

Ese mismo artificio le sirvió a Nicolás Ardito Barletta para justificar los traspiés de su Estrategia en la Primera Convención Bancaria.

*“El esfuerzo para lograr la tasa de crecimiento deseada - subraya en su intervención en la Primera Convención Bancaria, en abril de 1977- debe orientarse principalmente hacia un mayor volumen de exportaciones de Panamá, que nos permita cumplir con nuestros compromisos, ampliar los mercados, uniendo esta economía al resto de las economías en forma abierta, como hemos venido haciéndolo hasta el presente, y abriendo nuevas oportunidades reales de crecimiento. En cuanto a la posición geográfica, permítaseme resumirlo en esta forma.... La venta de servicios por alrededor de 350 millones de dólares al año... puede aumentar en 200 millones de dólares al año, durante los próximos cinco o siete años, dependiendo de la velocidad con que logremos consolidar las oportunidades que he mencionado... El segundo aspecto se relaciona con los recursos naturales... y concretamente con el proyecto de Cerro Colorado que va a significar una inversión de 800 a 900 millones de dólares, para producir hacia (1983) exportaciones de por lo menos 200 millones de dólares al año... Por último, el campo forestal, sobre todo en el aprovechamiento de la madera tropical heterogénea y suave que sirve para papel, celulosa y diferentes tipos de madera laminada que tienen fuerte demanda en la economía mundial... En resumen creemos que a través del aprovechamiento de los recursos naturales, el volumen de exportaciones adicionales que se pueden generar por año en ese campo sería de 350 millones de dólares en los próximos seis a diez años, dependiendo de la velocidad de marcha de la realización de estas oportunidades... En el campo agropecuario... el país puede generar 125 millones adicionales de exportación anual en el período de los próximos cinco o siete años. En el campo industrial.... puede surgir una industria de ácido sulfúrico y de fertilizantes bastante apreciable, como en el puerto pesquero, donde surgirán toda clase de industrias de procesamiento y de empaque alrededor de la Zona Libre y el aeropuerto... ¿ Qué significa todo ésto ? **Significa***

*llevar a cabo todo ésto con la apertura de la infraestructura física que está propiciando el gran programa de inversiones del sector público y con el pleno aprovechamiento de esta infraestructura física por parte de la inversión privada nacional y extranjera, en los próximos siete años. (Nicolás Ardito Barletta, "Características y perspectivas de la economía panameña", en Asociación Bancaria de Panamá, **Primera Convención Bancaria de Panamá. Memoria**, pp. 34-36; Panamá, abril de 1977. Las cursivas son nuestras).*

Después de 20 años de haberse anunciado aquellos proyectos, todavía estamos esperando su realización, con excepción de la explotación maderera que se convirtió en saqueo y devastación para el ecosistema de la provincia del Darién, con poquitos frutos para el país. En contraste con aquella quimera, la crisis del **sector externo**, pilar de **estilo de economía abierta** que impulsa la **Estrategia 1970-80**, se agravó como lo revela el cuadro N°9 y 11 (p. 680).

En efecto, durante la década del ochenta tampoco se produjo ningún cambio sustantivo en la diversificación de las exportaciones capaz de alterar el déficit crónico en la balanza de bienes. En consecuencia, se mantuvo el déficit en la balanza comercial y en la cuenta corriente para los años regulares del período el mejoramiento que se registra en la balanza comercial y en la cuenta corriente a partir de 1987 se explica por años irregulares o anormales debido a las sanciones económicas de cretadas por los Estados Unidos. Más aún, en algunos años normales (1980, 1981) se registra un saldo negativo en la balanza de pagos, lo que indica que, con el endeudamiento creciente del país, cada vez se hace más difícil cubrir los déficit en cuenta corriente con entradas en la cuenta de capital. En 1980, la deuda externa (\$ 2,210 millones de dólares) representaba el 70.4% de la deuda total; en 1989 este porcentaje se había elevado a 74 % (3,813 millones de dólares de un monto total de 5,152 millones). Es evidente, pues, el estrangulamiento externo de la economía y la crisis profunda de las finanzas públicas, que se aproxima.

En cuanto al segundo "concepto básico", **la integración de las regiones del país**, los autores de la **Estrategia 1970-80** lo resumen de la siguiente manera siguiente:

"El Área Metropolitana ha venido actuando como poderoso foco de atracción de la actividad económica y como consecuencia de

Cuadro N° 11
EVOLUCIÓN DEL SECTOR EXTERNO 1980-1989**

Partida	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Balanza de bienes	-468.6	-491.8	-444.7	-4791	-610.2	-510.3	-224.4	-250.4	109.0	-179.7
Balanza de servicios	99.6	-104.5	179.5	597.4	285.4	444.4	-7.7	677.5	504.4	195.6
Balanza comercial	-369.0	-596.3	-265.2	118.3	-324.8	-65.9	232.1	427.1	613.4	15.9
Saldo en cuenta corriente	-328.8	-535.2	-194.3	198.5	-202.3	75.1	-98.9	544.9	721.7	111.6
Saldo en cuenta de capital	-260.3	475.3	447.0	113.5	220.4	45.7	63.3	-50.4	23.7	124.7
Saldo del balance de pagos	-589.1	-59.9	252.7	312.0	18.1	120.8	-35.6	494.5	745.4	236.3
Deuda externa *	2.210.5	2.343.1	2.820.2	3.391.5	3.644.3	3.641.7	3.834.9	3.731.0	3.770.8	3.813.5
Deuda total del sector público *	3.140.1	3.515.7	4.096.4	4.683.9	4.724.2	4.837.7	5.107.8	4.973.9	5.034.3	5.151.9

* Saldo bruto al 31 de diciembre se incluye la deuda total por tanto la deuda interna como la externa se pagan en dólares debido a la falta de moneda en Panamá.

** Los datos de la balanza de pagos han sido obtenidos del cuadro 3.41-01 en balance de pagos años 1980-85 pp. 12-15 de Panamá en Cifras años 1980-1990 p. 310, ambas publicadas enteramente a la Dirección de Estadística y Censos de la Contraloría General de la República, lamentablemente estos datos no son compatibles con los de la década anterior.

la población del resto de la República. En los años sesenta, más del 60% de las nuevas oportunidades de empleo fueron generadas en ella, a pesar de tener menos del 50% de la población total del país. Además, la población del Área Metropolitana creció a un ritmo anual del 6% casi el doble del ritmo de crecimiento de la población total... Es evidente que esta tendencia de concentración tiene consecuencias más graves que el simple desequilibrio demográfico... Amenaza a la unidad nacional misma con una fragmentación en sectores, no sólo de niveles muy disímiles, sino orientados muy diversamente: uno hacia el exterior y el otro, hacia sí mismo y sin acceso a lo nuevo... El punto crucial de la Estrategia debería ser, entonces, la canalización de los recursos creados por las fuentes tradicionales y nuevas de desarrollo a la diversificación de las exportaciones y a la corrección del desequilibrio económico y social, regional (MIPPE, Ob.cit, pp. 10-11 y 15. Las cursivas son muestras).

Pues bien, en lugar de la **integración de las regiones del país**, los resultados sobre este segundo “concepto básico” revelan, como lo demuestra el cuadro N° 12 (p.681), que los desequilibrios regionales se ahondaron tanto en la década del setenta como en la del ochenta.

Como vemos la concentración de la actividad económica, particularmente los ingresos totales de los establecimientos dedicados a la actividad industrial, comercial y de servicios, en la Provincia de Panamá pasó de 68 % en 1971 a 71 % en 1982. Más aún esta concentración fue más marcada en el Área Metropolitana (Panamá y Colón) donde los ingresos totales pasaron de 79% en 1971 a 84 % en 1982. Igual ocurrió con la población que de 40% en 1971, la Provincia de Panamá concentró el 45% de la población total en 1982. En esos mismos años la población aumentó de 48% a 52% en el Área Metropolitana. Si observamos los indicadores económicos más importantes para la industria, el comercio y los servicios (personas ocupadas, remuneraciones pagadas e ingresos totales) la concentración en la Provincia de Panamá y en el Área Metropolitana se repite en 1971 y 1982. En consecuencia, los resultados obtenidos son contrarios a los objetivos propuestos por la **Estrategia 1970-80**. Además, la concentración de la actividad económica y de la población, como indican las cifras disponibles, tendió a mantenerse en 1990.

Cuadro N° 12
CONCENTRACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y DE LA POBLACIÓN
(1970-1990)*

	Provincia de Panamá		Provincia de Panamá		Provincia de Panamá	
	1971	1982	1971	1982	1971	1982
Población	40.4	44.8	46.0	48.1	52.2	53.2
Número de establecimientos (a)	46.0	68.5	65.5	53.7	74.4	69.7
Ingresos totales	68.2	70.8	75.5	78.8	84.1	82.7
Industria (establecimientos) (a)	69.4	68.4	66.8	74.8	73.1	69.9
Personas ocupadas	73.3	71.0	70.5	80.1	76.1	74.4
Remuneraciones pagadas	75.0	69.6	65.6	86.2	79.6	75.1
Ingresos totales	55.7	52.9	60.5	81.8	81.2	77.9
Comercio (establecimientos) (a)	45.3	68.6	65.0	52.6	66.7	69.7
Personas ocupadas	76.7	79.5	76.0	82.9	80.1	79.1
Remuneraciones pagadas	83.8	85.7	84.7	89.1	86.7	86.8
Ingresos totales	82.0	83.4	82.9	86.6	86.2	85.1
Servicios (establecimientos) (a)	52.5	68.8	65.4	62.7	79.4	72.7
Personas ocupadas	71.2	78.0	79.2	81.4	85.7	84.7
Remuneraciones pagadas	84.1	84.5	86.7	92.2	91.3	91.5
Ingresos totales	76.9	83.5	85.1	86.1	90.4	90.4

* Este cuadro ha sido elaborado por el autor sobre la base de los censos económicos y de población. Los datos económicos se refieren a 1992 y no a 1990; los población a 1970, 1980 en la de 1971 y 1982.

(a) Se refiere a los establecimientos de menos de 5 personas ocupadas.

En lo que respecta al tercer “concepto básico”, la **integración social de Panamá**, los autores de la **Estrategia 1970-80** señalan:

“Esencialmente, será necesario dedicar tanta atención al objetivo de **integración social** del país como a su integración regional, tratando de extender los beneficios del crecimiento económico a todas las capas de la población especialmente a las que por su ubicación y circunstancias se encuentran más desamparadas. Una integración fecunda requiere, en primer lugar, la incorporación del mayor número posible de habitantes a los sectores productivos, creando oportunidades de trabajo remunerado. En esta medida la integración social es inseparable de una política de crecimiento económico, la cual debe estar dirigida no sólo hacia el aumento del beneficio, sino también hacia el de la ocupación. La mejora de las condiciones de remuneración y la creación de condiciones de igualdad de oportunidades plantea, a su vez, la expansión del sistema educativo para atender al máximo de la población de edad escolar y a las necesidades de enseñanza técnica y vocacional en todos sus grados”. (MIPPE, Ob.cit., pp. 19-20).

Pues bien, la esperada **integración social** tampoco se produjo. Si bien es cierto que de 1970 a 1973 la ocupación aumentó en aproximadamente 13,000 puestos por año, siguiendo el ritmo de crecimiento de la economía de 7.1% anual, a partir de 1974 y como consecuencia de la caída de la producción y de la inversión privada, el desempleo inició un ascenso que hizo sentir sus efectos en la estabilidad social. De 5.6% en marzo de 1974, ascendió a 8.7% en octubre de 1977, lo que representó 45,000 desempleados. En 1978, el desempleo total (abierto y oculto) alcanzó una tasa de 11.4% y una cifra similar se estimó para 1979. El desempleo en el área metropolitana ascendió a 14.4% en 1978 y se vio agravado por el éxodo de la población rural a las ciudades de Panamá y Colón. Por otra parte, el subempleo siguió presionando. El número de subempleados era de 100,000 (19.2% de la población económicamente activa) al final del decenio. La existencia de núcleos de población en estado de extrema pobreza agravó aún más el entorno social. Esta situación redujo los efectos positivos de la inversión pública en la infraestructura social (salud,

educación y vivienda). En su trabajo **Regiones de desarrollo socioeconómico de Panamá: 1970-1980 y 1980-1990**, Ligia Herrera estudia las transformaciones ocurridas en la década del setenta y del ochenta en materia de integración regional y social. Conviene para disipar cualquier duda sobre estos dos aspectos fundamentales de la **estrategia 1970-80**, presentar una síntesis de sus resultados. El trabajo distribuye los 66 distritos de la República en 1980 en cinco categorías de desarrollo: **alto, medio alto, medio, bajo y muy bajo**. La clasificación de los distritos en cada una de estas categorías de desarrollo depende de **cinco variables fundamentales** y de los **índices** de los indicadores de cada variable. Las cinco variables fundamentales son: **Grado de urbanización, Nivel de educación, Seguridad social, Nivel de vida y Atención Médico-sanitaria**. Los indicadores de cada variable son los siguientes:

GRADO DE URBANIZACIÓN

- 1.-**Población urbana del distrito.**
- 2.-**Tasa anual de crecimiento total de la población** partiendo del supuesto de que, en general, a mayor urbanización corresponde mayor tasa de crecimiento.
- 3.-**Población no dispersa**, considerada como aquella que habita en localidades de 500 habitantes y más, lo cual le permite ser atendida con más facilidad que la dispersa y que puede estar representando una tendencia o propensión a convertirse en un pequeño centro urbano en el futuro.
- 4.-**Población económicamente activa no agrícola**, es decir, dedicadas a tareas económicas de los sectores secundario y terciario que son generalmente actividades de tipo urbano.
- 5.-**Servicios de telecomunicación existente** que demuestran el grado de equipamiento urbano y la capacidad de comunicación con el mundo exterior.

NIVEL DE EDUCACIÓN

- 1.-Población de 15 años y más con estudios primarios completos
- 2.-Población de 15 años y mas con algún grado de enseñanza secundaria.

SEGURIDAD SOCIAL

- 1.-Cotizantes activos
- 2.-Pensionados
- 3.-Dependientes

NIVEL DE VIDA

- 1.-Desnutrición infantil
- 2.-Mortalidad infantil
- 3.-Característica de la vivienda: cuarto con vivienda y dormitorios, paredes, techo y piso, agua de acueducto, servicio sanitario y baño, alumbrado eléctrico, combustible usado para cocinar y la existencia o no de radio y televisión y algún artefacto doméstico.
- 4.-Ingreso familiar mensual.

ATENCIÓN MÉDICO-SANITARIA

- 1.-Instituciones estatales de atención médico-sanitaria.
- 2.-Personal técnico de los servicios estatales de salud.
- 3.-Atención médica en los casos de nacimientos y muertes (nacimientos con atención profesional y muertes certificadas por médicos).

Todos los indicadores de las diferentes variables fueron elaborados en forma tal, que a mayor valor del mismo correspondiera una mejor situación. Se preparó para cada variable un cuadro en el que se incluyó la información en números absolutos y el porcentaje correspondiente de acuerdo con la población en referencia, y luego se procedió a la confección de los índices. Se consideró como base (100) al distrito con la mejor situación para cada uno de los indicadores, utilizándose ésta para el cálculo de los índices de los demás distritos, de tal forma los resultados en cada caso son relativos. Se procedió entonces a calcular independientemente cinco subtipologías como forma de llegar a una ponderación igual. Para ello se calculó el promedio aritmético de todos los índices de una misma variable y luego se procedió en cada caso a una ordenación decreciente de los distritos según la magnitud del índice alcanzado y a su clasificación por niveles según categoría así:

NIVELES DE DESARROLLO RELATIVO	ÍNDICE PROMEDIO
Muy bajo	Hasta 20.0
Bajo	Entre 21.1 y 40.0
Medio	Entre 41.0 y 60.0
Medio alto	Entre 60.1 y 80.0
Alto	Superior a 80.0

La tipología final fue construida con lo promedios de las cinco series de índices que constituyeron las cinco subtipologías y se procedió a la ordenación de los distritos empleando la escala de niveles ya indicada. En el cuadro N° 13 aparecen clasificados todos los distritos del país con la proporción de población y de superficie que con relación al país corresponde a cada nivel de desarrollo.

Cuadro N° 13
Proporción de población y superficie que corresponde a cada nivel de desarrollo de los distritos del país (1980)*

Categorías de desarrollo	Distritos del país		% de población	% de superficie	Densidades
	N°	%			
(a) Alto	1	1.5	27.2	2.6	235.5
(b) Medio Alto	5	7.6	22.3	3.0	181.7
(c) Medio	13	19.7	19.6	13.2	35.7
(d) Bajo	35	53.0	24.0	63.8	9.1
(e) Muy Bajo	12	18.2	6.9	17.4	9.6
Total	66	100.0	100.0	100.0	100.0

(a)-Comprende el distrito de Panamá.

(b)-Comprende los distritos de Chitré, David, Colón, Aguadulce y San Miguelito.

(c)-Comprende los distritos de La Chorrera, Las Tablas, Santiago, Arraiján, Changuinola, Barú, Taboga, Bugaba, Boquete, Los Santos, Natá, Santa María y Dolega.

(d)-Comprende los distritos de Guararé, San Carlos, Chame, Gualaca, Chepo, Parita, Antón, Alanje, Penonomé, Poerí, Pesé, Atalaya, Bocas del Toro, Portobelo, Capira, Pedasí, Boquerón, Chepigana, Macaracas, San Félix, Balboa, Chagres, Montijo, Remedios, Ocu, Renacimiento, Pinogama, Tonosí, Santa Isabel, San Blas, Río de Jesús, La Pintada, San Lorenzo y La Meza

(e)-Comprende, los distritos de Calobre, San Francisco, Santa Fé, Donoso, Los Pozos, Tolé, Chimán, Cañazas, Las Palmas, Las Minas, Olá y Chiriquí Grande.

* Este cuadro elaborado por el autor combina el cuadro N°1 y su resumen que aparece en Ligia Herrera. **Regiones de desarrollo socio-económico de Panamá: 1970-1980**; pp 16-19; Panamá, 1984.

Como vemos, el cuadro resulta, como sostiene la autora, altamente revelador del desequilibrio espacial de la distribución de la población y de los beneficios de un desarrollo relativo alto en 1980. Existe un único distrito: Panamá (1.5 del total), con desarrollo relativo alto, que contiene el 27% de la población y ocupa el 2.6% de la superficie del país. La segunda más alta proporción se concentra en la categoría Baja, la que al mismo tiempo constituye el grupo más numeroso en distritos de mayor superficie del territorio nacional; mayor en ambos casos que la suma de las demás categorías, lo que la convierte en la preponderante en el país desde el punto de vista espacial. Si sumamos las dos categorías mejores (Alta y Medio Alta), y las dos inferiores (Baja y Muy Baja), se tendría que en el 81% del territorio nacional priman condiciones francamente deficientes a pesar de que reside el 31% de la población del país. A su vez, las mejores condiciones se dan en un espacio territorial que apenas representa el 5.6% del total, con casi la mitad de los habitantes del país, mucho de ellos atraídos por mejores niveles de desarrollo relativo. Al parecer, bajas densidades y bajo nivel de desarrollo constituye una combinación difícilmente superable. Los distritos de desarrollo Bajo, y sobre todo Muy Bajo, derivan su situación principalmente de la combinación de bajas densidades unidas a una amplia dispersión de población. Resulta evidente que a mayor grado de dispersión de población de los distritos menores su nivel de desarrollo.

Ahora bien, la distribución de los distritos según categoría de desarrollo en cada una de las cinco variables fundamentales o subtipologías arroja el siguiente resultado. Véase el cuadro N° 14 (p. 686).

Como puede apreciarse, dentro de cada subtipología varía mucho la proporción de distritos según categoría de desarrollo. La mayoría de los distritos presenta **un grado de urbanización** Muy Bajo o Bajo: En estas dos categorías se agrupan el 83% de los distritos de la República. En cuanto a la variable **Nivel de Educación**, si bien la cantidad de distritos con niveles Alto (Panamá, Colón, San Miguelito, David y Concepción) y Medio Alto (Chorrera, Arraiján, Chitré, Aguadulce, Santiago, Taboga, Boquete y Las Tablas) es importante, el mayor número de distritos se concentra en el nivel Bajo (36.4% del total). Conviene señalar, empero, que al nivel Medio corresponde una cifra muy similar. La variable **Población protegida por la Seguridad Social** presenta el caso de mayor concentración de distritos con niveles Muy Bajos. (66.7% del total). "Sin duda -señala Ligia Herrera- esta situación esta relacionada con la

Cuadro N° 14
DISTRIBUCIÓN DE LOS DISTRITOS SEGÚN CATEGORÍA
DE DESARROLLO EN CADA SUBTIPOLOGÍA

Categoría de Desarrollo	SUBTIPOLOGÍAS									
	Grado de Urbanización		Nivel de Educación		Seguridad Social		Nivel de Vida		Atención Médico-Sanitaria	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
ALTO	1	1.5	5	7.6	1	1.5	2	3.0	---	---
MEDIO ALTO	2	3.0	8	12.2	1	1.5	12	18.2	7	10.6
MEDIO	6	12.2	23	34.9	10	15.2	36	54.5	9	13.6
BAJO	24	36.4	24	36.4	10	15.2	16	24.2	38	57.6
MUY BAJO	31	47.0	6	9.1	44	66.7	---	---	12	18.2
TOTAL	66	100.0	66	100.0	66	100.0	66	100.0	66	100.0

alta ruralidad de la mayoría de los distritos, la que en parte queda corroborada por el hecho de que el Grado de Urbanización Muy Bajo agrupa el segundo más grande conjunto de distritos del país”.⁽⁵²⁾ Sólo el distrito de Panamá alcanzó un nivel Alto, y el de Chitré Medio Alto. Las demás categorías de Seguridad Social ocurren en grupos de distritos que no sobrepasan de diez en cada caso. Puede apreciarse con facilidad las desigualdades enormes que existen en la Seguridad Social panameña entre la capital del país y el resto del territorio nacional. Exceptuándose Chitré, los distritos más dinámicos del interior como Aguadulce, David, Changuinola, apenas logran un nivel Medio. A pesar de hacer alarde de su programa de salud.⁽⁵³⁾ El cuadro revela la ineficacia del torrijismo en este punto. Los beneficios de la Seguridad Social son los peores distribuidos entre los distritos del país en todo el conjunto de variables que se han estudiado. La distribución de los distritos en la variable Nivel de Vida presenta particularidades diferentes a todas las demás, como por ejemplo, la

(52) Ligia Herrera, *Regiones de desarrollo socio-económico de Panamá 1970-1980*; p.32; Panamá, 1984.

(53) “La población atendida por los servicios médicos del Seguro Social aumentó 220%, a 708,000 personas; se habilitaron más de 300 unidades nuevas de salud rural”... (Nicolás Ardito Barletta, “Omar Torrijos H. y el desarrollo nacional de Panamá” en *Lotería*, Vol 1, p.164; Panamá, Nov. de 1981).

de no tener ningún distrito con un Nivel Muy Bajo y la de existir una notable concentración (de más de la mitad de los distritos) en el Nivel Medio. El conjunto de distritos que forma el nivel Medio Alto es el más numeroso registrado en cualquiera de las variables estudiadas. El grupo de Nivel Bajo está constituido por 16 distritos: todos los del oriente Chiricano y algunos del occidente veraguense, formando el conjunto contiguo más extenso y numeroso. Otros de dimensiones más reducidas están formados por el grupo de Olá, La Pintada y Donoso; un tercero por los tradicionales, Las Minas, Los Pozos y Chimán, este último ubicado en la Provincia de Panamá, y frente a él, el Archipiélago de Las Perlas (distrito de Balboa), también en el mismo nivel. La atención Médico-Sanitaria presenta también particularidades aunque en un sentido menos positivo que las del Nivel de Vida. Así por ejemplo, no existe ningún distrito con Nivel Alto, y el grupo más numeroso (38 distritos), está constituido por el nivel Bajo que incluye hasta los distritos de las provincias de Coclé, Colón y Darién. El nivel Muy Bajo, a su vez, es el segundo más numeroso (12 distritos). Se trata de los mismos distritos que ya han sido antes considerados como los de los niveles más bajos de desarrollo del país. El conjunto de estos dos grupos constituyen más del 75% de los que existen en la República. "Lamentablemente- señala Ligia Herrera- no fue posible obtener para 1970 todos los indicadores que se emplearon para clasificar los distritos en 1980. Sin embargo, se considera que los logros para esa primera fecha fueron los fundamentales para la caracterización adecuada de sus niveles de desarrollo relativo. La circunstancia de no contar exactamente con el mismo número y tipo de indicadores para las dos fechas en cuestión podría afectar en alguna medida la comparación que aquí se intenta establecer. Conviene subrayar, sin embargo, que los resultados logrados para 1980, por la riqueza y variedad de la información manejada reflejan más adecuadamente la situación de desarrollo que efectivamente habían alcanzado los distritos... Pese a las dificultades anteriormente señaladas se ha logrado un resultado final satisfactorio que permite una visión clara de la evolución experimentada por las características socio-económicas en cada distrito del país durante la década."⁽⁵⁴⁾

En el período comprendido entre 1970 y 1980 todos los distritos del país modificaron sus índices de desarrollo relativo, modificación que en ocasiones coloca algunos de ellos en niveles o categorías distintas a las que tenían al

(55) Ligia Herrera, Ob. cit. pp. 198.165.

inicio del acuerdo con los rangos establecidos para tales índices. Desafortunadamente en el mayor número de casos los cambios han sido desfavorables. Así, sólo 29 de los 66 distritos del país experimentaron aumentos en el nivel de sus índices, mientras que 37 de ellos (56% del total), mostraron descensos. Conviene subrayar que en los casos de aumentos en los índices, sólo en un distrito del país (Dolega) este cambio cuantitativo implicó un cambio en la categoría de desarrollo. Dolega pasó de la categoría de desarrollo Bajo en 1970 a la categoría de desarrollo Medio en 1980. En los casos de descenso en los índices, los cambios porcentuales experimentados por los distritos, tampoco fueron de consideración y en la mayoría no se alteró su categoría de desarrollo. Sin embargo, se registra un grupo de 7 distritos (Donoso, Parita, Arraiján, Chame, Chimán, La Chorrera y San Miguelito) que cambiaron de categoría de desarrollo relativo en sentido negativo de 1970 a 1980.⁽⁵⁵⁾ “En este grupo de siete distritos -subraya Ligia Herrera- llama la atención que cinco de ellos pertenecen a la provincia de Panamá, y especialmente, que de éstos, tres (Arraiján, La Chorrera y San Miguelito) formen parte de la Región Metropolitana. En todos los casos el cambio sobrepasa al 10% siendo especialmente importante en San Miguelito y Chimán, los distritos del país que tuvieron los descensos más fuertes en sus índices de desarrollo relativo. Ellos son el prototipo de dos áreas totalmente opuestas: El primero, de población totalmente urbana, con tasa de crecimiento demográfico anual entre 1970 y 1980 de 8.7% y formando parte del área metropolitana, y el segundo, de población totalmente rural con tasa de crecimiento en el mismo período del 1.7%, con grandes dificultades de comunicación interna y externa. Las causas de sus descensos notorios habría que buscarlas en el intenso poblamiento de San Miguelito durante el período, por una población migrante, en su mayoría muy pobre y con baja educación, y en la marginalidad y abandono en que se encuentra sumido Chimán a pesar de formar parte de la provincia que alberga, a la capital de la República”.⁽⁵⁶⁾

Los resultados de la distribución de los distritos según las diferentes categorías de desarrollo relativo en 1980, puede apreciarse mejor, en el mapa N°1 (p.689).

(55) Véase el cuadro “Cambios en los índices y niveles de desarrollo relativo de los distritos del país: 1970 a 1980” de aparece en la Sección de Documentos históricos.

(56) Ligia Herrera, Ob.cit., p.201.

Como vemos, las distintas categorías de desarrollo socio-económico no forman siempre áreas espaciales continuas; sin embargo, no hay duda de que constituyen conjuntos bien definidos, y es muy posible que si el estudio se realizase al nivel administrativo de corregimientos, la continuidad espacial entre los diferentes sectores de igual categoría socio-económica se haría aún más evidente. Una delimitación de regiones en que la situación económica y social que las caracteriza guarda grandes similitudes, permitiría distinguir tres principales por su extensión y grado de continuidad: **Una de desarrollo Muy Bajo** que se extiende por la parte noroccidental del país desde los distritos de Donoso hasta Chiriquí Grande y que trasponiendo la cordillera central llega hasta el Pacífico cubriendo los distritos limítrofes entre Chiriquí y Veraguas, así como también los distritos cordilleranos de Veraguas (Cañazas, San Francisco y Calobre) e introduciéndose además en las faldas de la cordillera en la provincia de Coclé, distrito de Olá. También presentan este mismo nivel de desarrollo los distritos de Las Minas y Los Pozos en la Provincia de Herrera y el de Chimán en la de Panamá, en el área del Pacífico limítrofe con Darién. Todos los distritos que se encuentran en este grupo presentan condiciones que pueden calificarse como de miseria. El aislamiento provocado por la ausencia de vías de comunicación adecuadas, especialmente en el sector Atlántico; la existencia de una numerosa población indígena casi abandonada por el Estado a su propio destino, especialmente en Chiriquí, Veraguas y Bocas del Toro; y el acaparamiento de tierras y su deterioro causado por el uso inadecuado y sobrepastoreo debido a una ganadería extensiva y poco racional, son la causa fundamental, de acuerdo a Ligia Herrera, de la situación extrema en que se encuentran estos distritos.⁽⁵⁷⁾ **Una segunda región de desarrollo socio-económico Bajo**, la más extensa de todas, que se extiende a lo largo del sector costero occidental del Pacífico, mientras que en la parte oriental del país lo hace a todo lo ancho del mismo. Por otro lado, la región se encuentra dividida en el sector ístmico central por un conjunto de distritos de desarrollo heterogéneo, si bien todos de mayor nivel de desarrollo que el de la región que se describe, la llamada "zona de tránsito". Al oeste del país nuevamente se ve rota la continuidad de esta región por el cordón de distritos con un Nivel de desarrollo Muy Bajo que se proyectan hasta las costas del Pacífico tal como fue indicado antes. La extensión espacial de las dos regiones caracteriza al país

(57) Ligia Herrera, Ob.cit., p.117.

como uno en el que la mayor parte de su territorio está integrado por distritos que tienen niveles de desarrollo Bajo y Muy Bajo. Una tercera región, con superficie bastante más restringida se extiende de Norte a Sur y de uno a otro mar en el extremo occidental del país, y se caracteriza por tener un nivel de desarrollo socio-económico Medio. Ella está constituida por un conjunto de distritos de marcado desarrollo agrícola con cultivos de plantación, hortícolas y de café, básicamente. Esparcido en el sector central del área Pacífico-occidental, algunos distritos en forma aislada logran este mismo nivel sin llegar a constituir verdaderas agrupaciones espaciales. Se trata de algunas cabeceras de provincias. (Santiago, Las Tablas y Los Santos) que constituyen más bien centros funcionales de la región 2. Se encuentran además dos distritos con un desarrollo agrícola especial, Natá y Santa María, que han alcanzado de este modo el mismo nivel de desarrollo de los distritos del occidente. En conjunto con aquellos, estos distritos constituyen el mejor ejemplo de que el país tiene capacidad de subsistir con actividades ajenas a las funciones de país de tránsito. Más esparcidos aún en la región 2 se encuentran tres distritos con un nivel Medio Alto, que no constituyen por sí solo una región. Son simplemente el asiento de ciudades regionales con un dinamismo socio-económico superior al de cualquier otro asentamiento humano del interior del país. Dos de ellas son cabeceras de provincias, centros importantes de actividades agropecuarias y con un incipiente desarrollo de industrias de transformación (David y Chitré), y la otra, Aguadulce la cabecera de un distrito de notoria importancia agroindustrial desde hace varios decenios. Colón, en el extremo Norte de la Zona de tránsito y San Miguelito, enclavado en el territorio de Panamá, también ha alcanzado este mismo desarrollo. Junto con Panamá, también ha alcanzado este mismo desarrollo Alto, Chorrera y Arraiján. Esas son, pues, las tres regiones socio-económicas del país, existiendo además algunos distritos que por razones especiales han logrado alcanzar un desarrollo superior.⁽⁵⁸⁾

La evolución ocurrida entre 1980 y 1990 puede observarse en los mapas N°1 y N°2 que aparecen en la página 691. Los cambios regionales en las variables no fueron iguales, dadas las estructuras sociales distintas que las caracterizan. Tampoco fueron iguales los cambios en todos los distritos de esas regiones. Los rasgos sobresalientes de esos cambios son los siguientes:

- 1) Desaparece en 1990 la categoría de desarrollo Alto, que en 1980 estuvo

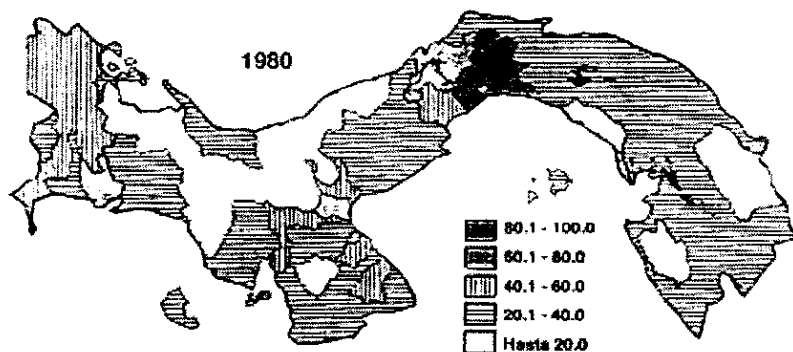
(58) Ligia Herrera, *Ob.cit.*, pp.117-119.

representada por el distrito de Panamá. 2) La categoría de desarrollo Muy Bajo está representada en 1990 por un número de distritos más reducido que aquel de 1980. 3) como consecuencia del comportamiento anterior, aumentó en el país el número de distritos de nivel de desarrollo Bajo. El cuadro N° 15 es una confirmación de lo anterior.

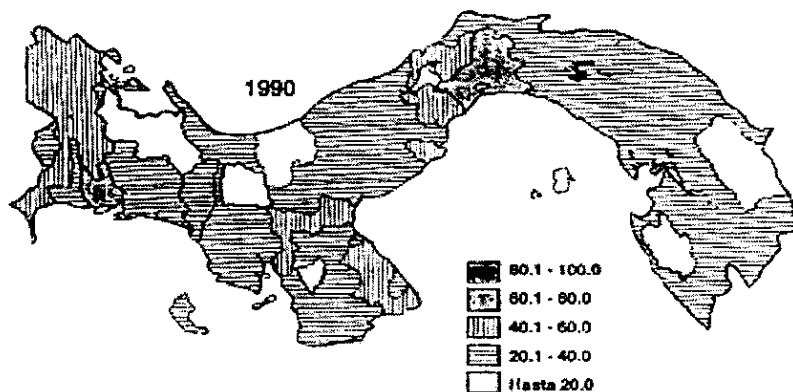
De la comparación de los datos, resaltan los siguientes hechos: en 1980 el 27% de la población del país residía en la región de categoría de desarrollo **Alto**, que ocupaba el 2.6% de la superficie del país. La densidad de su población equivalía a 253 personas por kilómetro cuadrado. En 1990 esta categoría desapareció. La categoría **Medio Alto** concentraba en 1980 el 7.6% de los distritos del país; el 22% de la población y el 3% de la superficie con una densidad de población de 182 personas por kilómetro cuadrado. En 1990 aunque disminuyó la proporción de distritos incluida en esta categoría, la proporción de población incorporada fue notablemente más importante que en 1980 (41%); se amplió también la superficie promedio en esta categoría en más de 1000 kilómetros cuadrados y la densidad pasó a ser de algo más de 270. El aumento considerable de la población y el menos notable de su superficie, se debió principalmente al ingreso a esta categoría del distrito de Panamá, que en 1980 se encontraba en la categoría de desarrollo **Alto**. Por tanto, no hubo una real mejoría con los cambios que se dieron en las categorías **Medio Alto**. Por lo demás, si sumamos los datos de estas dos categorías de mayor desarrollo, se tiene como resultado que en 1980 una mayor proporción de distritos y de población tenían un mejor nivel de desarrollo y ocupaban una mayor proporción del territorio nacional, con una menor densidad demográfica. Todos los distritos que corresponden a este grupo bajaron sus índices de nivel de desarrollo, excepto San Miguelito que logró una ligera mejoría. La región de desarrollo **Medio** también experimentó una aparente mejoría, con características similares a la registrada por la **Medio Alto**. Las cifras indican un aumento en las proporciones de distritos, población, superficie y densidad demográfica. Si bien esta categoría de desarrollo aumentó con relación a 1980 en cuatro unidades, dos de ellos, Colón y Aguadulce formaban parte de la región de categoría de desarrollo **Medio Alto** a la que no tuvieron acceso en 1990. A su vez ascendieron a ella los distritos de Guararé, Chame y Pedasi. Por otro lado, Natá que en 1980 pertenecía a esta categoría, pasó en 1990 al nivel inmediatamente inferior (Bajo). “Como puede observarse -señala Ligia Herrera-, los

REGIONES DE DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO
(Distritos)

MAPA N° 1



MAPA N° 2



Cuadro N° 15
NIVELES DE DESARROLLO DE LOS DISTRITOS, POBLACIÓN, SUPERFICIE
Y DENSIDAD SEGÚN CATEGORÍA

Categoría de los Distritos	Distritos			Población			Superficie			Densidades		
	1980		1990	1980		1980	1980		1980		1980	1980
	N°	%	N°	N°	%	N°	N°	%	N°	%	N°	%
ALTO	1	1.5	---	498,624	27.2	---	1,966.7	2.6	---	---	253.5	---
MEDIO ALTO	5	7.6	4	407,685	22.3	965,253	41.4	22,443.0	3.0	3,571.5	4.7	181.7
MEDIO	13	19.7	16	357,684	19.6	662,635	28.4	10,026.0	13.2	11,866.5	15.7	35.7
BAJO	35	53.0	42	439,827	24.0	634,709	27.3	48,240.0	63.8	49,708.4	65.8	9.1
MUY BAJO	12	18.2	6	126,355	6.9	66,672	2.9	13,172.0	17.4	10,370.6	13.7	9.6

cambios ocurridos en las tres regiones de mayor desarrollo son muy negativos en el caso del nivel Alto y con rasgos positivos más aparentes que reales en los dos niveles subsiguientes. Por lo tanto, tales cambios en realidad significan más bien un retroceso en los niveles de desarrollo del país”.⁽⁵⁹⁾ La región de nivel de desarrollo **Bajo** experimentó en 1990 un aumento importante con relación a la situación que presentaba en 1980. Este aumento se debió al descenso de categoría que registró Natá y al ingreso de 8 distritos que formaban parte de la categoría de desarrollo **Muy Bajo**. Como consecuencia de lo anterior se dio en la categoría de desarrollo **Muy Bajo** una considerable reducción tanto en el número de distritos como en la población y la superficie, y se mantuvo prácticamente la misma densidad de ocupación del territorio. Aparecieron como nuevos distritos de este grupo, Cémaco y Sambú, en la provincia de Darién. Si se sumaran los datos de los niveles **Bajo** y **Muy Bajo**, se tendría que en ellos se conserva exactamente la misma proporción de población de 1980, mientras bajó ligeramente la de distritos y superficie. Resumiendo, puede indicarse que a nivel nacional se experimentó en la década una merma en los niveles de desarrollo más altos del país mientras que los más bajos mantuvieron prácticamente la misma situación de 1980. Si se observa en los mapas cambios ocurridos en la distribución espacial de las regiones de desarrollo del país, se notará cómo se ha expandido y consolidado aquella de desarrollo **Bajo**, y cómo a pesar de reducirse en extensión la de desarrollo **Muy Bajo**, se mantiene igual en Bocas del Toro, el oriente de Chiriquí y el occidente de Veraguas, áreas en donde la proporción de población indígena es alta. Ese mismo es el tipo de población de los distritos con este nivel de desarrollo en la provincia de Darién, no así en el de Las Minas, que se mantiene en el mapa como una mancha-baldón en la provincia de Herrera. Sólo en el istmo central y en el golfo de Parita vuelve a notarse en 1990 cambios regionales importantes con relación a 1980, pero con la particularidad de que el cambio significó un descenso en los niveles de desarrollo. La manera como variaron los índices de desarrollo relativo de los distritos, así como las variables que le sirven de base a los índices, pueden ser observados en los cuadros “Cambios en los índices y niveles de desarrollo relativo de los distritos del país 1970-1980” y “Cambios en los índices de desarrollo relativos de los distritos del país por

(59) Ligia Herrera, *Regiones de desarrollo socio-económico de Panamá 1980-1990*; CELA; p.63; Panamá, 1994

provincia 1980-1990” las variables analizadas y en el promedio de desarrollo 1980-1990”; que aparecen en la Sección de Documentos históricos. Conviene anotar, sin embargo, para mayor claridad, que el orden de los cambios de las variables según su importancia (de mayor a menor), fue el siguiente: Nivel de educación, nivel de vida, atención médico-sanitaria y grado de urbanización. La importancia de los cambios ocurridos en las dos primeras variables fue de tal magnitud que llegaron alterar negativamente el respectivo índice nacional.

Los resultados de los trabajos de Ligia Herrera, **Regiones de desarrollo socio-económico de Panamá: 1970-1980; y Regiones de desarrollo socio-económico de Panamá 1980-1990** demuestran, por tanto, que en contraste con los propósitos de integración regional y social del país que se propuso la **Estrategia 1970-80**, los desequilibrios regionales y sociales se ahondaron en la década transcurrida de 1970 a 1980. En este último año, la distribución de los distritos del país según las diferentes categorías de desarrollo relativo, permite distinguir tres regiones socio-económicas principales: Una primera región de desarrollo **Muy Bajo**; una segunda región, la más extensa, de desarrollo **Bajo**; y una tercera región de desarrollo **Medio**. El nivel de desarrollo **Alto** sólo ocurre en un distrito de la Provincia de Panamá; y en él reside el 60% de la población de la misma y el 27% de la población total del país. En el extremo opuesto, las dos categorías indicadoras de las condiciones más deficientes (**Baja** y **Muy Baja**) agrupan el 71% de los distritos (47 de 66), con el 31% de la población total y el 81% de la superficie del país. En el mismo período todos los distritos modificaron sus índices de desarrollo relativo, pero en el mayor número de casos los cambios han sido desfavorables, y sólo un distrito del país (**Dolega**) al mejorar su índice también lo hizo en su categoría aunque la diferencia porcentual de tal aumento fue pequeña. Siete distritos (**Donoso, Parita, Arraján, Chame, Chimán, La Chorrera y San Miguelito**), de los cuales cinco pertenecen a la Provincia de Panamá, cambiaron de **categoría de desarrollo relativo** en sentido negativo de 1970 a 1980, lo que corrobora la ineficiencia e ineficacia de la pregona inversión del torrijismo en salud, educación y vivienda. Los cambios experimentados en la década 1980-1990 registran una merma en los niveles de desarrollo más altos del país mientras que los más bajos mantuvieron prácticamente la misma situación mostrada en 1980. En 1990 desaparece la categoría de desarrollo **Alto** y se reduce la categoría de desarrollo **Muy Bajo**. Como consecuencia aumentó en el país el número de distritos de nivel de desarrollo **Bajo**.

Resta decir que el fracaso de la **Estrategia 1970-1980** que implementó Nicolás Ardito Barletta encuentra su reconocimiento oficial en el **Proyecto Nacional de Desarrollo de Panamá (Estrategia hacia el año 2000)**, publicado por el Ministerio de Planificación y Política Económica en julio de 1980. Contrariamente a lo que pudiera pensarse, y aunque sólo sean manifestaciones de buenas intenciones, en este documento **oficial**, se afirma lo siguiente:

“(El) justo deseo de los panameños de fundamentar su futuro desarrollo en la explotación de sus sectores productores de bienes, traslada la atención estratégica del desarrollo hacia el interior del país. En lugar de una estrategia hacia el exterior, como ha sido hasta el presente, buscando encauzar gradualmente la corriente de flujos económicos que fluye tanto externa como internamente hacia la zona de tránsito (es precisa) una nueva corriente en donde los flujos económicos se orienten significativamente desde el exterior y desde la zona de tránsito hacia los nuevos polos localizados en el interior del país... En resumen, el estilo de desarrollo futuro del país se basa en : a) desviar los flujos económicos desde la zona de tránsito y el exterior hacia el interior del país; b) fortalecer polos de desarrollo en regiones diferentes a la metropolitana, incorporando los recursos humanos y naturales susceptibles de explotación provechosa; c) impulsar el crecimiento de sectores dinámicos que ofrecen ventajas comparativas, como el minero, el agroindustrial, los recursos marino y el agropecuario; d) provocar una ampliación e intensificación de los flujos económicos que acrecienten el mercado interno, lo cual a su vez reforzará el desarrollo de los sectores primarios y secundarios, y e) integrar a la población productiva al sistema económico nacional a través de una estrategia de empleo... Un cambio en la estructura del volumen de bienes y servicios de exportación y un ensanchamiento de los mercados es la dirección más apropiada. Al mismo tiempo, buscar un cambio en la estructura de las importaciones de bienes y servicios, en favor de bienes de capital (aumentando la sustitución de importaciones en los bienes de consumo y en los bienes y servicios

intermedios) es una necesidad imperiosa y constituye la precondition para facilitar la acumulación interna de capital... Para resolver el problema del bajo nivel de inversiones que incide desfavorablemente en la economía nacional, además de los mecanismos e incentivos que se adopten en los próximos años deberá estudiarse la forma de vincular al centro financiero internacional, de una manera más amplia y efectiva, a la satisfacción de las necesidades financieras de la economía panameña". (Ministerio de Planificación y Política Económica, Proyecto Nacional de Desarrollo de Panamá (Estrategia hacia el año 2000), documento de trabajo, pp. 50,52,5,40; Panamá, 1980. Las cursivas son nuestras)

o

Producida la juramentación de los señores Endara, Arias Calderón y Ford, en la base militar norteamericana de Fort Clayton, la misma noche de la invasión*, y dada la segunda toma de posesión en el Palacio Legislativo, el 21 de

* "En horas de la tarde del 19 de diciembre -señala Humberto Ricord-, los señores Endara, Arias Calderón y Ford, que ya desde octubre habían dejado de autocalificarse de 'electos', recibieron una invitación del Encargado de negocios norteamericano, Sr. John Bushnell, experimentado y sagaz diplomático con extensa hoja de servicios en América Latina. Cenarían con él, pero extrañamente la sesión gastronómica se celebró en Quarry Heights, en las oficinas principales del Comando Sur. Mientras ingerían las últimas viandas y los primeros vinos, seguramente que el rugido ensordecedor de los pesados aviones del Ejército de los Estados Unidos le permitió al ducho anfitrión revelarles que la invasión a Panamá se produciría esa misma noche. La presencia de los tres dignatarios panameños garantizaba que, sin evasión o hesitación alguna, podrían llevar a cabo algún acto oficial. Pero como estaban muy cerca del Cuartel Central de las Fuerzas de Defensa panameñas, en el Barrio de El Chorrillo, que sería el primer y principal objetivo bélico, todos los presentes incluyendo a los generales Maxwell Thurman y Marc Cisneros, consideraron que, por razones de seguridad, los próximos gobernantes panameños debían trasladarse a sitios menos expuestos (problemente), razón por lo cual fueron llevados a la base militar norteamericana de Fort Clayton, distante sólo unos quince o veinte kilómetros. En una casa numerada de esta base militar,, los señores Endara, Arias y Ford, algunas horas antes de que se desencadenara la invasión o poco después de iniciada, (se han dado las dos versiones), escenificaron un acto de posesión de sus cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República, según declaración personal de juramento de cada uno de ellos que hizo pública la televisión norteamericana del Canal 8 (Comando Sur) esa misma madrugada. También aparecieron en el cuadro de la televisión, como testigo del acto formal de juramentación, el Lic José Manuel Faundes, abogado permanente y valeroso defensor de perseguidos por la Narcodictadura, y el Dr. Osvaldo Velásquez, Presidente de la Comisión Panameña de Derechos Humanos, quien había presentado innumerables protestas y denuncias, incluso ante organizaciones internacionales, por la frecuentísimas violaciones de tales derechos" (Humberto E. Ricord, Ob. cit. pp. 441-442).

diciembre, el Presidente Endara y los Vicepresidentes Arias Calderón y Ford pusieron en ejecución el llamado “**Estatuto de retorno inmediato a la plenitud del orden constitucional**” que vino a constituirse en la plataforma jurídica en la que el nuevo régimen pretendió enmarcar su funcionamiento general. El Estatuto aparece anexo en la sección de documentos. La primera medida oficial que se adoptó el 22 de diciembre, fue nombrar al Vicepresidente Ricardo Arias Calderón como Ministro de Gobierno y Justicia y al Vicepresidente Guillermo Ford como Ministro de Planificación y Política Económica. Los restantes diez Ministros designados los días siguientes al 22 de diciembre fueron: Julio E Linares, Ministro de Relaciones Exteriores; Alfredo Arias, de Obras Públicas; Mario J. Galindo, de Hacienda y Tesoro; Marco Alarcón, de Educación; Gorge Rubén Rosas, de Trabajo y Bienestar Social; Guillermo Rola Pimentel, de Salud; Roberto Alfaro E., de Comercio e Industrias; Guillermo Elías Quijano, de Vivienda; César Pereira Burgos, de Desarrollo Agropecuario y Julio Harris, de la Presidencia. Rubén Darío Carles fue nombrado Contralor General de la República y Rogelio Cruz, Procurador General de la Nación. El primer Decreto de Gabinete no dejó duda de la nueva intención de los tres partidos en el poder. He aquí como lo resume Ricord:

*“Los nuevos Ministros y Directores de Instituciones autónomas, representantes directos de los tres grupos partidistas, **desataron abiertamente el asalto burocrático de la cosa pública.** Erigieron en delito administrativo la pertenencia a los ‘Batallones de la Dignidad’ y a los ‘Comités de Defensa de la Patria y de la Dignidad (CODEPADI) y produjeron gran cantidad de vacantes para satisfacer el interés de su clientela política, cada cual por su lado. Día a día, las destituciones por figurar en una simple lista de ‘codepadis’ fueron sucediéndose en oleadas (a fines de año, el Vicepresidente y Ministro Ford se han referido a cuatro mil puestos, sin mayores detalles, pero fuentes oficiales no identificadas han aseverado que ha habido doce mil despidos y ocho mil nombramientos, lo que explica el saldo de cuatro mil eliminaciones de cargos). Se dictaron cuatro Decretos de Gabinete: uno con fecha 26 de diciembre (Nº1), dos con fecha 1 de febrero (Nº20 y Nº21) y uno con fecha 20 de febrero (Nº48). La esencia de dichos*

Decretos de Gabinete, consta en el artículo 1 del Decreto N°1, redactado como sigue: 'Quedan insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que en el transcurso de los últimos treinta meses y al amparo de la dictadura, se dedicaron a actividades de persecución, represión, amenaza, hostigamiento, destrucción y robo de la propiedad pública y privada, introducción o tráfico de armamentos, o que de cualquier manera notoria, atentaron contra la dignidad y derechos humanos de sus compañeros de trabajo y demás ciudadanos panameños o extranjeros'. (Humberto E. Ricord, Ob. cit., pp. 535-536. Las cursivas son nuestras).

Pero además, en la adjudicación de los escaños legislativos llevada a cabo por el Tribunal Electoral del "anciem regim", prevaleció el interés de los partidos triunfantes del triunvirato que prácticamente seleccionaron sus respectivos Legisladores, en tanto que al Tribunal Electoral sólo correspondió una suerte de espaldarazo de autoridad. Este último nombró una Comisión de Evaluación y Auditoría Electoral, con representantes de todos los partidos políticos, para que recibiera las actas que presentarían los partidos, llevara a cabo los cómputos e informara sobre los resultados al Tribunal Electoral. Esa medida dejaba prácticamente en manos de cada partido la determinación de los candidatos triunfantes, ya que los partidos debían aportar las actas y demás documentos relativos a la votación. Adicionalmente, el plazo dado a la Comisión de marras fue sólo de ocho días, para rendir el informe final relativo a la elección de 40 Circuitos Electorales. Este Informe recomendaba proclamar como triunfadores a 27 Legisladores del Partido Demócrata Cristiano 15 del Molirena (Movimiento Liberal Republicano nacionalista) 8 del Partido Liberal Auténtico y 6 del Partido Revolucionario Democrático. Igualmente recomendaba celebrar elecciones en nueve Circuitos Electorales, en donde la falta de documentos no permitió hacer ninguna recomendación de persona electa. El Tribunal Electoral no hizo otra cosa que aceptar el Informe y entregó las credenciales a 58 Legisladores el 23 de febrero, en una ceremonia especial, en la que también distribuyó los títulos a los honorables legisladores y a la honorable magistrada Presidenta Yolanda Pulice de Rodríguez. La Asamblea Legislativa inició su primer período legislativo de cuatro meses, el 1 de marzo de 1990.

“No resulta exagerada, pues -comenta Ricord-, la opinión popular de que la integración de la Asamblea Legislativa había sido una simple ‘comedia democrática’.”⁽⁶⁰⁾

El asalto burocrático estuvo acompañado de una característica especial: **la restauración de la Oligarquía y el nepotismo.**

“Desde el punto de vista de la existencia de las clases sociales y de la política nacional, el Gobierno Endara consumó una verdadera restauración de la Oligarquía panameña y de su nepotismo.... El Presidente Guillermo Endara Galimany tiene antepasados inmediatos que forman parte de grupos aristocráticos, y su primer matrimonio con Marcela Cambra lo relaciona con las familias Zarak, Fábrega y Linares (por ejemplo, con el Teniente Coronel Rogelio Fábrega, Comandante de la Policía Nacional después de 1941, padre de Rogelio Fábrega Zarak). La hermana del Presidente (Elsa) contrae nupcias con Guido Martinelli y el hijo de ambos Guido Martinelli Endara, está vinculado a los Arosemena. Zoila Gloria Endara contrae nupcias con Rodolfo Estripeaut de la Guardia. El primer Vicepresidente Dr. Ricardo Arias Calderón tuvo como abuelo paterno a Ramón Arias Feraud y como abuela materna a Magdalena Herrera. Sus progenitores fueron Ramón Arias Arias y Guadalupe Calderón Herrera, quienes conjuntamente con Pedro, Agustín, Jorge y Eduardo Arias Feraud (tios del Vicepresidente), integran un fuerte núcleo del cual se desprenden familias aristocráticas muy conocidas. Por ejemplo, la señora madre del Vicepresidente Arias Calderón, Guadalupe Calderón Herrera, contrajo segundas nupcias con Samuel Lewis Arango, padre de los políticos e industriales Samuel y Gabriel Lewis Galindo. El segundo Vicepresidente Guillermo Ford está relacionado con la familia de este último apellido, y al contraer matrimonio con Dora Díaz fortalece sus entronques oligárquicos con los Díaz, con los Herrera Lara, con los Eleta Almarán (Carlos Eleta es casado con Dora Raquel Boyd de la Guardia), con los de la Guardia, etc... (Por otra parte) la hija del Presidente Endara

(60) Humberto E. Ricord, Ob. cit. pp. 568-569.

contrajo matrimonio con Javier Yap, a quien se designó en la Presidencia de la República, y también se nombra a Carlos Yap, embajador en la República de China Nacionalista. Además, Jorge Endara Paniza, tío del Presidente, fue nombrado por éste Director General de la Caja de Seguro Social. Lucas Zarak Linares fue electo Legislador por el voto popular en mayo de 1989, y su pariente Dr. Julio Linares es actual Ministro de Relaciones Exteriores. También Enrique Zarak Linares, hermano de Lucas, fue nombrado embajador en Korea del Sur. El primer Vicepresidente Ricardo Arias Calderón se relaciona con la familia Orillac, uno de cuyos miembros es el actual Ministro de Obras Públicas (René Orillac Jiménez) y con las familias De Roux Arosemena, que tiene vástagos en la burocracia estatal, incluyendo a la Licda. Aura Feraud, Procuradora de la Administración, y al Director General del INDE, Hernán Arias, primo hermano del Vicepresidente, así como el actual Director del IRHE, Sr. Jorge de la Guardia. El Segundo Vicepresidente Guillermo Ford Boyd es tío del actual Gerente General de la Zona Libre de Colón (Jaime Ford Lara) y hermano de Jaime Ford Boyd, embajador en España. También es pariente del Director General del IRHE, Sr. Jorge de la Guardia.” (Humberto E. Ricard, Ob. cit., pp. 538,539 y 541).

He ahí, la naturaleza del nuevo gobierno de Guillermo Endara Galimany y las profundas tensiones sociales que genera desde su inicio con el Decreto de Gabinete N°1. Destruída por las sanciones económicas decretadas en 1988 por los Estados Unidos, y por los efectos directos de la invasión norteamericana y los saqueos que continuaron a la invasión, la economía se encontraba prácticamente paralizada. Los comerciantes calculan sus pérdidas de stock en 500 millones de dólares y otro tanto en mobiliario e instalaciones. Los industriales perdieron 70 millones de dólares en productos y daños directos. Los empresarios desprovistos de capital quedaban en la ruina y sin posibilidad de reponer sus negocios. Los bancos, después de la crisis bancaria de 1988 suspendieron sus créditos. Además, en los tres últimos años del gobierno de Noriega no se hizo ningún pago a la deuda externa y el crédito a Panamá fue cancelado por los agencias bancarias internacionales. La deuda interna de

agencias intergubernamentales era de 178 millones de dólares, a la que se agregaban 136 millones a los proveedores estatales y 927 millones de sobregiros en el Banco Nacional.

En estas circunstancias de profunda crisis general y desempleo creciente, resulta insólito que el Gobierno desatara el despido masivo y la persecución política de los empleados públicos. No es extraño, pues, que en fecha tan temprana como a principios de mayo de 1990, "**Americas Watch**", entidad privada norteamericana que vela internacionalmente por los derechos humanos acusa, en un Informe de 53 páginas, al gobierno de Endara así como a las tropas invasoras y a las desaparecidas Fuerzas de Defensa de Panamá, de haber violado la Convención de Ginebra durante la intervención militar de Estados Unidos en Panamá. La entidad destaca "que el Presidente Endara que prestó juramento en una base militar estadounidense antes de la invasión a Panamá", "está procesando a una gran cantidad de servidores de Noriega en lo que parecen ser actos de venganza dudosamente válidos bajo los postulados internacionales de los derechos humanos". El Informe agrega que "Endara 'falló' en el cumplimiento de las leyes nacionales e internacionales, inmediatamente después de la invasión norteamericana y que el estado de derecho en Panamá es 'preocupante'." Asimismo sostiene que "los militares estadounidenses no dejaron en libertad a los prisioneros de guerra panameños el terminar las batallas, y que por el contrario los entregaron al nuevo gobierno que les ha formulado cargos criminales con pruebas vagas." "Todo parece una purga política -remarca el Informe- por medio de la cual se mantiene a muchas personas en la cárcel por el solo hecho de haber sido funcionarios de Noriega." "Uno de esos serios ejemplos de la utilización de estas clases de procedimientos criminales en asuntos políticos son los juicios en contra de todos los miembros del desaparecido Consejo de Estado y de algunos ex-integrantes de los 'Batallones de la Dignidad'. **Americas Watch** agrega que "no constituye un crimen prepararse para la defensa de su país en contra de una invasión extranjera" y que "los 'Batallones de la Dignidad' hicieron su trabajo en ese sentido. Acusa al actual jefe de la nueva Fuerza Pública panameña, coronel Eduardo Herrera Hassán, de haber sido responsable de "la más brutal represión de protestas pacíficas.", en Panamá, el 10 de junio de 1987, si haber sido enjuiciado judicialmente hasta ahora por sus hechos.

El Presidente Endara sostuvo que cree en la reconciliación entre los panameños y su gobierno tendrá que "atenerse" a lo que recomiende la **Comi-**

sión de Reconciliación Nacional, propuesta por él y para cuya creación y dirección autorizó a la Iglesia Católica de Panamá (**La Estrella de Panamá**, primera plana; jueves, 10 de mayo de 1990). En un "Comunicado al país y al mundo", el 3 de junio de 1990, el **Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Democrático** subraya entre otras cosas, lo siguiente:

"Si a toda esta persecución política y al terrorismo jurídico le sumamos los 18 mil despidos del gobierno, que en su mayoría son dirigentes de nuestro Partido, queda claro que estamos en medio de la más brutal represión política y jurídica contra nuestro Partido y aquellos que militan bajo las banderas del torrijismo... El ambiente de persecución y el clima de zozobra e intranquilidad que se vive en el país se debe por un lado a la táctica desarrollada por los invasores de desarticular toda protesta organizada contra la masacre y por otro lado debido a la debilidad del régimen que no es capaz de resistir ni siquiera las contradicciones que surgen a lo interno de su alianza, menos aún de una poderosa oposición encabezada por nuestro Partido... En consecuencia, convocamos a todas nuestras fuerzas a realizar en todos los frentes de lucha, una campaña masiva nacional e internacional por la aprobación de la Ley de Amnistía General para todos los perseguidos políticos. Así mismo, solicitamos a todos los partidos políticos, sindicatos obreros, organizaciones estudiantiles, empresariales, grupos gremiales y religiosos; particularmente a la Iglesia Católica y en especial a Monseñor Marcos Gregorio McGrath, quien preside la Comisión de Reconciliación y Reconstrucción Nacional, unirse a la campaña nacional e internacional por la Amnistía General que le hace la oposición panameña, como un paso en el camino de conciliar al país, en estos momentos en que todos estamos sufriendo las consecuencias del drama panameño." (La Estrella de Panamá, p. A-10; domingo, 3 de junio de 1990).

Fue este escenario que acompañó a la intervención militar de los Estados Unidos a Panamá, lo que colocó al Gobierno de Endara en una situación difícil con los países de la región. No hay que olvidar que al día siguiente de la

invasión militar los seguidores de Noriega (militares y civiles) corrieron a buscar protección de asilo diplomático en los aleros de las embajadas latinoamericanas que, deliberadamente o por medio de una complacencia inteligente, optaron por admitirlos. Las embajadas de Cuba, Perú, Ecuador, Nicaragua, Vaticano, Venezuela y México, fueron las más favorecidas. El caso de los asilados derivó, de esta manera, en un conflicto mucho más tenso con algunos gobiernos, particularmente México y Perú. El Gobierno de Panamá solicitó al de Perú, por los conductos diplomáticos, la entrega de los mayores Heráclides Sucre y Gonzalo González, implicados en el asesinato del mayor Moisés Giroldi. El 1° de marzo, por otra parte, la Cancillería recibió una nota de la Embajada de México, comunicándole que esa sede diplomática había concedido asilo a Rafael Arosemena, ex-gerente del Banco Nacional de Panamá, contra quien se dió orden de detención el 14 de febrero de 1990, por numerosos peculados que incluyeron hasta el saqueo de las reservas de la institución bancaria. De este modo, comenzó a plantearse un diferendo que, sobre todo en el caso del Gobierno mexicano, tendría serias complicaciones. Mientras la Embajada de México concedió asilo a Arosemena calificándolo de perseguido político, el Gobierno panameño se negó persistentemente a conederle salvoconducto. Más aún, consideró la actitud del Gobierno mexicano como una hostilidad a la naciente democracia. México, Brasil, Bolivia, Colombia y Ecuador, no sólo condenaron la invasión sino que alguno de ellos anunciaron el llamado de sus embajadores para consultas, en gesto de rechazo al nuevo Gobierno panameño. En el caso del Presidente Alán García, del Perú, después de una recia declaración condenatoria de la invasión retiró su embajador de Washington. La tirantez de la situación llevó al embajador del Perú en Panamá, Dr. Mario Castro Arenas, a presentar renuncia de su cargo, mientras el Canciller del Perú calificó al Presidente de Panamá como Judas de América”.⁽⁶¹⁾

Con la mediación del Gobierno venezolano, los países del Grupo de Río, que se habían mostrado reticentes a normalizar sus relaciones diplomáticas con el Gobierno de Endara, aceptaron normalizarlas si este último aprobaba reformas constitucionales que luego se someterían a un plebiscito. Las reformas constitucionales las habían sido anunciadas por el Presidente Endara en la sesión inaugural de la Asamblea Legislativa el 1 de marzo, con la indicación de que serían sometidas a plebiscito popular. Pocos días después del anuncio

(61) El Panamá América, enero 9 de 1990.

Endara logró el reconocimiento de su Gobierno ante Venezuela y Colombia.⁽⁶²⁾ A finales de marzo, el Grupo de Río se reunió en México, y al terminar las Sesiones, su vocero oficial, el Canciller mexicano, Rafael Solana, hizo públicas las siguientes decisiones adoptadas respecto a Panamá:

"El proceso de legitimación democrática en Panamá requiere de una consulta popular sin injerencia externa que garantice la plena vigencia del derecho de los pueblos a escoger libremente a sus gobernantes"; "que las tropas extranjeras en Panamá limiten sus actividades exclusivamente a sus bases militares y se abstengan de realizar actos dentro de la esfera de competencia exclusiva de la soberanía panameña"; "que se respete el derecho de asilo y la inviolabilidad y demás privilegios e inmunidades de las misiones diplomáticas y consulares acreditadas en Panamá" (El Panamá América, abril 1).

Desafortunadamente, a finales de marzo, en una gira política en Changuinola, pueblo bananero en el Atlántico, límite con Costa Rica, el Presidente Endara se refirió a la propuesta del Canciller Solana en una forma impropia y censurable.

"El gobierno de Panamá -señalaba- está legitimado por el pueblo, está legitimado por las urnas del 7 de mayo. Nosotros no queremos la legitimación de un gobierno como el del canciller de México porque es un gobierno que viene de puras trampas electorales del PRI." "Ese canciller mexicano, durante los 21 años de dictadura ¿cuándo le exigió a la dictadura que hubiera elección? ¿Cuándo denunció a la dictadura de los militares? Ahora que Panamá tiene un gobierno legítimo, ahora viene a hablar mil pendejadas". "Cuando el pueblo panameño estaba en la OEA pidiendo que se le hiciera justicia y se le permitiera tener su democracia, los mexicanos decían: no toquemos ese tema porque eso es un asunto interno de Panamá. Nos tenía oprimidos una dictadura, pero ahora que hay un gobierno legítimo, respaldado por el

(62) La Estrella de Panamá, marzo 6 de 1990.

pueblo, ahora ellos sí se meten en la política panameña. Fuera el canciller mexicano” (La Prensa, 1 de abril de 1990).

La respuesta del Gobierno mexicano no se hizo esperar. Por medio de un comunicado de su cancillería, anunció que, por vía diplomática, estaba solicitando explicaciones sobre las palabras del señor Endara y que su canciller Fernando Solana “no ha hecho declaración alguna a nombre propio ni a nombre del Gobierno de México sobre Panamá o sus autoridades, añadiendo que “sí hubo un comunicado del Grupo de Río que incluye, entre otros temas, la cuestión de Panamá, el cual fue dado a conocer por los siete cancilleres en conferencia de prensa del pasado viernes, al término de la VI Reunión”.⁽⁶³⁾ Después de su comunicado inicial, el Gobierno mexicano formuló una enérgica protesta por las declaraciones de Endara y el Congreso mexicano las rechazó por “lamentables y equívocas”,⁽⁶⁴⁾ en tanto que el Gobierno panameño decidió suspender sus compras de petróleo mexicano y establecerlas con el Ecuador. En virtud del Pacto de San José, entre México, Venezuela, Centro-América, Panamá y algunos países del Caribe, México y Venezuela vinieron suministrando petróleo, en venta especial, a la República de Panamá, y hasta diciembre de 1989 Panamá debía a México 68.6 millones de dólares por ese suministro.

La Asamblea Legislativa inauguró sus sesiones el 1 de marzo de 1990, y el Presidente Endara anunció que “muy pronto el Organismo Ejecutivo presentaría a esta legislatura un proyecto de reformas a la Constitución Política de la República”, “para ser sometido directamente a la consulta popular mediante un referéndum”.⁽⁶⁵⁾ Sin embargo, el pliego de reformas llegó a la Asamblea a mediados de mayo, cuando faltaba mes y medio para finalizar el periodo legislativo. La Comisión respectiva de la Asamblea le dió un rápido debate aclaratorio e incorporó algunas modificaciones útiles y necesarias. A pesar de que muchas reformas no eran urgentes, y no obstante el compromiso presidencial no pocos Legisladores adicionaron un número plural de reformas en segundo debate, bloqueando la idea original de introducir los cambios más apremiantes. Era evidente que tan recargada agenda de reformas, no podría ser debatida en

(63) *La Estrella de Panamá*: abril 2 de 1990.

(64) *El Panamá América*, abril 6 de 1990.

(65) *Op. cit.*, marzo 2 de 1990.

los escasos días de sesiones que restaban. El Pleno de la Asamblea Legislativa votó por mayoría absoluta, el jueves 28 de junio, la suspensión de la discusión que se inició el pasado lunes con el, objetivo de dar segundo y tercer debate a las 22 reformas constitucionales propuesta por el Organo Ejecutivo, a las 24 adicionales introducidas por la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales y a casi un centenar propuestas por los Legisladores en la sesión plenaria. La decisión fue producto de una Resolución, previamente consultada y avalada por el Organo Ejecutivo. “La falta de tiempo legislativo” para aprobar la reforma constitucional urgida por el Gobierno debido a las razones diplomáticas, fue un resonante fracaso para el Presidente Endara. En la segunda legislatura de 1990 (del 1 de septiembre al 31 de diciembre), la Asamblea no llegó a considerar el tema de las reformas constitucionales. Para esta legislatura se hicieron evidentes los desacuerdos entre los Legisladores del triunvirato. Un “supuesto pacto de alternancia” de la manzana de la discordia. El grupo más numeroso, los 27 Legisladores demócratas cristianos, que negaban “el pacto”, votaron por un candidato propio, mientras que los Legisladores del Molirena, del Liberal Auténtico y los arnulfistas de Endara formaron un bloque que, con el apoyo de los seis Legisladores del PRD, eligieron la nómina directiva de la Asamblea, para la nueva Legislatura, figurando como Presidente un Legislador de Molirena. La Democracia Cristiana quedó aislada, pero acusó al bloque de sus aliados de haber pactado con los miembros del PRD, a cambio de concesiones.⁽⁶⁶⁾

Este era el entorno sociopolítico en el cual el nuevo Gobierno de Endara debía enfrentar los problemas del país, particularmente el de fuerza pública y seguridad y los graves problemas económicos. En cuanto a la fuerza pública se refiere, las reformas fundamentales, de acuerdo al primer Vice-Presidente y ministro de Gobierno y Justicia, Ricardo Arias Calderón, pueden resumirse a lo siguiente:

“Dadas las circunstancias en que la dictadura militar terminó en Panamá... una de las primeras medidas que tomamos fue declarar fenecidas las Fuerzas de Defensas y dismantelar todos sus componentes militares. Las FDP tenían tres batallones y ocho

(66) *La Prensa*; agosto 31 de 1990.

compañías, ningunas de las cuales existe hoy. Tenían seis centros de entretenimiento, ningunos de los cuales existen hoy. Tenemos en su lugar una academia de policía... El servicio de salud militar no existe hoy... El banco militar ya no existe... El supermercado militar ya no existe... Uno de los cambios básicos es que los hombres uniformados ya no están acuartelados, viviendo separados de la ciudadanía. Cada miembro de la Fuerza Pública trabaja sólo un turno de ocho horas... Esto significa que el número de integrantes de la FP que el presupuesto autorice tiene que ser dividido por tres. Actualmente, el presupuesto permite 12,000 miembros en la FP, pero debido al sistema de turno, no hay en ningún momento más de 3,500 policías en servicio en todo el país... Lo que era antes una institución combinada de varios servicios, ha sido dividida en cuatro: la Policía Nacional, el Servicio Aéreo, el Servicio Marítimo, y el Servicio de Protección al Presidente. Cada una de estas unidades tiene su propio presupuesto y estructura de mando; tres de ellas se coordinan a través del Ministerio de Gobierno y por el Ministerio de la Presidencia. Hay otros dos cambios importantes... Todos los generales -sólo había uno, y era más que suficiente-, todos los coroneles, y todos los tenientes coronel han sido eliminados ... De los mayores, el 60% han sido eliminados, como también el 47% de los capitanes. Entre los rangos de capitán y general, se han eliminado el 58% de los oficiales. De los tenientes, de 45% a 46% han sido eliminados. De los sub-tenientes, de 21% a 22% han sido eliminados. Entre todos los rangos, el 40% de los oficiales han sido eliminados. Yo asumo que ningún proceso democratizador en Latinoamérica ha tenido una experiencia comparable. Lo que más se aproxima es la experiencia de Costa Rica, hace 40 años. Ahora estamos programando la renovación de abajo hacia arriba. La academia de policía está entrenando su primer grupo de 250 policías, graduados de secundaria, a quienes se le han dado exámenes académicos y psicológicos. Esperamos poder graduar unos 1,000 policías al año, de modo que el proceso de renovación podría avanzar a un paso veloz cuando la academia esté marchando a plena capacidad... En 1988 y 1989, el

presupuesto militar era de 150 millones de dólares. El presupuesto actual es de \$80 millones, o sea aproximadamente la mitad. Esto ha permitido reestructurar las prioridades presupuestarias, de modo que el gasto militar actualmente constituye sólo del 3% al 4% del presupuesto, mientras que en educación se gasta del 11% al 12%, y en el Seguro Social y la Salud Pública se gasta el 25% del presupuesto... Servicios públicos que estaban antes bajo control militar están ahora bajo control civil... la Oficina de Transporte; Migración; Pasaporte; Aduana. Estamos en proceso de pasar el Sistema Penitenciario a control civil; el Deni." (Panamá: un año de democracia; discurso del Dr. Ricardo Arias Calderón en Washington, reproducido por Betty Brannan Jaén en La Prensa plana-dos; domingo 2 de diciembre de 1990).

Aunque los cambios en la Fuerza pública y la seguridad crearon un malestar creciente en los miembros y ex-miembros de la Fuerza de Defensa, sus logros fueron relativamente fáciles y rápidos. Otra fue la historia del nuevo Gobierno en su proyecto económico. El mismo Ricardo Arias Calderón reconoce que las "personas que están muy deseosas de cambios en la arena política, por ejemplo, son las mismas personas que más se oponen a cambios en la arena económica y social".⁽⁶⁷⁾ Presionado por fuerzas internas y externas el Gobierno de Endara desestimó cualquier reclamación fundada en el Derecho Internacional para que el Gobierno de los Estados Unidos de América indemnizara a la República de Panamá por los daños sufridos por la invasión. Respalda por todos los afectados directos y por los gremios empresariales y laborales, la reclamación exigiría, además, un pago inicial de urgencia, teniendo en cuenta que ni siquiera se reclamarían los daños psíquicos y morales que sufrió la población panameña: En lugar de ello, el Gobierno se atuvo a la promesas de ayuda de los Estados Unidos y esperó meses para recibir simplemente "ayuda humanitaria", a pesar de que Endara, desde los primeros días de su Gobierno, le remitió al Presidente Bush una carta en que le planteaba la necesidad de una ayuda económica urgente de mil quinientos millones de dólares. Fue a principios de marzo de 1990, cuando ambos gobiernos firmaron un convenio de donación por la cantidad de 25.1 millones de dólares, distribuidos en 13.6

(67) Ibid.

millones para los danmificados del Chorillo; 7 millones para tres mil empleados manuales durante tres meses y 4.5 millones para asistencia técnica, equipos y piezas de repuesto. La segunda "ayuda" del gobierno norteamericano fue de quinientos millones de dólares, el denominado "Fondo para la democracia". Esta ayuda reclamaba 300 millones para Nicaragua y 500 para Panamá. En esas semanas de marzo el Vicepresidente Gillermo Ford viajó a Washington con el propósito de acelerar la ayuda, pero el Comité de Asignación de la Cámara de Representantes no sólo redujo la cantidad destinada a Panamá, restándole ochenta millones de dólares para otros fines, sino que transformó la supuesta "ayuda" en un instrumento de la denominada condicionalidad cruzada (que acaba con la soberanía nacional y la plena autonomía económica) sometiendo al país a la política de "ajustes estructurales" que establecen e imponen las Instituciones Financieras Internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional). Se trataba, por tanto, de retomar la política de los llamados "Préstamos de Ajuste Estructural" (SAL) que se había iniciado en 1983. El Primer Préstamo de Ajuste Estructural fue aprobado por el directorio del Banco Mundial el 15 de noviembre de 1983. El primer desembolso fue hecho a finales del año y el segundo y último en junio de 1984. El gobierno de Ardito Barletta comenzó en 1985 a discutir un Segundo Préstamo de Ajuste Estructural y concluyó un acuerdo "stand by" con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que replanteó el calendario de pagos de la deuda externa de 1985 y 1986 con los bancos comerciales y los acreedores oficiales. Sin embargo, el paquete de financiamiento externo para el año naufragó cuando el gobierno fue incapaz de mantener su programa de reformas. En septiembre de 1985 Barletta renunció y el vice-presidente Eric Delvalle asume la presidencia y reinicia el programa de estabilización financiera con apoyo del FMI. La continuación de la austeridad fiscal vía mantención del déficit del sector público a muy bajo nivel en 1986, permitió el continuado apoyo del FMI bajo el acuerdo "stand by" firmado en julio de 1985 y vigente hasta marzo de 1987. Después de esa fecha el Gobierno de Noriega suspendió el pago de la deuda externa, y el crédito a Panamá fue cancelado por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS). Estos eran los antecedentes de la política de los llamados "Préstamos de Ajuste Estructural" que el Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes reiniciaría con la segunda "ayuda". En efecto, el 3 de julio de 1990, el Gobierno de la República de Panamá, a través del Ministe-

rio de Relaciones Exteriores y el Gobierno de los Estados Unidos de América a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (“A.I.D”), firmaron un Convenio de Donación o Programa para la “recuperación” económica (Programa de la A.I.D. N° 525-0303) por \$ 243,850,000 (doscientos cuarenta y tres millones ochocientos cincuenta mil dólares estadounidenses).

“El Programa de Recuperación Económica, apoyado a través de este Convenio -se señala en el artículo I del mismo-, consiste en dos subprogramas: (1) la normalización de relaciones con las instituciones internacionales de finanzas (el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo -’las IFIS), y (2) apoyo para el presupuesto de inversión del Donatario. Con sujeción y conforme a los términos y condiciones de este Convenio, la A.I.D. proveerá \$ 130 millones de dólares de la Donación para pagar las morosidades del Donatario a las IFIS para normalizar las relaciones del Donatario con esas instituciones y proveerá \$ 113.85 millones de dólares de la Donación para apoyar el presupuesto de inversiones del Donatario en tres partidas de \$ 29.85 millones de dólares, de \$42 millones y de \$42 millones de dólares respectivamente” (Gaceta Oficial N° 21.581; martes, 17 de julio de 1990. Las cursivas son nuestras).

Los términos y condiciones previas a los desembolsos de la A.I.D. se establecen en el artículo II del Convenio, y las más importantes son las siguientes:

Sección 2.2 Condiciones Previas al desembolso del Subprograma de Instituciones Financieras Internacionales.”

“(a) Prueba de la adopción por parte del Donatario de un programa de estabilización económica a corto plazo que llene los requisitos de un Programa de apoyo con el Fondo Monetario Internacional. (b) Una carta que establezca que el Donatario ha apartado \$ 130 millones para ser usados como contribución de Panamá para liquidar las morosidades con las IFIS. (c) Prueba de que no se han acumulado morosidades adicionales en las IFIS aparte de aquellos pagos vencidos al 31 de diciembre de 1989, o de otra fecha aceptada por escrito por la A.I.D.

(d) Pruebas de que el Grupo de Apoyo de Panamá (el grupo de donantes internacionales formado para ayudar a Panamá a normalizar sus relaciones con las IFIS) ha identificado fuentes con fondos suficientes para el repago del monto total de las morosidades del Donatario con las IFIS y está preparado para proceder a la cancelación de las morosidades.

Sección 2.3. Condiciones Previas al Desembolso de la Primera Partida para el Subprograma de Apoyo al Presupuesto.”

“(a) Un plan para el manejo de las finanzas del sector público que describan las acciones ya tomadas y las proyecciones para el plazo medio con relación a los ingresos, gastos, salarios, ahorros, reducción de la deuda externa, e inversión. (b) Una carta que identifique las primeras empresas públicas que serán privatizadas de conformidad con el programa económico del Donatario y describa el plan para llevar a cabo estas privatizaciones. (c) Un plan para rebajar los aranceles de importación, eliminar las retribuciones comerciales cuantitativas, y reducir el número de productos sujetos a control de precios como parte de una estrategia para mejorar las políticas comerciales y mercantiles. (d) Un plan para mejorar la competitividad de los productos Panameños en los mercados mundiales.

“Sección 2.4. Condiciones Previas al desembolso de la Segunda Partida para el Subprograma de Apoyo al Presupuesto.”

“(a) Prueba de que Panamá ha llegado a un acuerdo sobre un programa de reactivación económica a mediano plazo, respaldado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y por el Banco Interamericano de Desarrollo. (b) Prueba de progreso aceptable en la ejecución de reformas de las políticas en las áreas de finanzas del sector público, privatización,

política laboral y política comercial y mercantil, relacionada a los planes y programas identificados en las condiciones de la (a) a la (d) bajo la Sección 2.3 antes mencionada. (c) Prueba de que el Donatario ha llegado a un acuerdo con el Gobierno de los Estados Unidos de América para el intercambio de registros de transacciones internacionales de cambio con relación a las investigaciones y procedimientos sobre narcóticos y que se está logrando progreso constante hacia la firma de un Tratado de Asistencia Legal Mutua.

“Sección 2.5. Condiciones Previas al Desembolso de la Tercera Partida para el Subprograma de apoyo al Presupuesto.”

“(a) Prueba de que Panamá ha recibido las primeras partidas del Banco de Reconstrucción y Desarrollo y del Banco Interamericano de Desarrollo bajo el programa de reactivación económica a mediano plazo. (b) Prueba de progreso satisfactorio respecto a la firma de un Tratado de Asistencia Legal Mutua. (c) **Prueba de progreso aceptable en la ejecución de reformas de las políticas en las áreas de finanzas del sector público, privatización, política laboral y política comercial y mercantil relacionados a los planes** identificados en las condiciones de la (a) a la (d) bajo la Sección 2.3 antes mencionada.” (Gaceta Oficial N°21.581; martes 17 de julio de 1990).

He ahí a lo que quedó reducida la segunda “ayuda” del Gobierno de los Estados Unidos de América después de la invasión. En lugar de resarcir al país por todos los daños físicos y psíquicos causados a la población por la invasión (no hay que olvidar que el presidente Endara le remitió al Presidente Bush una carta, en los primeros días de su Gobierno, solicitándole una ayuda económica urgente de mil quinientos millones de dólares), el Gobierno norteamericano ofreció una “donación” por \$ 243,850,000 (doscientos cuarenta y tres millones ochocientos cincuenta mil dólares) a través de un Convenio, **no para reparar los daños causados por la invasión**, sino para que el país normaliza-

ra sus relaciones con las Instituciones Financieras Internacionales; es decir, cancelara la morosidad pendiente al 31 de diciembre de 1989 por 540 millones de dólares. Más aún, los **desembolsos** de la “donación” estaban **condicionados**, entre otros requisitos, a un **acuerdo previo sobre un Programa de Estabilización Económica con el F.M.I.** y a Programas de reformas con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Dicho en otros términos, la “donación” de la A.I.D. obligaba al país a la firma de otros acuerdos con las IFIS para ponerse al día con la morosidad pendiente y continuara **puntualmente el pago de la deuda externa**. Para ello se diseñarían los conocidos “Préstamos de Ajuste Estructural”. El 24 de julio de 1990, se firmó el segundo Convenio de “Donación” o **Programa de Reactivación del Sector Privado**. (Programa de la A.I.D. N° 525-0304) por \$ 107,900,000 (ciento siete millones novecientos mil dólares) para reactivar el sistema bancario y aumentar el crédito al sector privado. De esta manera, **se perdía la soberanía y, por tanto, la autonomía para decidir internamente la Política económica del país**. Lamentablemente, el Gobierno de Endara aceptó someterse a semejante **Convenio de “donación”**. Y como las condiciones previas al desembolso del Subprograma destinado a normalizar las relaciones con las IFIS (\$ 130 millones de dólares) implicaba cancelar la morosidad pendiente al 31 de diciembre de 1989 (\$ 540 millones de dólares), la llamada “ayuda” para la “recuperación económica” se transformó, de acuerdo a los términos que había que cumplir (véase nuevamente los puntos (a), (b), (c) y (d) de la Sección 2.2), en una pesada carga para el Presupuesto del Estado, que nada tenía que ver con la reparación de los daños causados al país por la invasión.

Como vemos, aparte de los \$ 130 millones de dólares del subprograma para la normalización de las relaciones con las IFIS, donados por los Estados Unidos, a través de la A.I.D., el Gobierno de Panamá debía consignar en el Presupuesto de ese año (1990) \$ 130 millones de dólares más, y hacer uso del préstamo puente del Gobierno de los E.E.U.U. (disponibles hasta \$150 millones) por un monto de \$ 117 millones, para cancelar la morosidad pendiente al 31 de diciembre de 1989 por \$ 540 millones de dólares. Además, había que agregar a aquella suma de \$ 247 millones, \$ 70 millones más del servicio de la deuda correspondiente al primer cuatrimestre de 1990, pues según el Convenio no se admitía la acumulación de nuevas morosidades. Por tanto, en virtud del Convenio de “Donación” por \$ 243.85 millones de dólares, el Gobierno de

Panamá tuvo que desembolsar \$ 305.6 millones en 1990 para ponerse al día con las IFIS. ⁽⁶⁸⁾ A estos efectos del Subprograma destinados a normalizar las relaciones con las IFIs, se agregaban aquellos de las duras condiciones previas del **Subprograma de Apoyo al Presupuesto** en tres partidas.

Esta es la **base** que explica la férrea política de austeridad que impidió la **ejecución** de los presupuestos aprobados durante el Gobierno de Endara, particularmente el primer año, y que condujo al descontento popular y a la ruptura y divorcio entre la Democracia Cristiana y el Gobierno. Desde enero sostiene Luis Casco Arias, Director de la Lotería Nacional de Beneficencia, la Lotería no brinda los aportes de beneficencia a varias Instituciones como el Hospital del Niño, el Hospital Santo Tomás, el Hospital Psiquiátrico, el Asilo de Ancianos y otras, porque según el Contralor de la República, Rubén Darío Carles la Lotería sólo tiene de beneficencia el nombre ya que el decreto 224 de 1969, sólo le permite producir utilidades para que el Estado haga las obras que considere necesarias. ⁽⁶⁹⁾ Sin embargo, el incumplimiento en la ejecución presupuestaria por parte del Contralor de la República, no sólo era con la Lotería. El 2 de junio, mediante nota enviada al presidente de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, Milton Henríquez, ocho instituciones del Estado expresan que “no ha habido una verdadera implementación presupuestaria” y denunciaron que “la Contraloría General de la República, incumple la ley de presupuesto nacional para el año fiscal de 1990 al no ordenar los desembolsos aprobados mediante esa ley”. ⁽⁷⁰⁾ No es extraño pues, que bajo el título **El Problema de credibilidad del Gobierno**, el Editorial de **La Estrella de Panamá**, de ese mismo 3 de junio subraye:

“El pueblo luce desesperado y asfixiado por las contingencias sociales. La espera se hace angustiada y casi intolerable. No podemos esperar la cristalización de ese cambio en tan pocos meses. Pero, fueron tan dramáticas las promesas formuladas, que el pueblo panameño anidó toda clase de esperanzas de reivindicaciones sociales a corto plazo.... No olvidamos cuando en pleno

(68) Véase el **Informe del Contralor General de la República** del 1 de marzo de 1991; pp.19 y 28.

(69) **La Prensa**, p. 24A; domingo 3 de mayo de 1990.

(70) **El Panamá América**; p. 28A; domingo 3 de junio de 1990.

apogeo de la campaña política y durante el lapso de inicio de la administración, se formulaban toda clase de promesas de que no habría destituciones en masa. Recientemente dirigentes sindicales y de los servidores públicos señalaron que hasta el momento, a cinco meses de transcurrida la administración actual, se han destituido alrededor de 15 mil trabajadores en el sector oficial, incluyendo a centenares de empleadas protegidas por la ley de gravidez.” (La Estrella de Panamá, domingo 3 de junio de 1990).

Tampoco era extraño el Comunicado del **Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Democrático (PRD)** que conjuntamente con la **Comisión Política, la Bancada Legislativa**, el Secretariado Nacional y los Presidentes de Provincias y de Areas, exigía, “la salida inmediata del país de las tropas extranjeras”, “el programa social para dar respuesta al pueblo”, “una verdadera y auténtica democracia” y “la lucha por la Ley de Amnistía a favor de todos los perseguidos políticos”, al mismo tiempo que condenaba “el terrorismo judicial” y la “ilegitimidad del actual régimen”.⁽⁷¹⁾

En contraste con las demandas populares y en cumplimiento con los acuerdos pactados en el Convenio de “Donación”, el Ministerio de Planificación y Política Económica presentó al país su **Estrategia nacional para el desarrollo y modernización de la economía**, publicada el 12 de junio de 1990. Desde la aparición de su primera versión, la **Estrategia** encontró una fuerte oposición de parte del Sindicato del Industriales (SIP) y de otros sectores concientes del país. El 13 de julio de 1990, en carta dirigida al Ministro Ford, el SIP acusa el documento de incoherente, contradictorio e inconcluso⁽⁷²⁾, lo que inició una cadena de fuertes objeciones de parte del **Centro de Desarrollo de la Productividad**⁽⁷³⁾, **de la Asociación Panameña de Exportadores**⁽⁷⁴⁾, del Colegio de Economistas de Panamá⁽⁷⁵⁾, del **Colegio de Ingenieros Agrónomos**⁽⁷⁶⁾ y otras organizaciones. Algunos círculos comentaron que el Documento ni siquiera tenía en cuenta la importancia de las áreas

(71) Ibid.

(72) El Panamá América, julio 17 de 1990.

(73) La Prensa, julio 18 de 1990.

(74) El Panamá América, julio 21 de 1990.

(75) La Estrella de Panamá, julio 30 de 1990.

(76) El Panamá-América, julio 30 de 1990.

revertidas en el desarrollo del país.⁽⁷⁷⁾ “Siete largos meses han transcurrido - señala el mismo diario del 25 de julio, en su editorial- sin que el Gobierno haya logrado demostrar a la ciudadanía, motivación política ni capacidad administrativa, ni habilidad intelectual para presentar un programa de desarrollo económico de consenso, cohesivo y práctico que permita resolver sus más apremiantes problemas”.

Pero, si los problemas internos del Régimen de Endara se agravaban, los problemas con los Estados Unidos tampoco dejaban de acosarlo. **El Tratado de Asistencia Legal Mutua (TALM)** que era una condición previa, como vimos, para el desembolso de la Segunda y Tercera Partida del Subprograma de Apoyo al Presupuesto del Convenio de “Donación”, se había convertido en otra fuente de conflictos del régimen. La ronda de negociaciones sobre el TALM iniciada en agosto de 1990, pareció haberse nutrido de planteamientos generales, sin llegar a precisiones. Al conocerse la propuesta norteamericana, el Colegio Nacional de Abogados, la Asociación Bancaria y la Asociación de Ejecutivos de Empresas hicieron serios señalamientos, al considerar que el texto vulneraba el secreto bancario, afectaba el carácter confidencial del sistema de la banca panameña y ponía en peligro el funcionamiento del Centro Bancario internacional de Panamá. En estas circunstancias, la renovada presencia de la misión norteamericana, que integraban Michael Kozak, John Maisto (ex-Asistente del embajador norteamericano en Panamá) y otros seis funcionarios, desde el 30 de octubre encontró un ambiente poco favorable.⁽⁷⁸⁾ Antes de comenzar las negociaciones “un observador diplomático aseguró que toda clase de presiones se están ejerciendo contra Panamá para que firme el documento original presentado por Estados Unidos, pero la decisión del gobierno de Endara ‘es firmar un documento modificado’, que lesione lo menos posible la estructura financiera y el paraíso fiscal que representa el centro financiero.⁽⁷⁹⁾ “En círculos diplomáticos -agrega el mismo periódico del 1 de noviembre- se conoció que las presiones estadounidenses se iniciaron a mediados de agosto cuando el Embajador Deane Hinton exigió a las autoridades panameñas que no pidieran indemnización por las víctimas que causó la intervención militar del 20 de diciembre de 1989, no apoyaran solicitudes de indemnización

(77) *El Panamá-América*, Editorial: julio 22 de 1990.

(78) Humberto E. Ricord, Op. cit., p. 612.

(79) *La Estrella de Panamá*, octubre 30 de 1990.

económica, no consideraran el acto militar como ‘una intervención’”. ”Panamá -señala **El Panamá América** del 3 de noviembre- presentó una contrapropuesta que según fuentes bancarias, pretende limitar el intercambio de informaciones entre los dos países a aquellos delitos que son contemplados de igual manera en las legislaciones panameña y estadounidense. Los banqueros se han quejado de que el proyecto norteamericano permite a ese país pedir información sobre asuntos que son delito en Estados Unidos, pero no en Panamá”. Esta segunda ronda de negociaciones se suspendieron luego de que las delegaciones de ambos países decretaron un receso para realizar consultas sobre lo discutido a un nivel más elevado.⁽⁸⁰⁾

Este era el hervidero de las contradicciones cuando se produce, el 16 de octubre de 1990, la primera concentración de masas contra el Gobierno de Endara. Se trataba de una manifestación de protesta de empleados públicos y otros grupos organizados contra las destituciones masivas que se venían dando y contra la estrategia económica del Gobierno. Fue, además, el caldo de cultivo para poner en marcha una acción desestabilizadora en contra del régimen de Endara. El 18 de octubre, la Presidencia de la República denunció, mediante comunicado, los preparativos de una rebelión de miembros de la Fuerza Pública, que se extendería a todos los cuarteles del país. Se mencionaba al coronel Eduardo Herrera como jefe del movimiento, y a los capitanes Francisco Herrera, hermano del primero, y a Iván Moreno en la Provincia de Chiriquí.⁽⁸¹⁾ El Procurador General de la Nación, Rogelio Cruz, sostuvo que los golpistas tenían todo preparado el martes 16 de octubre pero algo falló. El Coronel Eduardo Herrera, responsable de la represión del “viernes negro” (10 de julio de 1987); destituido por Noriega y vinculado en una operación encubierta de la CIA contra aquel, fue subjefe de la Fuerza Pública por una semana en enero de 1990 y jefe de la misma seguidamente hasta su jubilación forzada en el mes de agosto. Herrera que se encontraba en Lima, Perú para esa fecha, desmintió telefónicamente, a través de una emisora radial, panameña las acusaciones y señaló lo siguiente: “lo que está ocurriendo en Panamá es que el Gobierno ha confundido el descontento popular con golpe militar”; “los golpes militares están pasados de moda y sería ilógico y suicida pensar que uno pudiese

(80) *La Prensa*, noviembre 2 de 1990.

(81) *La Prensa*, octubre 19 de 1990.

(82) *La Prensa*, octubre 22 de 1990.

dar un golpe cuando el país está militarmente ocupado”.⁽⁸²⁾ Simultáneamente a aquellos hechos, los organizadores de la manifestaciones del 16 de octubre decidieron llevar a cabo otro acto de masas el 24 de octubre al que denominaron “marcha por el pan, techo y trabajo”. La convocatoria la suscribían la Coordinadura de Sindicatos Estatales, la Federación de Empleados Públicos, el Consejo Nacional de Trabajadores organizados, la Unión General de Trabajadores, el Consejo de Rescate de la Soberanía, el Consejo Nacional de desempleados y otras organizaciones. La manifestación se iniciaría con una caminata por la Carretera Transítmica desde la ciudad de Colón (el día 23 en la tarde) para terminar el 24 en la ciudad de Panamá. Al llegar Herrera el 24 de octubre al Aeropuerto Internacional de Tocumen, en horas de la tarde, un grupo de particulares armados, en presencia de unas docientas personas, lo rodeó haciendo a un lado a los guardianes de la Policía Técnica Judicial que debían conducirlo a la sede de esta última. Así pudo Herrera ofrecer una conferencia de prensa en la que negó ser promotor del golpe militar, añadiendo que “un golpe contra la actual administración tendría que contar con el apoyo de los Estados Unidos” y criticando la política gubernamental de desmilitarizar la Fuerza Pública. “Los militares -señaló- se sienten frustrados con el gobierno”.⁽⁸³⁾ Herrera quedó detenido y sujeto a investigación. Después de la “marcha por el pan, techo y trabajo” y la detención de Herrera producida esa misma tarde, unos 225 dirigentes sindicales del sector gubernamental y privado acordaron convocar una tercera marcha el 4 de diciembre y un paro militante de 24 horas el 5, para exigirle al Gobierno respuesta a un pliego de peticiones de los empleados estatales. El pliego de peticiones que contiene 13 puntos, contempla la no privatización de las empresas estatales; derogación de reformas laborales, cese de despidos y reintegro inmediato de los dirigentes del sector estatal; pago del décimo tercer mes; derogación de las leyes de guerra; cumplimiento de los manuales de cargo y funciones, clasificaciones, escalas salariales y evaluaciones; aprobación de la carrera administrativa; respeto a la autonomía de las entidades estatales; etc.⁽⁸⁴⁾ En cuanto a la privatización de las Empresas estatales, conviene destacar que en la respuesta al “Pliego de Exigencias” presentado por la Coordinadura de Sindicatos de Empresas Estatales, la Comisión Gubernamental (integrada por el Segundo Vicepresidente y Minis-

(83) *El Panamá-América*, octubre 25.

(84) *La Prensa*, noviembre 18.

tro de Planificación y Política Económica, Guillermo Ford; el Ministro de Trabajo y Bienestar Social, Jorge Rubén Rosas; de Hacienda y Tesoro, Mario Galindo; y el Contralor General de la República, Rubén Darío Carles) destaca:

*... "El Gobierno ha aprobado un Plan de Desarrollo y Modernización del Estado y sus correspondientes directrices, el cual contempla la privatización de empresas estatales de carácter primordialmente comercial e industrial. **Tal programa no incluye a las entidades oficiales de servicios públicos, tales como el IRHE, el INTEL, el IDAAN, la Autoridad Portuaria y mucho menos a las universidades oficiales de la República**". (El Panamá-América, noviembre 19. Las cursivas son nuestras).*

A fines de noviembre, el Gobierno denunció a los organizadores del paro como grupo desestabilizador y amenazó a los empleados públicos con eventuales destituciones si faltaban a sus trabajos. En la tarde del 4 de diciembre se supo que Eduardo Herrera se había escapado de la prisión de la Isla de Naos, sirviéndose de un helicóptero tripulado por dos personas. En efecto, dos miembros de la Fuerza Pública, tripulando un helicóptero alquilado, recogieron a Herrera de la prisión de Isla Naos la tarde del 4 de diciembre y lo llevaron al Cuartel de Tinajitas, en San Miguelito, mientras se realizaba la manifestación que concentró unas cuarenta mil personas. Conforme a la versión de mayor credibilidad, Herrera y su grupo obtuvieron armas en el cuartel de Tinajitas, y a media noche se presentaron al Cuartel Central de la Fuerza Pública en Ancón, en donde Herrera hizo ostensible el apoyo de la mayoría de la guarnición y se puso en contacto con los cuarteles del interior de la República. Hasta ese momento, a media noche del 4 de diciembre, el golpe cuartelario no había tenido ningún obstáculo. Empero, en las últimas horas de la madrugada quinientos soldados norteamericanos rodearon el Cuartel Central, mientras se trataba de que Herrera desistiera de sus propósitos. El Embajador Deane Hinton entregó entonces una laconica declaración a la prensa del tenor siguiente:

"En respuesta a solicitud del Gobierno de Panamá, los Estados Unidos han suministrado ayuda a la Policía Nacional para ayudar en la protección del área alrededor del Cuartel de la Poli-

cía Nacional. (*The Miami Herald*, diciembre 6; citado por Humberto E. Ricordd, *Ob.cit.* p. 645).

Existen algunas versiones sobre este hecho, pero la más aceptable parece ser, en mi opinión, la versión de Humberto Ricord:

“El cerco norteamericano -sostiene Ricord- era fuerte anuncio de que ya Herrera no contaba con el apoyo del Comando Sur. ¿Qué pudo haber sucedido? En verdad no lo sabemos. Los interrogantes son múltiples: ¿Quiénes y por qué decidieron enviar tropas norteamericanas? ¿Contaba Herrera, como cosa definitiva, con el apoyo inicial de la CIA? ¿O del Comando Sur? ¿Que gestiones realizó el triunvirato en el poder? Si alguna agencia del Gobierno norteamericano había propiciado la acción rebelde de Herrera, ¿porqué se desistió a última hora de ese apoyo?El Presidente Bush se encontraba en Caracas y es muy posible que algún miembro del Gobierno de Endara le hubiera solicitado, directamente o por mediación del presidente Carlos Andrés Pérez, que impartiera la orden de respaldar al Gobierno panameño, frente al golpe cuartelario de Herrera.... El Presidente Bush declaró en Caracas, el día 8 de diciembre, según despacho de la agencia REUTER que ‘los Estados Unidos permanecerán en Panamá hasta que la democracia en ese país esté consolidada. Casualmente ayer (7 de diciembre) tratamos el tema con el Presidente venezolano (Carlos Andrés Pérez) y creo que no se puede dar una fecha límite para la presencia norteamericana en ese país” (*La Estrella de Panamá*, diciembre 9; citado por Humberto E. Ricord, *Ob.cit.*, pp. 645-646).

Las tropas norteamericanas entregaron a todos los detenidos, incluso a Herrera a la Policía Técnica Judicial (PTJ), cuyas oficinas se ubican muy cerca del teatro de los hechos. Al día siguiente, 6 de diciembre, un fuerte grupo de soldados estadounidenses, con equipos y arreos de combate, custodiaban la prisión “El Renacer”, sitio al que fue conducido Herrera con otros oficiales golpistas.⁽⁸⁵⁾ A raíz de la asonada golpista del 5 de diciembre, un

(85) *La Prensa*, diciembre 8.

abogado presentó denuncia penal ante la Asamblea Legislativa contra el Presidente Endara, por supuesto delito relativo a la independencia del Estado, consistente en haber pedido que intervinieran en dicha asonada las tropas norteamericanas. En vista de que la Comisión competente de la Asamblea quiso darle visos de delito al hecho, el Presidente Endara declaró públicamente lo siguiente: “Yo he asumido la responsabilidad de la decisión de la madrugada del 5 de diciembre”; “esa decisión la tome por el consejo y con la colaboración de aquellos funcionarios públicos que responden por mí ante la Fuerza Pública o por la Policía Nacional”; “tres horas después de haber tomado yo esa decisión, se reunió el Consejo de Gabinete y me apoyo por unanimidad en la forma de esa decisión”; dos horas después de ese Consejo de Gabinete, la gran mayoría de los legisladores marcharon del Palacio Legislativo al Palacio Presidencial y me trajeron una resolución firmada por la gran mayoría de los legisladores donde apoyaban plenamente la decisión tomada por el Presidente de la República”.⁽⁸⁶⁾ “De ese modo -comenta Ricord-, el Presidente ridiculizó a la Comisión ‘juzgadora’ de la Asamblea, que terminó rechazando la denuncia. También reveló Endara algunos hechos desconocidos. Pero la verdad íntegra, aún no se conoce”.⁽⁸⁷⁾ Después del fracaso de la asonada golpista el movimiento obrero fue reprimido y muchos de sus dirigentes destituidos.

Conviene agregar que simultáneamente a los conflictos que condujeron a la huelga y al intento de golpe de Estado, las controversias al interior de la alianza del Gobierno continuaron agravándose. A mediados de noviembre los conflictos con el contralor habían asumido caracteres agudos. En la conmemoración del trigésimo aniversario del Partido Demócrata Cristiano, acto realizado en el Hotel Ejecutivo, con la participación de altos funcionarios del Gobierno, miembros de ese partido, el Primer Vice-presidente de la República y Ministro de Gobierno y Justicia señalaba en su mensaje y en medio de exclamaciones como “abajo chinchorro”, “la pelea es peleando”, etc, “que hay que luchar por un cambio verdadero para la gente pobre y eso se hace luchando por el cumplimiento del Presupuesto nacional en un 100 por ciento y no en un 75 por ciento como se está haciendo hoy en día... Por eso es necesario que se cumpla el Presupuesto y no quede al arbitrio de un solo hombre, lo que afecta, sobre todo, a los empleados públicos, un gran porcentaje de los cuales voto por

(86) *El Diario Independiente*, marzo 14 de 1991

(87) Humberto Ricord, Op. cit., pp. 651-652

el gobierno actual". Al concluir su mensaje sostuvo que "los democristianos estarían en el Gobierno, le guste a quien le guste, le disguste a quien le disguste", advirtiéndole que "si en algún momento llegaran a pensar que se ha perdido la visión del proyecto o a pensar que no hay esperanzas en el camino, tendremos el coraje de salirnos del Gobierno para seguir sirviendo al pueblo".⁽⁸⁸⁾

Durante 1990 el gobierno nacional efectuó pagos al servicio de la deuda pública por un monto de B/.441 millones. De este total B/.262 millones se destinaron al pago de las IFIS, quedando pendiente B/.62 millones del primer trimestre de ese año. Asimismo se destinaron B/.180 millones al pago de la deuda interna: B/.126 millones a la Caja del Seguro Social, B/.49 millones al Banco Nacional de Panamá y B/.4 millones a los tenedores de Bonos Interno y Letras del Tesoro. De la deuda externa un 32% corresponde a la deuda con las IFIS, 11% con acreedores bilaterales y oficiales y 57% con acreedores privados.⁽⁸⁹⁾ En contraste con la política del Contralor Carles, el documento remarca:

"Esta estrategia debe orientarse hacia una reducción sustantiva del peso del servicio de la deuda externa, el cual debe ser cónsono con la capacidad de pago del gobierno. Dicha capacidad de pago estará en función de garantizar niveles y calidad adecuada para la provisión de servicios públicos a la población, especialmente a la más necesitadas y, la dotación de las infraestructuras económicas que apoyen el desarrollo de la actividad económica privada, principal fuente generadora de empleo, ingresos, producción para el consumo local y exportaciones" (Ibid. Las cursivas son nuestras).

La ejecución del Presupuesto de gastos de 1990 y la actitud del Contralor Carles son el mejor mentís a la Estrategia de la deuda externa del MIPPE. He aquí el cuadro que lo comprueba. (Véase el cuadro N°. 16 p. 722).

Como vemos, el Presupuesto Ley aprobado para el Ejercicio fiscal 1990 fue de B/.1,166 millones: B/.1,109 millones destinados a financiar los Gastos de Funcionamiento y B/. 57 millones, los Gastos de Inversión. El Presupuesto

(88) *La Prensa*, miércoles 21 de noviembre de 1990.

(89) MIPPE, "Estrategia para el manejo de la deuda externa", en *La Estrella de Panamá*; viernes, 10 de mayo de 1991.