propietarios. El ataque Nipón a Pearl Harbor el 7 de diciembre de 1941 convirtió en beligerante a la Nación del Norte. Al día siguiente Panamá, igual que los países centroamericanos, Cuba, República Dominicana y Haití, declararon la Guerra al Japón y el 12 del mismo mes a Italia y Alemania. No hay que olvidar que un mes después de iniciada la Segunda Guerra Mundial, en Agosto de 1939, la Conferencia de Cancilleres Latinoamericanos en Panamá declaró como "zona de seguridad" al continente e instauró una Comisión Económica para afrontar la crisis y, en junio de 1940, la Segunda reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores en La Habana, consideró las medidas oportunas en el caso de que Alemania intentara apoderarse de las colonias holandesas y francesas en América. Por Resolución del 8 de diciembre de 1941, la Asamblea Nacional de Panamá declaró que



existía “un estado de guerra entre el imperio del Japón y la República de Panamá y que mientras dure tal estado, la República de Panamá usará de todos los medios a su alcance para cooperar de la manera más efectiva en la defensa del territorio nacional y de la obra del Canal de Panamá, y que esta cooperación no cesará hasta tanto hayan quedado eliminados los peligros que hoy día amenazan a la República y al Canal, y se haya establecido en el universo el imperio de los principios de libertad y democracia que constituyen el fundamento de la existencia libre, digna e independiente de las Repúblicas Americanas”. El 18 de mayo de 1942, seis meses después, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, Octavio Fábrega, suscribió con el Embajador Edwin C. Wilson, un Convenio sobre Arrendamiento de Sitios de Defensa en cuyos catorce artículos, se establecieron las pautas que seguirían ambos gobiernos durante su vigencia. A diferencia de los acuerdos con el gobierno de Arnulfo Arias, Estados Unidos obtuvo, gracias a este Convenio, alrededor de 136 sitios de defensa, a lo largo y ancho del territorio de la República, que de esta manera, se convirtió en un inmenso bastión militar. Se anunció que en su totalidad comprendían aproximadamente 15,000 hectáreas, en su mayoría de propiedad privada.<sup>(10)</sup> Por el uso de tales tierras, Estados Unidos pagaría al Gobierno de Panamá un canon de arrendamiento de B/.50.00 (cincuenta balboas) anuales por hectárea de propiedad privada “siendo entendido -artículo XII- que el Gobierno de Panamá asumirá el costo de las expropiaciones necesarias, así como el de las indemnizaciones y gastos por razón de los edificios, cultivos, instalaciones o mejoras que puedan existir dentro de los sitios de defensa mencionados”; y, de un balboa o dólar (B/.1.00) anual por todas las tierras pertenecientes al Gobierno. Se exceptuaban las tierras en Río Hato por las que el Gobierno de los Estados Unidos pagaría un canon de arrendamiento anual de diez mil balboas o dólares (B/.10,000). Durante la vigencia del Convenio, establecía el artículo VII,... “el personal civil y militar de los Estados Unidos y sus familias que vivieren en dichas áreas, estarán exentos de todo impuesto, contribución o exacción” de cualquier naturaleza por parte de Panamá. En virtud del artículo XI, “el Gobierno de los Estados Unidos se obliga a tomar las medidas necesarias para impedir que los artículos importados para su consumo dentro de las áreas referidas ...pasen a cualquier otro territorio de la República de Panamá sin cumplir con las leyes fiscales de Panamá. Siempre que

---

(10) Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno, Ob. cit., Fascículo N° 31; p. 6; *La Prensa*, abril 21, 1993.

fuera posible -se agrega-, el aprovisionamiento y equipo de las bases de defensa... así como el personal de las mismas será hecho con productos, artículos y comestibles provenientes de la República de Panamá, siempre que éstos puedan obtenerse a precios razonables”. “Los aviones militares y navales de Panamá -se dice irónicamente en el artículo III- tendrán derecho a aterrizar y zarpar de los aeropuertos establecidos o que se establezcan dentro de las áreas ... Igualmente los aviones militares o navales de los Estados Unidos tendrán derecho a usar los aeropuertos navales y militares establecidos o que se establezcan en la República de Panamá”. Lo único que este convenio, tremendamente beneficioso para los Estados Unidos y perjudicial para Panamá, conservó de los acuerdos del Gobierno de Arnulfo Arias fue el **período** de vigencia del mismo ... “Reconociendo la importancia de la cooperación prestada por Panamá al proporcionar estos sitios temporales de defensa -indica el artículo V- y reconociendo también la carga que la ocupación de estos sitios significa para la República de Panamá (los Estados Unidos) se obligan expresamente a evacuar los terrenos a que este Convenio se refiere y a cesar completamente en el uso de los mismos, a más tardar dentro de un año después de la fecha en que haya entrado en vigor el convenio definitivo de paz que haya hecho cesar el conflicto bélico ahora existente. Queda entendido, según se ha expresado en la cláusula 1, que si en este período, los dos Gobiernos estiman que, no obstante el cese de hostilidades, continúa existiendo un estado de inseguridad internacional que haga de imperiosa necesidad la continuación de cualquiera de dichas bases o sitios de defensa mencionados, los dos Gobiernos nuevamente procederán a consultarse mutuamente y celebrarán el nuevo Convenio que las circunstancias requieran”. Como vemos, el Gobierno de Adolfo De la Guardia dejó un portillo abierto para cualquier negociación futura. El mismo Gobierno estimó que estas concesiones y los arrendamientos de tierras, en su mayoría privadas, apenas produciría unos B/300,000 (trecientos mil balboas) anuales, o sea, alrededor de B/ 1,500,000 (un millón quinientos mil balboas) durante el conflicto. En contraste, entre 1940 y 1945, cerca de 20,000 barcos atravesaron el canal. En 1947, el gobierno de la Zona del Canal indicó que, en base al volumen de tráfico militar que cruzó por la vía interoceánica durante los años de guerra, el ahorro de los Estados Unidos, únicamente en costos marítimos, se calculó en 1,500 millones de dólares. Conviene subrayar, además, que a pesar de la total e impropia lealtad del Gobierno de Adolfo De la Guardia, la “estrecha alianza”, produjo continuas fricciones, entre ambos gobiernos, como lo atestiguan los documentos de protesta de la Cancillería durante el conflicto.