
Modern Panama, de Conniff y Bigler: Una lectura de nuestra evolución política reciente.

Carlos Guevara Mann^{1,*}, Joaquín Denis²

¹Profesor de Ciencias Políticas y Director de la Maestría en Relaciones Internacionales de Florida State University, Panamá.

²Estudiante, Florida State University, Panamá (2018-2020); University of Massachusetts (2020-).

*Autor para Correspondencia. E-mail: cguevara@fsu.edu

Recibido: 16 de mayo de 2020

Aceptado: 25 de junio de 2020

Cambridge University Press, una de las editoriales universitarias más prestigiosas, publicó en 2019 *Modern Panama: From Occupation to Crossroads of the Americas*, cuyos autores son el conocido historiador Michael L. Conniff y el diplomático Gene E. Bigler, ambos estadounidenses. La versión en español, *Panamá moderno: De territorio ocupado a centro de las Américas* fue publicada simultáneamente por la Fundación Ciudad del Saber y Novo Art. Esta reseña se basa en el texto original (en inglés), al cual corresponden las referencias y los números de página indicados a continuación.

Un pasado de tensiones

Modern Panama cubre nuestra historia reciente a partir de 1980. El primer capítulo, sin embargo, se remonta a los orígenes de Panamá como Estado nominalmente independiente, tras su separación de Colombia en 1903. Este capítulo enfatiza las tensiones entre Panamá y Estados Unidos a lo largo del siglo XX, que culminaron en los acontecimientos del 9 de enero de 1964. En esa ocasión, tres días de protesta nacionalista dejaron un trágico saldo de 25 muertos (incluidos cuatro soldados estadounidenses). Los autores destacan el trato discriminatorio recibido por muchos panameños en la Zona del Canal bajo administración estadounidense (1904-1979). Los panameños eran excluidos y, a menudo, intimidados por los “zonians” y funcionarios de la Zona del Canal, contribuyendo así a crear relaciones poco saludables entre ambas partes.

El golpe militar de 1968—y la dictadura de 21 años a la cual dio origen—también son abordados en el primer capítulo. El golpe de 1968 impulsó el ascenso al poder de la Guardia Nacional, inicialmente dominada por dos oficiales, Boris Martínez y Omar Torrijos. A principios del año siguiente, Torrijos depuso a Martínez y, en colaboración con agencias estadounidenses de inteligencia, lo envió al exilio

a Miami. Durante los siguientes doce años, Torrijos fue el dictador de Panamá. Después de firmar con Estados Unidos dos tratados sobre el canal, en 1977, anunció un supuesto “retorno a la democracia”. Relajó las restricciones a la actividad política y, en 1978, seleccionó para presidente de la República a uno de sus colaboradores, Aristides Royo.

Torrijos murió en un accidente aéreo en 1981. Después de su muerte, la Guardia Nacional fortaleció su control sobre el país bajo los dictadores Rubén Paredes (1982-1983) y, especialmente, Manuel Noriega (1983-1989). En general, los autores tratan el período militar con bastante lenidad, sin adentrarse en la conculcación de derechos humanos que llevó a su masiva violación y a la pérdida de vidas humanas desde los inicios del régimen castrense. Lamentablemente, casos de derechos humanos, como la desaparición del sacerdote Héctor Gallego (1971),³ no tienen cabida en el texto, el cual tampoco profundiza sobre la pérdida de la institucionalidad democrática, el aumento exponencial de la corrupción y la transformación del país en una plataforma al servicio del crimen organizado.

Por ello, *Modern Panama* puede leerse, con provecho, en conjunto con textos como *Noriega y Panamá*, del finado profesor Humberto E. Ricord, respetado catedrático de Derecho, quien nos recuerda, entre otros detalles fundamentales, los desmanes de la dictadura de Noriega, tales como el monumental fraude electoral de 1984, el cual espuriamente instaló a Nicolás Ardito Barletta en la presidencia de la República, y la anulación de las elecciones de 1989.⁴ En esos comicios venció la nómina opositora encabezada por Guillermo Endara Galimany, triunfo que Conniff y Bigler, lamentablemente, no presentan en su justa dimensión, a pesar de su contundencia. El Dr. Ricord describe el sistema político vigente en Panamá en los años del militarismo como una “narcodictadura”, encabezada por el “narcodictador Noriega”.⁵

A principios de la década de 1980, Panamá sufrió los efectos de una profunda crisis económica en América Latina, que creó dificultades y exacerbó los problemas de endeudamiento en todas partes de la región, incluyendo al istmo (pág. 69). En Panamá, el PIB cayó un 4.5 por ciento en 1983.⁶ Hacia el final de esa década problemática, estalló una crisis política como resultado de la violenta respuesta del régimen a las protestas populares que exigían la partida de Noriega.

La agitación política tuvo graves ramificaciones económicas, particularmente como resultado de las fuertes sanciones impuestas por Estados Unidos para lograr la salida de Noriega, quien, de agente

³ Sobre este caso emblemático de represión dictatorial, ver, entre muchos otros escritos, Carlos Guevara Mann, “En recuerdo del padre Héctor Gallego”, *La Prensa*, 9 de junio de 2020, <https://www.prensa.com/judiciales/en-recuerdo-del-padre-hector-gallego/>, acceso: 13 de junio de 2020.

⁴ Humberto E. Ricord, *Noriega y Panamá: orgía y aplastamiento de la narcodictadura* (México: edición del autor, 1991), págs. 111, 453, 102.

⁵ Ver, por ejemplo, Ricord, *Noriega y Panamá*, págs. 121-23, 132, 137, 138, 139, 241, 256, 383, 400. En la pág. 275, Ricord etiqueta a Noriega como “narcodictador cresomaniaco”, lo que significa un “narcodictador” obsesionado con la riqueza (por alusión a Cresos, rey de Lidia, en la antigua Grecia).

⁶ Centro Nacional de Competitividad (CNC), “Productividad total de factores: el caso de Panamá” (Panamá: CNC, s.f.), Cuadro N°1, <https://cncpanama.org/phocadownload/Productividad%20Total%20de%20Factores.%20El%20caso%20de%20Panama.pdf>, acceso: 13 de junio de 2020.

pagado de la CIA y estrecho colaborador de la política de Washington hasta mediados de la década de 1980, pasó a convertirse en enemigo declarado de los presidentes Ronald Reagan (1981-1989) y George H.W. Bush (1989-1993). En 1987, el PIB panameño disminuyó en 2 por ciento; el año siguiente, la caída fue mucho más drástica (13 por ciento).⁷ Sin embargo, las medidas económicas de Estados Unidos no lograron la expulsión del tirano. Finalmente, para deshacerse de él, el 20 de diciembre de 1989 Washington inició la Operación “Causa Justa”, una acción militar a gran escala. Después de refugiarse en la legación diplomática de la Santa Sede en Panamá, el 3 de enero de 1990, Noriega se entregó voluntariamente a oficiales de la DEA (Drug Enforcement Agency, la agencia estadounidense de control de drogas).⁸ La invasión derrocó al régimen militar y permitió que el presidente legítimamente elegido en mayo de 1989, Guillermo Endara, asumiera el poder. El pueblo panameño recuperó así la posibilidad de reconstruir su país.

La transición democrática

Sin embargo, según Conniff y Bigler, la administración de Endara fue desilusionante. Muchos opositores al régimen militar esperaban una nueva constitución democrática producida por una convención constituyente ampliamente elegida. Pero el presidente Endara decidió atenerse a la carta fundamental impuesta por los militares en 1972, reformada por la dictadura en 1983.⁹ Posteriormente, Endara optó por un proyecto de reformas constitucionales, derrotado en el referéndum celebrado en 1992 (pág. 86).

A pesar de la opinión negativa de los autores sobre la administración de Endara, en 1994 la economía había vuelto a la normalidad y el país había transitado a la democracia. Según el Centro Nacional de Competitividad (CNC), entre 1990 y 1994 la economía de Panamá creció, en promedio, a 6.8 por ciento por año.¹⁰ Las elecciones celebradas al final del gobierno de Endara dieron como resultado el regreso al poder del Partido Revolucionario Democrático (PRD), fundado por Omar Torrijos y controlado, en ese momento (1994) por Ernesto Pérez Balladares, prominente colaborador del régimen militar.

El retorno del PRD

Los autores afirman que bajo el presidente Pérez Balladares (1994–1999), “el PIB de Panamá comenzó a crecer nuevamente en 1996, a casi un 6 por ciento anual” (pág. 102). Sin embargo, un documento del CNC revela que la economía de Panamá nunca dejó de expandirse desde 1989. De hecho, la tasa de crecimiento promedio bajo Endara (6.8 por ciento en 1990-1994) fue mayor que bajo Pérez Balladares (4.5 por ciento en 1995-1999), según la misma fuente consultada (CNC).¹¹ Aun en este contexto de crecimiento, persistió el desempleo, que Conniff y Bigler sitúan en 13 por ciento durante la administración de Pérez Balladares, y se mantuvo la grave desigualdad en la distribución del ingreso, que los autores califican como “la peor” del hemisferio occidental (pág. 103).

⁷ CNC, “Productividad total”, Cuadro N°1.

⁸ Ricord, *Noriega y Panamá*, pág. 498.

⁹ Carlos Guevara Mann, “Auge y militarización de los organismos de seguridad pública: 1930-1990”, en *Nueva historia general de Panamá*, Vol. III, tomo 2, dirigido por Alfredo Castellero Calvo (Panamá: Alcaldía de Panamá y PNUD, 2019), pág. 704.

¹⁰ CNC, “Productividad total”, Cuadro N°1.

¹¹ CNC, “Productividad total”, Cuadro N°1.

Asuntos relacionados con la transición del canal ocuparon gran parte de la atención del gobierno de Pérez Balladares. El período de transición, según lo acordado en el Tratado del Canal de Panamá de 1977, culminaría el 31 de diciembre de 1999, cuando Estados Unidos tenía previsto entregar la vía acuática y clausurar sus últimas bases militares en el istmo. Panamá asumiría entonces la plena responsabilidad de administrar el canal.

Como parte de la preparación para el traspaso final a Panamá, a medida que los “zonians” se retiraban de sus puestos de trabajo, las plazas vacantes eran asumidas por panameños. Este proceso era resentido por algunos elementos estadounidenses, que intentaron sabotear la transición. La Comisión del Canal de Panamá (CCP), entidad del gobierno federal de Estados Unidos, responsable de administrar el canal entre 1979 y 1999, trabajó para garantizar una rotación sin problemas, inicialmente bajo el liderazgo capaz del administrador Gilberto Guardia (1990-1996), un punto que los autores omiten en la pág. 29. Guardia fue sucedido por Alberto Alemán Zubieta (1996-2012), primero como administrador de CCP y, después de 1999, como director ejecutivo de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), creada en 1997 para administrar la vía acuática luego de su traspaso.

Inspirado por otros líderes latinoamericanos en la década de 1990 (Fujimori, en Perú; Ménem, en Argentina; Cardoso, en Brasil), Pérez Balladares se interesó en obtener para sí segundo período consecutivo de cinco años, a pesar de que la Constitución panameña prohíbe la reelección presidencial inmediata. Su intento de cambiar la ley fundamental para continuar en el cargo fracasó, ya que fue contundentemente derrotado en el referéndum constitucional de 1998. En consecuencia, los comicios tuvieron lugar en 1999, sin la candidatura de Pérez Balladares. Mireya Moscoso, dirigente del opositor Partido Panameñista y viuda del líder histórico, Arnulfo Arias (1901-1988), ganó las elecciones. Poco después de asumir el cargo en septiembre de 1999, tuvo lugar la entrega del canal a Panamá, según lo prescrito en el Tratado del Canal de 1977.

La primera mujer presidente

A inicios de su mandato, la presidente Moscoso declaró que su objetivo principal era combatir la pobreza. Sus orígenes modestos en Pedasí, un pintoresco pueblo en la provincia de Los Santos, contribuyeron a darle una imagen de sensibilidad social. Su denominada “Agenda Social” se centró en obtener una reducción anual del 3 por ciento en la incidencia de pobreza y de 2 por ciento en el índice de analfabetismo (págs. 159-60). De acuerdo con *Modern Panama*, cuando le faltó el apoyo de la Asamblea Nacional para implementar su programa, en 2001, Moscoso cambió el énfasis hacia el desarrollo humano. En asocio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), intentó generar amplia participación ciudadana en la definición de estrategias. Su proyecto abarcaba áreas como la educación, la atención médica y mayores oportunidades para las mujeres, entre otros aspectos (pág. 162).

Aunque inicialmente proyectaba tener las mejores intenciones para su país, Conniff y Bigler afirman que Moscoso recurrió al soborno para alcanzar ciertos objetivos y usó recursos del Estado para gratificar a sus colaboradores y allegados. Algunas de sus prácticas, como entregar relojes finos a los legisladores o vehículos costosos a los miembros de su gabinete, fueron muy criticadas. Gastó fondos públicos en visitas al extranjero y protegió a implicados en actividades dudosas (pág. 163). Una percepción de corrupción e incapacidad gubernamental condujo a la derrota del Partido Panameñista en las elecciones de 2004 y a un retorno al poder del PRD, ese mismo año (pág. 169).

El hijo del dictador

El próximo jefe de Estado de Panamá fue un hijo de Omar Torrijos, dictador de 1968 a 1981. Poco después de la elección de Martín Torrijos, en mayo de 2004, se presentó a la Asamblea Legislativa una propuesta de reforma constitucional, la cuarta desde que los militares impusieron la Constitución de 1972.¹² La reforma de 2004 redujo el número de escaños en la cámara, de 78 a 71; adelantó la toma de posesión presidencial, del 1 de septiembre al 1 de julio; eliminó la inmunidad de los miembros de la Asamblea en casos penales; y prohibió el nombramiento de diputados y ministros de Estado como magistrados de la Corte Suprema de Justicia. También introdujo la posibilidad de cambiar la constitución a través de una asamblea constituyente (pág. 171), aunque mediante un procedimiento complicado y oneroso.

Aunque los autores elogian las acciones de Martín Torrijos, su administración estuvo plagada de escándalos, incluida la participación de la dirigencia del PRD en los sobornos del Centro Multimodal y de Servicios (CEMIS, revelado durante la administración de Moscoso). Fue bajo la presidencia de Torrijos que Odebrecht, el consorcio brasileño de la construcción acusado de actividades corruptas en toda América Latina, comenzó a operar en Panamá (pág. 277 nota. 7).¹³ Entre otros graves problemas, hubo protestas populares contra la reforma de la seguridad social, reprimidas violentamente por el gobierno, con saldo de varios muertos y un envenenamiento masivo por la distribución de un jarabe para la tos, contaminado, importado de China por la Caja de Seguro Social (pág. 187), a través de una compañía cuyos propietarios, presuntamente, estaban vinculados al gobierno.

La campaña para las elecciones de 2009 comenzó temprano. Entre los aspirantes a la presidencia, Ricardo Martinelli tuvo un rápido ascenso en las simpatías populares. Propietario de una importante cadena de supermercados y muchos otros negocios, tenía abundantes recursos a su disposición, lo que ayudó a aumentar su visibilidad.

El oficialismo candidatizó a Balbina Herrera, estrecha colaboradora del dictador Noriega durante la era militar. El expresidente Guillermo Endara nuevamente entró al ruedo (había sido candidato en 2004 contra Martín Torrijos), pero su propuesta no generó entusiasmo. Juan Carlos Varela, del Partido Panameñista, inicialmente obtuvo la candidatura de su partido, pero en enero de 2009 se unió a Martinelli. La nómina en encabezada por Martinelli, con Varela como vicepresidente, ganó la elección presidencial en mayo de 2009.

El canal en manos panameñas

El capítulo 7 se concentra en el canal bajo la administración panameña, que los autores describen como altamente exitosa. Desde que asumió la administración de la vía acuática, el 31 de diciembre de 1999, la Autoridad del Canal (ACP) llevó a cabo varias mejoras, tales como el reemplazo de las “mulas” (locomotoras) que ayudan a los cruces de las naves, la instalación de sistemas hidráulicos modernos

¹² Antes de 2004, la constitución fue reformada en 1978, 1983 y 1994.

¹³ Eliana Morales Gil, “La huella de Odebrecht en las campañas presidenciales”, *La Prensa*, 16 de diciembre de 2018, https://impresa.prensa.com/panorama/huella-Odebrecht-campanas-presidenciales_0_5191730799.html, acceso: 13 de junio de 2020.

para las compuertas de las esclusas y la profundización del Corte Culebra y el Lago Gatún, de 10.4 a 14.2 metros, entre otras (pág. 211).

Simultáneamente, surgieron nuevas situaciones que no se habían previsto anteriormente. La principal de ellas se refiere al cambio climático. En los últimos años, la disminución de la disponibilidad de agua ha requerido establecer limitaciones temporales al calado de los barcos que utilizan la vía (pág. 216). A pesar de los nuevos desafíos, *Modern Panama* aduce que durante los años de “hipercrecimiento” en el nuevo milenio, el impacto económico del canal aumentó. Conniff y Bigler aseveran que incrementó en aproximadamente dos tercios para representar más del 10 por ciento de la economía nacional (pág. 231). Sin embargo, según la ACP, la contribución más alta del canal al PIB panameño en 1999-2019 tuvo lugar en 2011, cuando se acercó al 7.5 por ciento.¹⁴

Más específicamente, según el periódico *El Capital Financiero*, los aportes directos al Tesoro Nacional ascendieron a 16.8 mil millones de dólares en el mismo período (1999-2019).¹⁵ En el año fiscal 2019, los ingresos totales del canal ascendieron a 3.4 mil millones de dólares, de los cuales el Tesoro Nacional recibió, directamente, 1.8 mil millones de dólares.¹⁶

Los autores asignan una parte sustancial de su capítulo 7 al programa de expansión emprendido entre 2007 y 2016. El proyecto tenía como propósito agregar un segundo carril a la ruta, con nuevas esclusas en Agua Clara (Atlántico) y Cocolí (Pacífico), para permitir el paso de barcos más grandes (Postpanamax). Si bien mencionan el respaldo del presidente George W. Bush (pág. 186), pasan por alto que el fuerte apoyo de Estados Unidos respondió a intereses comerciales muy arraigados.

En efecto, grandes consorcios comerciales y empresas marítimas internacionales presionaron a la administración de Bush (así como al Gobierno panameño) para que apoyara la ampliación del canal, a fin de impulsar la actividad portuaria en Estados Unidos y el consumo, en ese mismo país, de bienes importados del Lejano Oriente.¹⁷ De esta manera, la expansión del canal se concibió, no en beneficio de las necesidades de desarrollo de Panamá, sino para atender importantes intereses económicos internacionales, como fue el caso de otros megaproyectos en el istmo, tales como el Ferrocarril transístmico (terminado en 1855), el canal original (inaugurado en 1914) y el centro bancario internacional (establecido en 1970 a solicitud del magnate estadounidense David Rockefeller).¹⁸

¹⁴Autoridad del Canal de Panamá (ACP), “Annual Report 2019”, pág. 79, <http://www.pancanal.com/eng/general/reporte-anual/2019-AnnualReport-Rev02.pdf>, acceso: 13 de junio de 2020.

¹⁵ Orlando Rivera, “Canal aporta \$16,818 millones al Estado, en 20 años de gestión panameña”, *El Capital Financiero*, 2 de enero de 2020, <https://elcapitalfinanciero.com/canal-aporta-16818-millones-al-estado-en-20-anos-de-gestion-panamena/>, acceso: 13 de junio de 2020.

¹⁶ ACP, “Annual Report 2019”, pág. 13. El año fiscal del Canal de Panamá comienza el 1 de octubre del año anterior y termina el 30 de septiembre del año en curso.

¹⁷ Carlos Guevara Mann, “¿National Security or Special Interests? U.S. Support for the Panama Canal Expansion Programme”, *Global Society* 25: 2 (abril de 2011): 181-204.

¹⁸ José Eulogio Torres, *Población, economía y sociedad en Panamá: contribución a la crítica de la historiografía panameña*, 2ª. parte (Panamá: Editorial Universitaria “Carlos Manuel Gasteazoro”, 2001), pág. 516;

Conniff y Bigler manifiestan que “una gran mayoría de la población aceptó que el destino del país dependía significativamente de mantener la competitividad del canal mediante su ampliación” (pág. 222, traducción nuestra). En realidad, el plan tuvo el respaldo cierto de tan solo un tercio de la ciudadanía, ya que el referéndum nacional sobre la propuesta solo logró obtener la participación del 43 por ciento del electorado (del cual, el 76 por ciento votó a favor).¹⁹ Aun así, el proyecto se llevó a cabo, aunque no sin sobrecostos y reclamos por miles de millones de dólares, aún bajo arbitraje, otro punto que omiten los autores.²⁰

Con gran fanfarria, el 26 de junio de 2016 el presidente Juan Carlos Varela (2014-2019) inauguró la ampliación del canal (pág. 272). Los tránsitos totales a través de la vía aumentaron de 13,114 en el año fiscal 2016 a 13,548 en el año fiscal 2017 (3 por ciento).²¹ En el año fiscal 2018, los tránsitos subieron a 13,795 (2 por ciento sobre el ejercicio anterior), cayendo ligeramente a 13,785 en el año fiscal 2019.²² En años recientes, el petróleo y sus productos derivados, muchos de ellos procedentes de Estados Unidos con destino a Corea del Sur, Japón y Chile, han ganado protagonismo como el principal producto que atraviesa el canal, seguido de mercancías en contenedores que hacen el trayecto desde el Lejano Oriente hacia costa este de Norteamérica.²³

El gobierno de “la locura”

El gobierno de Ricardo Martinelli es el tema del capítulo 8 de Conniff y Bigler. Los autores describen las primeras etapas de su administración como “rápidas y furiosas” (“*fast and furious*”). Martinelli obtuvo aceptación inicial con programas como “100 a los 70”, el cual otorgó un subsidio mensual de 100

Brittmarie Janson Pérez, *Golpes y tratados: piezas para el rompecabezas de nuestra historia* (Panamá: Instituto de Estudios Políticos e Internacionales [IEPI], 1997), pág. 204.

¹⁹ Guevara Mann, “National Security”, pág. 186.

²⁰ Inicialmente, el proyecto fue presupuestado en 5.25 mil millones de dólares. Los sobrecostos elevaron esta cifra a 5.45 mil millones de dólares. Ver Enrique Pretel y Elida Moreno, “Panama Opens Canal Extension amid Growth Risks, Cost Battle”, *Reuters*, 26 de junio de 2016, <https://www.reuters.com/article/us-panama-canal/panama-opens-canal-extension-amid-growth-risks-cost-battle-idUSKCN0ZC0Q9>, acceso: 13 de junio de 2020. Más significativamente, SACYR de España, el socio principal en el contrato de construcción de las nuevas esclusas, mantiene reclamos contra ACP por un total de 5.2 mil millones de dólares en la junta de arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (ICC, Miami). El 11 de marzo de 2020, Salini Impregilo de Italia, otro socio del consorcio encargado de la construcción de las esclusas post-Panamax, presentó un reclamo contra la ACP en el Centro Internacional para la Solución de Disputas de Inversión del Banco Mundial (CIADI). El monto del reclamo aún no se ha revelado, pero se estima en 2 mil millones de dólares. Ver Carlos Ribagorda, “El experto independiente DFL Associate[s] aumenta los fondos que SACYR recuperará por el Canal de Panamá”, *OK Diario*, 16 de abril de 2020, <https://okdiario.com/economia/experto-arbitrajes-dfl-associate-aumenta-fondos-que-sacyr-recuperara-canal-panama-5461864>, acceso: 13 de junio de 2020.

²¹ ACP, “Panama Canal Traffic: Fiscal Years 2016 Trough [sic] 2018”, <http://www.pancanal.com/eng/op/transit-stats/2018/Table-01.pdf>, acceso: 24 de abril de 2020.

²² ACP “Panama Canal Traffic: Fiscal Years 2017 Trough [sic] 2019”, <http://www.pancanal.com/eng/op/transit-stats/2019/Table-01.pdf>, acceso: 22 de abril de 2020.

²³ ACP, “Annual Report 2019”, pág. 20.

dólares a toda persona mayor de setenta años que no estuviese pensionada o jubilada; un aumento en el salario mínimo; un incremento salarial del 30 por ciento para los policías; y una rebaja en las facturas de electricidad que, según algunos, jamás se concretó (págs. 233, 269).²⁴ Pero Martinelli era un personaje impredecible: muchos tuvieron problemas para tratar con él. Siguiendo el lema de su campaña, “los locos somos más”, los panameños comenzaron a llamarlo “el Loco”, debido a su imprevisibilidad.²⁵ Consecuentemente, su administración recibió un curioso sobrenombre: “gobierno de la locura”.

La administración de Martinelli desarrolló la infraestructura de transporte del país de manera importante. Completó la primera línea de tren urbano (“metro”) en Centroamérica y la tercera fase del tramo marino de la ciudad capital (Cinta Costera III, muy criticada por su impacto visual sobre el Casco Antiguo de la capital); mejoró el transporte urbano capitalino, creando el sistema del “Metro Bus” en reemplazo de muchos de los desordenados operadores independientes (los llamados “diablos rojos”); amplió la vía Domingo Díaz hasta el aeropuerto de Tocumen; y construyó o pavimentó otras carreteras en todo el país. Sin embargo, estos proyectos fueron eclipsados por la corrupción. Como ocurrió en gobiernos anteriores, los contratistas de obras públicas, incluyendo a Odebrecht, ya mencionada, acordaron con funcionarios del gobierno la añadidura de los llamados “sobrecostos” a muchos contratos con el Estado. De acuerdo con dicha práctica corrupta e ilegal, las sumas en exceso del precio original de la contratación se dividen entre funcionarios y contratistas (págs. 262, 277).²⁶ Bajo Martinelli, sin embargo, las cantidades involucradas fueron enormes.

Martinelli también fue acusado de interceptaciones telefónicas ilegales a críticos y opositores. Después de dejar el cargo en 2014 y huir a Estados Unidos a inicios de 2015, en 2018 fue extraditado y juzgado en Panamá. Sin embargo, como era de esperar, dados los niveles de corrupción judicial en el país, en 2019 un tribunal lo declaró “inocente”.²⁷

Las elecciones de 2014, presididas por Martinelli, fueron problemáticas. La “inversión” en la campaña, principalmente por el gobierno, alcanzó niveles sin precedentes. Tras haberse separado del vicepresidente Varela en 2011—luego de que el presidente lo destituyera como ministro de Relaciones Exteriores, una amarga rivalidad se suscitó entre ambos y caracterizó la contienda electoral. Esta fue una carrera a tres bandas, entre Varela, el candidato presidencial del Partido Panameñista; José Domingo Arias, aspirante de CD a la presidencia; y Juan Carlos Navarro, del PRD. Contrariamente

²⁴ Kathyria Caicedo, “Martinelli investigará el aumento en el costo de la luz eléctrica”, *Telemetro*, 10 de agosto de 2009, <https://www.telemetro.com/nacionales/2009/08/10/martinelli-investigara-aumento-costo-electrica/2079519.html>, acceso: 13 de junio de 2020.

²⁵ “Me dijeron loco y el loco les cumplió”, Martinelli tras inauguración del metro”, *Telemetro*, 6 de abril de 2014, www.telemetro.com/nacionales/2014/04/06/loco-cumplio-martinelli-inauguracion-metro/1762953.html, acceso: 25 de abril de 2020.

²⁶ Carlos Anel Cordero, “Cinco obras de la era Martinelli con más de 18% de sobreprecio”, *La Estrella de Panamá*, 27 de abril de 2017, <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/170427/18-cinco-obras-martinelli>, acceso: 13 de junio de 2020.

²⁷ “Caso Martinelli: según jueces no se probó que los pinchazos telefónicos fueron ilegales”, *TVN Noticias*, 27 de agosto de 2019, https://www.tvn-2.com/nacionales/judicial/fallo-Caso-Martinelli-pinchazos-telefonicos-ilegales-noticias_0_5382961713.html, acceso: 13 de junio de 2020.

a todas las expectativas, Varela, a quien las encuestas siempre ponían en tercer lugar, ganó las elecciones.

Un nuevo quinquenio panameñista

El inesperado triunfo de Varela desafió a los expertos, según Conniff y Bigler, y causó consternación en las “élites” políticas (pág. 273). Al contrario de Martinelli, el estilo personal de Varela fue “discreto”. Su gobierno logró completar proyectos iniciados en el período anterior, como la ampliación del canal, el Puente Atlántico sobre la vía acuática en Colón y una segunda línea del metro (pág. 274). Pero, por ineptitud o corrupción (o ambas), otras obras no pudieron concluirse.

La Ciudad de la Salud, uno de los proyectos más controvertidos de Martinelli, tenía un costo original de 517 millones de dólares, estimándose que su construcción terminaría en 2015. La construcción se asignó al consorcio español Fomento de Construcciones y Contratas (FCC), eventualmente implicado en esquemas de corrupción en América. A la fecha, el proyecto sigue inconcluso; la nueva fecha de finalización prevista es 2022. Para entonces, su costo total podría haber aumentado a 850 u 890 millones de dólares.²⁸ La Ciudad de la Salud es un ejemplo de ineficiencia y corrupción generalizadas en la construcción de obras públicas en Panamá. Hacia el final de la administración de Varela, *La Estrella de Panamá* calculó que el gobierno entrante heredaría proyectos incompletos por valor de 5.9 mil millones de dólares.²⁹

En abril de 2016, la publicación de la investigación titulada “Papeles de Panamá” (“*Panama Papers*”) por el periódico alemán *Süddeutsche Zeitung* agregó una nueva cicatriz a la imagen internacional del país. Conniff y Bigler recalcan que los “Papeles de Panamá” constituyeron la mayor filtración de información bancaria en la historia: 11.5 millones de archivos, extraídos de la firma forense Mossack Fonseca (págs. 298-299). Hubo indignación mundial cuando los datos filtrados mostraron que funcionarios gubernamentales en todo el mundo, además de familiares y colaboradores, habían ocultado miles de millones de dólares en compañías fantasmas y cuentas en el extranjero creadas por dicha firma de abogados radicada en Panamá.

Aunque la mayoría de las cuentas bancarias estaban ubicadas en otras jurisdicciones, el nombre “*Panama Papers*” se mantuvo invariablemente (pág. 299). A pesar de los intentos (cosméticos, en su mayoría) de la administración de Varela por limpiar el nombre del país, la enorme filtración socavó aún más la reputación de Panamá como escenario de actuaciones turbias y venales. Con base en los documentos filtrados, algunos países y organizaciones internacionales aprovecharon la oportunidad para incluir al istmo en sus “listas negras”.³⁰

²⁸ Belys Toribio, “Ciudad de la Salud estará lista en este gobierno”, *Panamá América*, 15 de febrero de 2020, www.panamaamerica.com.pa/sociedad/ciudad-de-la-salud-estara-lista-en-este-gobierno-1156541, acceso: 13 de junio de 2020.

²⁹ Mirta Rodríguez, “Proyectos de Varela pendientes por pagar suman casi \$6,000 millones”, *La Estrella de Panamá*, 25 de septiembre de 2019, www.laestrella.com.pa/economia/190613/pagar-suman-varela-proyectos-pendientes, acceso: 24 de abril de 2020.

³⁰ Agence France Presse (AFP), “Juan Carlos Varela: ‘Panama Papers’ es una pelea entre potencias”, *Revista Estrategia & Negocios*, 9 de mayo de 2016, www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/958092-330/juan-carlos-varela-panama-papers-es-una-pelea-entre-potencias, acceso: 13 de junio de 2020.

Un gobierno lento, que le valió a Varela el apodo de “tortugón”,³¹ agravado por la corrupción, la ineficiencia, las disputas entre los partidos políticos y el aumento de los gastos del gobierno (pág. 305) exasperó a muchos panameños. Aunque Conniff y Bigler no cubren las elecciones de 2019, vale la pena mencionar que siete candidatos participaron en la contienda por la banda presidencial. Tres candidaturas independientes obtuvieron casi una cuarta parte de la votación. Al final, Laurentino Cortizo, del PRD, fue proclamado ganador con el 33 por ciento de los votos, seguido muy de cerca por el aspirante presidencial del CD de Martinelli, Rómulo Roux (31 por ciento), después del cual el independiente Ricardo Lombana obtuvo el 19 por ciento de los votos. En estas elecciones, el oficialismo (Partido Panameñista) tuvo los resultados más bajos en su historia (11 por ciento).³²

Conclusión

Los autores inician su recapitulación final con una enumeración de algunas de las atracciones de Panamá, incluidas las instalaciones del Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales (STRI) en el país, Gamboa Rainforest Resort, museos en la ciudad capital y pueblos de provincias, playas en las costas del Caribe y el Pacífico, bosques tropicales y ecosistemas montañosos hacia el este y el oeste de la zona transísmica, entre otras. A continuación, presentan un breve resumen de los acontecimientos desde la década de 1980 hasta el presente, destacando el mejoramiento del país desde el derrocamiento del régimen militar. Entre las principales mejoras, Conniff y Bigler mencionan la restauración de la democracia, el crecimiento económico (ininterrumpido en 1989-2019), el auge turístico de principios de la década de 2000, la exitosa administración panameña del canal y su ampliación, y la transformación del Aeropuerto de Tocumen en el “hub de la Américas”.

En síntesis, *Modern Panama*, ofrece una lectura de nuestra evolución política desde los últimos años de la dictadura militar, con un enfoque especial en el canal, su entrega a Panamá y su ensanchamiento en 2007-2016. El canal es uno de los activos más importantes del país y los autores se esmeran en que el lector adquiera plena conciencia de este punto. Además, dedican un capítulo completo a cada administración presidencial desde que la Operación “Justa Causa” depuso a los militares en 1989.

Pero no todos los presidentes reciben el mismo tratamiento: para unos hay mayor indulgencia; para otros, mayor severidad. Si bien la corrupción, la incompetencia y la impunidad constituyen sellos distintivos del proceso político en Panamá, estas características son exaltadas en las administraciones de Guillermo Endara (1989-1994), Mireya Moscoso (1999-2004), Ricardo Martinelli (2009-2014) y Juan Carlos Varela (2014-2019). Los logros se magnifican y los problemas se minimizan en el recuento que Conniff y Bigler hacen de los gobiernos del PRD, presididos por Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) y, especialmente, Martín Torrijos (2004-2009). Por lo tanto, el lector percibe una parcialidad a favor del PRD, acentuada por la dependencia de los autores de fuentes perredistas como el expresidente (por fraude) Nicolás Ardito Barletta (1984-1985) y Fernando Manfredo, uno de los más estrechos colaboradores del régimen militar.

³¹ Alberto Velásquez, “Varela perdió su oportunidad”, *La Prensa*, 28 de octubre de 2018, www.prensa.com/opinion/Varela-perdio-oportunidad_0_5154984531.html, acceso: 13 de junio de 2020.

³² “Elecciones en Panamá: quién es ‘Nito’ Cortizo, al que declaran ganador de la votación presidencial con solo un 2% de ventaja”, *BBC Mundo*, 6 de mayo de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48173037>, acceso: 13 de junio de 2020.

Ficha bibliográfica

Michael L. Conniff y Gene E. Bigler, *Modern Panama: From Occupation to Crossroads of the Americas* (Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press, 2019).