

El misterio del excepcionalismo panameño*

The Puzzle of Panamanian Exceptionalism

James Loxton**

Resumen: En las tres décadas desde la invasión estadounidense que derrocó a la dictadura del general Manuel Noriega, Panamá ha experimentado una transformación notable, y en gran parte ignorada. Se ha mantenido como una democracia estable y es hoy uno de los países más desarrollados de América Latina. Este artículo llama la atención sobre el ascenso de Panamá y destaca varias características intrigantes: es un caso raro de democratización exitosa por invasión militar; es uno de los casos más improbables del mundo de regeneración de un partido de origen autoritario; es un ejemplo destacado de gestión eficaz de los recursos por parte de una empresa estatal; y ha logrado un rápido desarrollo económico a pesar de niveles de corrupción extremadamente altos.

Palabras clave: Panamá, democracia, transición democrática, excepcionalismo, corrupción, desarrollo económico.

Abstract: In the three decades since the U.S. invasion that overthrew the dictatorship of General Manuel Noriega, Panama has undergone a remarkable—and largely overlooked—transformation. It has remained a stable democracy and is today one of Latin America's most developed countries. This article draws attention to Panama's rise and highlights several puzzling features: it is a rare case of successful democratization by military invasion; it is one of the world's most unlikely cases of authoritarian successor party regeneration; it is an outstanding example of effective resource management by a state-owned enterprise; and it has achieved rapid economic development despite extremely high levels of corruption.

Key words: Panama, democracy, democratic transition, exceptionalism, corruption, economic development.

*Loxton, James. "The Puzzle of Panamanian Exceptionalism." *Journal of Democracy* 33 (enero 2022), 85-99. © 2022 National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press. Impreso con autorización de Johns Hopkins University Press. Traducido por: Juan Diego Alvarado.

** James Loxton es profesor titular en el Departamento de Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad de Sidney. Es el autor de *Conservative Party-Building in Latin America: Authoritarian Inheritance and Counterrevolutionary Struggle* (Oxford University Press, 2021).

Cuando el ejército estadounidense invadió Panamá en diciembre de 1989, había pocas razones para tener grandes esperanzas en el futuro del país. La dictadura del general Manuel Noriega, en vigor desde 1983, había sido infame por su brutalidad y corrupción. La posibilidad de un nuevo comienzo parecía desvanecerse en 1994 cuando, en la primera elección posterior a la invasión, los votantes enviaron al Partido Revolucionario Democrático (PRD) de Noriega de regreso a la presidencia. También era una pregunta abierta si este pequeño país de 4,3 millones de habitantes estaría a la altura del desafío de operar el Canal de Panamá, que estaba programado para ser transferido de los Estados Unidos a Panamá en 1999. Desde entonces, los politólogos han prestado una atención limitada a Panamá.¹ Uno podría excusarse por suponer que el país había progresado poco, especialmente dada la publicación en 2016 de los llamados “Papeles de Panamá”, que expusieron los desagradables tratos financieros de muchas empresas e individuos de alto perfil de países alrededor del mundo.

Sin embargo, Panamá es una de las historias de éxito político y económico más notables de América Latina de las últimas tres décadas. No solo se ha mantenido como una democracia estable, sino que también ha sido la economía de más rápido crecimiento de la región y hoy se encuentra entre sus países más desarrollados. Estos logros se han producido en condiciones que van en contra de las creencias generalizadas sobre la democratización y

¹ Para algunas excepciones recientes a este patrón general de negligencia académica, véase Clara Inés Luna y Salvador Sánchez, “Panamá: paraíso imperfecto,” *Revista de Ciencia Política* 29, n.º 2 (2009): 533-64; Harry Brown Araúz y Clara Inés Luna Vásquez, “Panamá: el crecimiento económico a expensas de la política,” *Revista de Ciencia Política* 33, n.º 1 (2013): 287-301; Orlando J. Pérez, “Panama: Democracy Under the Shadow of Corruption,” *Revista de Ciencia Política* 37, n.º 2 (2017): 519-41.

el desarrollo económico. Cuatro características son especialmente llamativas: 1) Es un caso raro de democratización por invasión militar; 2) dio lugar a un partido de origen autoritario electoralmente viable a pesar de condiciones muy desfavorables; 3) es un ejemplo destacado de gestión eficaz de los recursos por parte de una empresa estatal; y 4) ha logrado un rápido desarrollo económico a pesar de los altos niveles de corrupción.

Antes de discutir el misterio del excepcionalismo panameño, es necesario considerar lo que significa describir a un país como “excepcional”. Como lo ilustra el ejemplo tan invocado del excepcionalismo estadounidense, el término se usa típicamente de una de dos maneras. La primera es explícitamente evaluativa. Esta es la visión de los Estados Unidos como un lugar extraordinariamente exitoso y atractivo, una “ciudad sobre una colina”. El segundo, que es favorecido por los académicos, es descriptivo y de valor neutral. Por ejemplo, en su libro *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword* (El excepcionalismo estadounidense: un arma de doble filo), Seymour Martin Lipset destaca cómo Estados Unidos es un caso atípico entre los países desarrollados, y no siempre de manera buena. Llamar excepcional a un país, entonces, es decir o que sobresale en dimensiones que valoramos, o que es algún tipo de anomalía empírica o teórica.

Panamá es excepcional en ambos sentidos. Ha sido sumamente exitoso en varias dimensiones clave al tiempo que desafía la sabiduría convencional de maneras sorprendentes. El caso del excepcionalismo panameño en el sentido evaluativo es tanto político como económico. Desde que emergió de 21 años de gobierno militar, Panamá se ha mantenido como una democracia estable. Ha sido clasificado como “Libre” por Freedom House cada año desde 1994. A diferencia de Ecuador en 2000 y Honduras en 2009, don-

de los presidentes democráticamente elegidos fueron destituidos en golpes militares, Panamá ha estado libre de golpes, lo que podría explicarse en parte por su decisión de abolir su ejército en 1990. A diferencia de Nicaragua bajo Daniel Ortega y El Salvador bajo Nayib Bukele, Panamá también ha logrado evitar el desmantelamiento de la democracia desde arriba por un caudillo electo.

Si la supervivencia democrática de Panamá ha sido su mayor logro político, el país también ha mantenido un alto grado de estabilidad política de otras maneras. Mientras que en las últimas décadas países como Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela han visto colapsar sus sistemas de partidos, el panameño se ha mantenido en gran medida estable, girando, especialmente a nivel presidencial, en torno a dos partidos principales: el PRD y el Partido Panameñista, que fue fundado en 1931 y sirvió durante medio siglo como el vehículo del líder populista Arnulfo Arias. El primer partido es nominalmente de izquierda y el segundo generalmente se describe como de centro derecha, pero en la práctica ambos son partidos centristas pragmáticos. En todas las elecciones menos una desde la transición democrática, el candidato de uno de estos dos partidos ha ganado la presidencia. (La excepción fue la elección en 2009 del empresario Ricardo Martinelli del Partido Cambio Democrático. Incluso esta victoria, sin embargo, fue producto de una coalición con el Partido Panameñista.)

Panamá también ha logrado evitar los vicios gemelos del “continuismo”, cuando los presidentes modifican la constitución para prolongar sus mandatos, y de las “presidencias interrumpidas”, o el juicio político prematuro o la renuncia forzada del jefe del ejecutivo en medio de las manifestaciones masivas.² Si bien la

²Véase Javier Corrales y Michael Penfold, “Manipulating Terms Limits in Latin America,” *Journal of Democracy* 25 (octubre 2014): 157-68; Arturo Valenzuela, “Latin American Presidencies Interrupted,” *Journal of Democracy* 15 (octubre 2004): 5-19.

reelección y la eliminación ocasional de los límites de mandato se ha convertido en una ocurrencia común en América Latina, los panameños han demostrado un firme compromiso con la alternancia. Cuando se les preguntó en un referéndum de 1998 si la constitución debía enmendarse para permitir la reelección consecutiva, se opusieron por un margen de dos a uno. También han optado por un candidato de la oposición en todas las elecciones presidenciales desde la transición a la democracia. Al mismo tiempo, los panameños han permitido que gobiernen los presidentes debidamente elegidos: cada presidente desde la transición a la democracia ha cumplido su mandato completo.

El caso del excepcionalismo panameño es aún más claro con respecto a la economía. Panamá sobresale en comparación no solo con América Latina y el Caribe en su conjunto, sino también con los tres países que son ampliamente considerados como los más desarrollados de la región y a menudo descritos como “excepcionales”: Chile, Costa Rica y Uruguay. En 2019, según datos del Banco Mundial, el PIB per cápita de Panamá (US\$15.728) estuvo muy por encima del promedio regional (\$8.693) y superó al de Chile (US\$14.742) y Costa Rica (\$12.670), solo por detrás del de Uruguay (\$17.688). En términos de paridad de poder adquisitivo (PPA), Panamá tuvo el PIB per cápita más alto de la región con \$32.768. Esto fue el producto de tres décadas de sólido crecimiento económico; el PIB del país se expandió a una tasa promedio de 5,9 por ciento anual entre 1990 y 2019. Si bien el “milagro chileno” es bien conocido, la economía de Panamá ha crecido más rápidamente que la de cualquier otro país de la región.

Por supuesto, un país puede experimentar el crecimiento económico sin que la vida mejore significativamente para la gente común. Por esta razón, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de

las Naciones Unidas se basa en tres indicadores: PIB per cápita en PPA, esperanza de vida y años promedio de escolaridad. El puntaje del IDH en 2019 de Panamá supera al de Costa Rica y casi iguala el de Uruguay, aunque está rezagado con respecto al de Chile. Si bien todos estos países son historias de éxito en cuanto al desarrollo y están clasificados por la ONU como casos de desarrollo humano “muy alto”, los logros de Panamá no han sido ampliamente reconocidos.

A pesar de estos éxitos políticos y económicos, Panamá tiene serios problemas. Con un coeficiente de Gini de 2017 de 49,9 (donde 100 es más desigual y 0 es más igual), tiene un nivel de desigualdad económica que supera el promedio de los catorce países de América Latina y el Caribe para los que el Banco Mundial tiene datos (45,5). Por lo tanto, Panamá es desigual en relación no solo con Chile (44,4), Costa Rica (48,3) y Uruguay (39,5), sino que también se destaca en lo que a menudo se describe como la región más desigual del mundo. Si bien la desigualdad ha disminuido desde la transición a la democracia (en 1989, el coeficiente de Gini de Panamá fue de un asombroso 58,9), sigue siendo un país profundamente desigual.

La corrupción también alcanza niveles extremos en Panamá. En 2020, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional lo ubicó en el puesto 111 de 179 países. Si bien esta clasificación es mejor que la de muchos países latinoamericanos, incluidos México (124), Guatemala (149), Honduras (157) y Venezuela (176), es terrible según cualquier estándar razonable. De hecho, a Panamá le va considerablemente peor en este ranking que a países notorios por sus niveles de corrupción, tales como China (78), India (86) y Brasil (94). Y los dos últimos presidentes de Panamá, Ricardo Martinelli (2009-

14) y Juan Carlos Varela (2014-19), están bajo investigación por lavado de dinero.³

Si los problemas de corrupción de Panamá le quitan algo de brillo a su excepcionalismo en el sentido evaluativo, es simultáneamente un ejemplo de su excepcionalismo en el sentido descriptivo. Aunque se supone que la corrupción obstaculiza el progreso económico, Panamá ha logrado combinar altos niveles de corrupción con un rápido desarrollo, uno de los varios misterios que necesitan explicación.

Democratización por invasión militar

El 11 de octubre de 1968, las fuerzas armadas de Panamá tomaron el poder en un golpe de Estado, y el país pronto fue dominado por el general Omar Torrijos, el autodenominado “Líder Máximo de la Revolución Panameña”. Descrito como un ejemplo de “populismo militar”,⁴ el régimen de Torrijos persiguió una serie de políticas económicas nacionalistas y esencialmente izquierdistas. Después de que Torrijos muriera en un accidente aéreo en 1981, Manuel Noriega, el jefe de la rama de inteligencia militar, gobernó hasta su dramática caída en 1989. No hay nada único en la experiencia de Panamá de gobierno militar. Muchos países latinoamericanos sufrieron golpes de Estado en las décadas de 1960 y 1970, y varios de los regímenes resultantes fueron de izquierda. Lo que es único es cómo el régimen militar de Panamá llegó a ser reemplazado por la democracia: a través de una plena invasión estadounidense.

³“Panamanian Ex-Presidents Banned from Travel amid Corruption Probes,” Reuters, 2 July 2020, www.reuters.com/article/us-panama-politics/panamanian-ex-presidents-banned-from-travel-amid-corruption-probes-idUSKBN2440BQ.

⁴Carlos Guevara Mann, *Panamanian Militarism: A Historical Interpretation* (Athens, Ohio: Ohio University Press, 1996), 114-42.

A partir del 20 de diciembre de 1989, más de veinte mil soldados estadounidenses invadieron Panamá como parte de la Operación Causa Justa. Aunque Noriega había sido un aliado de Estados Unidos, las relaciones se deterioraron a mediados de la década de 1980 debido a su participación en el tráfico de drogas y su creciente brutalidad.⁵ En mayo de 1989, en una de las elecciones no democráticas periódicas del régimen, los conteos rápidos indicaron que el candidato de una coalición de partidos de oposición, Guillermo Endara, había vencido al candidato de Noriega por un margen de tres a uno. En respuesta, Noriega anuló las elecciones, comenzó una violenta represión y, ante los llamados a renunciar del presidente George H. W. Bush, declaró que Panamá estaba en un “estado de guerra” con los Estados Unidos. Estados Unidos respondió invadiendo.

La invasión estadounidense de Panamá fue, y sigue siendo, muy controvertida. Denunciada por la Asamblea General de la ONU y la Organización de Estados Americanos, resultó en un derramamiento de sangre significativo: al menos quinientos soldados y civiles panameños, así como 23 militares estadounidenses, se murieron. También causó destrucción física a gran escala y miles de millones de dólares en pérdidas económicas. Sin embargo, queda un hecho incómodo: funcionó. Noriega fue derrocado, Endara fue instalado como presidente y la democracia echó raíces. Si bien es imposible saber qué habría sucedido sin la invasión, hay razones para creer que los métodos alternativos para eliminar a Noriega no habrían dado frutos. La respuesta de Noriega a las elecciones de 1989 indica que nunca aceptaría la derrota electoral. El fracaso de un intento de golpe de Estado en octubre de ese año sugiere que

⁵Véase Roberto Eisenmann, “The Struggle Against Noriega,” *Journal of Democracy* 1 (invierno 1990): 41-46; Orlando J. Pérez, *Political Culture in Panama: Democracy After Invasion* (New York: Palgrave Macmillan, 2011), 63-87.

era poco probable que fuera derrocado desde dentro. Aunque los golpistas lograron capturar brevemente a Noriega, los militares leales pronto lo rescataron y los líderes del intento de golpe fueron ejecutados. Y los intentos de forzar el derrocamiento de Noriega a través de la presión diplomática y económica, que incluyó sanciones de Estados Unidos que redujeron el PIB de Panamá en al menos un 13 por ciento en 1988, resultaron ineficaces.

La experiencia de Panamá está en tensión con el escepticismo generalizado y comprensible de la eficacia de la democratización mediante la invasión militar, especialmente después de las invasiones lideradas por Estados Unidos de Afganistán en 2001 e Irak en 2003. Junto con Granada, un microestado en el Caribe que Estados Unidos invadió en 1983, Panamá es uno de solo dos países donde la democracia estable ha sido impuesta con éxito por una fuerza militar externa desde las antiguas potencias del Eje después de la Segunda Guerra Mundial.

¿Por qué el éxito en Panamá? Alexander Downes y Jonathan Monten destacan dos factores que pueden ayudar a explicar este resultado: las condiciones estructurales en el país invadido y la estrategia del invasor. En términos de lo primero, es más probable que la democracia se arraigue en países económicamente desarrollados y étnicamente homogéneos que tienen experiencia con el gobierno representativo. En términos de esto último, “Cuando las democracias intervinientes apuntan a líderes individuales para su remoción, pero dejan intactas las instituciones políticas subyacentes de un régimen, es poco probable que ocurra la democratización, incluso si existen condiciones favorables a la democracia”.⁶

⁶Alexander B. Downes y Jonathan Monten, “Forced to be Free? Why Foreign-Imposed Regime Change Rarely Leads to Democratization,” *International Security* 37 (primavera 2013): 94.

El caso de Panamá es consistente con la primera parte del argumento de Downes y Monten. En el momento de la invasión, Panamá ya era un país de ingreso mediano con un PIB per cápita de \$2.446, casi catorce veces el de Afganistán y el triple que el de Irak cuando cada uno fue invadido por los Estados Unidos. Del mismo modo, si bien Panamá siempre ha sido racialmente diverso, su diversidad no es comparable a la extrema heterogeneidad lingüística de Afganistán o las profundas divisiones religiosas de Irak. Además, a pesar de los golpes de Estado y otras formas de inestabilidad política, Panamá tenía décadas de experiencia en elecciones competitivas antes de 1968. En realidad, la invasión de 1989 produjo la restauración de la democracia, no su creación.

La exitosa democratización de Panamá, sin embargo, no encaja con el argumento de Downes y Monten con respecto a la estrategia del invasor. Estados Unidos derrocó a Noriega, pero dejó intactas las instituciones básicas de Panamá, en particular la Constitución de 1972 que Torrijos había introducido.⁷ Permanece vigente hasta el día de hoy, aunque con enmiendas significativas. Más sorprendentemente, en lugar de llevar a cabo el equivalente de la desnazificación en Alemania o la desbaazificación en Irak, Estados Unidos permitió que el PRD siguiera operando, e incluso que volviera al poder en elecciones libres y justas solo unos años después de la invasión.

Un regreso improbable

El partido más exitoso en Panamá después de la transición ha sido nada menos que el PRD, el partido oficial bajo el gobierno

⁷Sobre los orígenes del PRD y la Constitución de 1972, véase Robert C. Harding II, *Military Foundations of Panamanian Politics* (London: Routledge, 2001).

militar. El PRD ganó las elecciones presidenciales de 1994, 2004 y 2019, y obtuvo la mayor cantidad de votos en todas las elecciones legislativas menos una. (Ocupó el segundo lugar en 2014.) En cierto sentido, el éxito electoral del PRD no es sorprendente. Como he discutido en otros lugares, los “partidos de origen autoritario” —partidos que emergen de regímenes autoritarios, pero que continúan operando después de una transición democrática— son extremadamente comunes.⁸ Han estado presentes en casi tres cuartas partes de las nuevas democracias desde la “tercera ola” de la democratización y han vuelto al poder en más de la mitad de las democracias de la tercera ola. América Latina no es una excepción: desde 1978, los votantes en Bolivia, Chile, la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Paraguay han enviado partidos de origen autoritario a la presidencia en elecciones democráticas.

Lo sorprendente es que el PRD prosperó en las condiciones más desfavorables. Se cree que pocos acontecimientos son más dañinos para la reputación de un régimen autoritario que la derrota en la guerra, y por lo tanto, uno podría suponer, para la probabilidad de que surja un partido de origen autoritario viable. Por ejemplo, la última junta militar de Argentina colapsó después de perder ante el Reino Unido en la Guerra de las Malvinas de 1982. Aunque el conflicto había sido inicialmente popular entre los argentinos, la derrota hizo que la marca del régimen se volviera tóxica, y no surgió ningún partido de origen autoritario a nivel nacional. Las dictaduras en Portugal y Grecia que colapsaron en la década de 1970 después de las derrotas militares, en las guerras

⁸James Loxton, “Authoritarian Vestiges in Democracies,” *Journal of Democracy* 32 (abril 2021): 145–58.

coloniales en África en el caso de la primera y en una guerra por Chipre en el caso de la segunda, tampoco lograron producir partidos de origen autoritario.

Una comparación aún más llamativa es Granada. Al igual que Panamá, Granada había estado bajo un gobierno autoritario de izquierda antes de que Estados Unidos invadiera. El revolucionario Movimiento Nueva Joya, bajo la dirección de Maurice Bishop, tomó el poder en 1979. Pero en octubre de 1983, miembros radicales del régimen lo derrocaron y ejecutaron. Días después, Estados Unidos invadió y la democracia se implantó con éxito. Según todos los indicios, Bishop era, y sigue siendo, ampliamente popular. (Hoy en día, el principal aeropuerto del país se llama Aeropuerto Internacional Maurice Bishop.) Sin embargo, el partido formado para representar su legado no logró ganar un solo escaño en las elecciones parlamentarias de 1984 y luego desapareció.

Si el PRD es una anomalía empírica, también es una anomalía teórica. Para entender por qué, es útil distinguir entre lo que yo llamo la “herencia autoritaria” y el “lastre autoritario”.⁹ Lo primero se refiere a los valiosos recursos que los partidos de origen autoritario pueden heredar de las dictaduras anteriores, como un récord de crecimiento económico o una asociación con el “orden”, mientras que lo segundo se refiere a los pasivos de un pasado autocrático, como una historia de abusos contra los derechos humanos.

Dos teorías buscan explicar cómo los partidos pueden descargar su lastre autoritario. En su estudio de los ex partidos gobernantes de los regímenes comunistas de Europa Centro-Oriental, Anna Grzymała-Busse concluyó que los partidos deben hacer una

⁹James Loxton, “Introduction: Authoritarian Successor Parties Worldwide,” en James Loxton y Scott Mainwaring, eds., *Life After Dictatorship: Authoritarian Successor Parties Worldwide* (New York: Cambridge University Press, 2018), 1–40.

“ruptura simbólica con el pasado”, por ejemplo, cambiando sus nombres, purgando sus liderazgos y disculpándose por los crímenes del pasado.¹⁰ La segunda teoría enfatiza el modo de transición democrática. Sobre la base de las experiencias de Taiwán, Corea del Sur e Indonesia, Dan Slater y Joseph Wong argumentan que a los funcionarios autoritarios les conviene iniciar transiciones a la democracia desde una posición de fuerza. Si el régimen termina con una nota alta, es probable que el partido de origen autoritario tenga menos lastre y, por lo tanto, se desempeñe mejor bajo la democracia. A esto lo llaman “conceder para prosperar”.¹¹

La experiencia del PRD no es consistente con ninguna de estas dos teorías. El régimen autoritario de Panamá terminó en las peores circunstancias posibles: en medio de una severa crisis económica y después de una invasión militar. Noriega fue capturado, juzgado en los Estados Unidos por una batería de cargos, y pasó diecisiete años en una prisión de Miami. El PRD tampoco hizo una ruptura limpia con el pasado. Por el contrario, abrazó con entusiasmo el legado del antiguo régimen, o más precisamente, parte de ese legado. Hasta el día de hoy, el logotipo del PRD es el número once dentro de una “O”, una referencia al golpe del 11 de octubre de 1968. El encabezado de la página de Twitter del PRD es una imagen de Torrijos con uniforme militar, y la sección de ideología de su página web proclama su compromiso con “los principios del torrijismo”. El PRD eligió dos veces al hijo de Torrijos, Martín Torrijos, como su candidato presidencial, y ganó en 2004.

¹⁰Anna M. Grzymala-Busse, *Redeeming the Communist Past: The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 69.

¹¹Dan Slater y Joseph Wong, “The Strength to Concede: Ruling Parties and Democratization in Developmental Asia,” *Perspectives on Politics* 11 (Septiembre 2013): 717–33.

¿Qué explica el improbable regreso del PRD bajo la democracia? El partido fue pionero en una estrategia novedosa que yo llamo “sacrificar un chivo expiatorio para prosperar”.¹² Mientras abrazaba la memoria de Torrijos, arrojó a Noriega debajo del autobús. Esta estrategia fue implementada por el exitoso candidato presidencial del partido en 1994, Ernesto Pérez Balladares, quien “[perdió] ninguna oportunidad de desvincularse de Noriega... y envolverse en el manto del general más popular de Panamá, Omar Torrijos”.¹³ En la campaña electoral, Pérez Balladares calificó a Torrijos como “un héroe y un gran innovador”, al tiempo que denunció a Noriega como “un traidor y una vergüenza”.¹⁴ Esto requirió una reescritura significativa de la historia. Noriega había sido un aliado cercano de Torrijos, incluso ayudando a salvarlo de un intento de golpe de Estado en 1969. Por su papel en los aspectos coercitivos del régimen, Torrijos supuestamente describió a Noriega como “mi gángster”. Es más, ni Pérez Balladares ni el resto del PRD parecen haber tenido ningún reparo en trabajar con Noriega cuando estaba en el poder. De hecho, Pérez Balladares fue el jefe de campaña del candidato de Noriega en las fraudulentas elecciones presidenciales de 1989.

Esta estrategia resultó eficaz porque Noriega era un chivo expiatorio perfecto: era una figura extraordinariamente malévola, y Torrijos había estado muerto durante el tiempo suficiente como para poder desacoplarse plausiblemente de Noriega en la imaginación popular. Además, Torrijos tuvo algunos logros notables como

¹²Véase Loxton, “Introduction,” 14–18.

¹³David R. Dye, “Panama Voters Choose President from Topped Noriega Party,” *Christian Science Monitor*, 10 de mayo de 1994.

¹⁴Citado en Howard W. French, “Panama Journal: Democracy at Work, Under Shadow of Dictators,” *New York Times*, 21 de febrero de 1994.

dictador: se redistribuyó la tierra, se introdujo un nuevo código laboral progresista, más trabajadores se unieron a los sindicatos y el gasto social aumentó. Lo más importante es que Torrijos negoció dos tratados que iniciaron la transferencia del control del Canal de Panamá de los Estados Unidos a Panamá. Al hacerlo, resolvió el tema político más espinoso del país y, a los ojos de muchos panameños, aseguró su lugar en el panteón de los héroes nacionales. En suma, la estrategia del “chivo expiatorio” le dio al PRD lo mejor de ambos mundos: podía aprovechar al máximo su herencia torrijista mientras descargaba su lastre en Noriega.

Mantener a la gallina de los huevos de oro viva y bien

La historia de Panamá está inextricablemente ligada al canal que lleva su nombre. El sueño de conectar el Atlántico y el Pacífico con un canal a través del istmo panameño data de los primeros días del colonialismo español en América. Pero ese sueño no se hizo realidad hasta 1903, cuando los rebeldes respaldados por Estados Unidos declararon la independencia de Panamá de Colombia, de la que había sido parte desde 1821. En el controvertido Tratado Hay-Bunau Varilla que resultó, la nueva República de Panamá cedió el control de un futuro canal y una franja de territorio circundante (conocida como la Zona del Canal) a los Estados Unidos “a perpetuidad”. Durante los siguientes años, se construyó el Canal de Panamá, considerado como una de las grandes maravillas de la ingeniería del mundo. En 1920, se abrió para uso comercial e inmediatamente se convirtió en una arteria central del comercio internacional.

A pesar de su ubicación geográfica, el término “Canal de Panamá” no era totalmente preciso. El canal estaba controlado por

los Estados Unidos, que mantenía una relación de imperialismo formal con Panamá. Decenas de miles de ciudadanos estadounidenses se mudaron a la Zona del Canal (conocidos como “zoneítas”), donde dirigieron el canal y varias instalaciones militares estadounidenses. Más allá de la Zona del Canal, Estados Unidos ejercía poderes tutelares sobre Panamá. Al igual que la Enmienda Platt a la Constitución de Cuba de 1901, el artículo 136 de la Constitución de Panamá de 1904 otorgó a los Estados Unidos el derecho de “intervenir, en cualquier parte de la República de Panamá, para restablecer la paz pública y el orden constitucional”.

A medida que pasaron las décadas, el estado del Canal de Panamá y la Zona del Canal se convirtió en el foco de la creciente ira nacionalista en Panamá. En 1959 y 1964, hubo disturbios sobre qué bandera debía ondear en la Zona del Canal. Después del golpe de 1968, Torrijos hizo de la obtención del control del Canal de Panamá y el territorio circundante la pieza central de su agenda. Como él dijo, “No quiero entrar en la historia; quiero entrar en la Zona del Canal”. Logró ambas cosas. En septiembre de 1977, Torrijos y el presidente estadounidense Jimmy Carter firmaron dos tratados que pusieron fin a la Zona del Canal en 1979 y programaron la entrega del canal de los Estados Unidos a Panamá en 1999.

No obstante, había preguntas reales sobre si Panamá estaba a la altura de la tarea de manejar el canal por su cuenta. El desafío era técnico. A diferencia del Canal de Suez en Egipto, el Canal de Panamá está sobre el nivel del mar y opera a través de un complicado sistema de esclusas. Los panameños habían sido excluidos en gran medida de las posiciones técnicamente más exigentes del canal: en 1979, constituían solo el 7 por ciento de los gerentes y menos del 2 por ciento de los pilotos del canal, una ocupación crítica

y altamente calificada.¹⁵ El segundo desafío era político. El mundo en desarrollo está plagado de ejemplos de industrias nacionalizadas que se hundieron, desde la “zairianización” bajo Mobutu Sese Seko en lo que hoy es la República Democrática del Congo hasta la industria petrolera en Venezuela bajo Hugo Chávez y Nicolás Maduro. Ya sea debido al saqueo, la dotación de personal por compinches incompetentes o la mala asignación de recursos sobre la base de consideraciones políticas a corto plazo, existía el riesgo de que el Canal de Panamá sufriera un destino similar.

Sin embargo, Panamá no mató a la gallina de los huevos de oro. Por el contrario, el canal, del que depende abrumadoramente la economía panameña, se convirtió en un ejemplo destacado de la gestión eficaz de los recursos.¹⁶ Los tiempos de tránsito y las tasas de accidentes disminuyeron drásticamente después de la entrega de 1999. Se realizaron nuevas inversiones para mejorar su infraestructura física, incluida una importante expansión que se inauguró en 2016. También hubo innovaciones importantes en el modelo de negocio del canal. Si bien la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), al igual que la entidad controlada por Estados Unidos que reemplazó, es una empresa estatal, se opera de acuerdo con imperativos comerciales y no como un servicio público. Por lo tanto, la estructura de peaje del canal se revisó para maximizar las ganancias, con diferentes barcos y el cobro de diferentes tarifas basadas en una variedad de factores. Los efectos se sintieron de inmediato, con las contribuciones del canal al tesoro panameño

¹⁵Michael L. Conniff y Gene E. Bigler, *Modern Panama: From Occupation to Crossroads of the Americas* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), 63; Noel Maurer y Carlos Yu, *The Big Ditch: How America Took, Built, Ran, and Ultimately Gave Away the Panama Canal* (Princeton: Princeton University Press, 2011), 299.

¹⁶Sobre la gestión eficiente del Canal de Panamá después del traspaso de 1999, véase Maurer y Yu, *The Big Ditch*, 298-312 y Conniff y Bigler, *Modern Panama*, 200-31.

más que cuadruplicándose entre 2000 y 2008. Debido a esta combinación de eficiencia, inversión y orientación al mercado, Noel Maurer y Carlos Yu concluyen que Panamá “manejó el canal de manera mucho más eficiente y comercial que los Estados Unidos”.¹⁷

¿Por qué Panamá pudo operar el canal tan eficazmente? La solución al desafío técnico fue relativamente sencilla, aunque de una manera que sería difícil de replicar. La brecha de 22 años entre la firma de los tratados Torrijos-Carter y la entrega del Canal proporcionó tiempo para que ocurriera un proceso gradual de “panameñización” de la fuerza laboral. Durante este período, como cuentan Michael Conniff y Gene Bigler, Estados Unidos “tomó esfuerzos especiales para reclutar, entrenar y retener a panameños para puestos ejecutivos y trabajos de alta calificación como pilotos y capitanes de remolcadores”.¹⁸ Para la entrega, el 97 por ciento de la fuerza laboral del canal era panameña, incluido su principal administrador.

Para evitar que la interferencia política socavara la gestión eficiente del canal, los sucesivos gobiernos tomaron medidas rigurosas para garantizar la autonomía de la ACP, en particular a través de una enmienda a la constitución panameña conocida como el Título XIV. Garantiza, entre otras cosas, que los miembros de la junta directiva de la ACP (de los cuales solo uno es nombrado por el presidente) desempeñen mandatos escalonados de nueve años, y que la ACP fije su propio presupuesto sobre una base de tres años separada del presupuesto nacional anual. Crucialmente, esta enmienda fue apoyada por los dos principales partidos de Panamá: introducida en 1993 por el presidente Endara del Partido Panameñista, fue ratifica-

¹⁷Maurer y Yu, *The Big Ditch*, 10.

¹⁸Conniff y Bigler, *Modern Panama*, 122.

da por el presidente Pérez Balladares del PRD en 1994. Sin embargo, si la existencia del Título XIV es la causa próxima del aislamiento político de la ACP, la causa última es menos clara. La decisión de construir un cordón sanitario alrededor de la ACP es especialmente sorprendente dada la corrupción generalizada del país.

Corrupción y desarrollo

La existencia de la corrupción masiva en Panamá no solo es una deficiencia moral, sino también muy llamativa desde una perspectiva teórica y empírica dado el sólido desempeño económico del país. Se sabe que la corrupción puede obstaculizar el desarrollo económico, con varios estudios mostrando una fuerte correlación negativa entre los dos.¹⁹ Pero una vez más, Panamá es una excepción: de los 53 países clasificados por el Banco Mundial como de “altos ingresos” en 2019 para los cuales existen datos, Panamá fue, por mucho, el más corrupto según el Índice de Percepción de la Corrupción.²⁰

El análisis de Yuen Yuen Ang de las “variedades de corrupción” en China, otro caso de alto crecimiento en medio de la corrupción generalizada, puede ayudar a explicar este resultado inusual. Notando que la definición convencional de corrupción, el abuso de cargos públicos para beneficio privado, abarca una amplia gama de actividades, argumenta que si bien “la corrupción nunca es buena, no todas las formas de corrupción son igualmente malas para la economía”. En su opinión, la corrupción debe

¹⁹ Véase, por ejemplo, Daniel Treisman, “What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?” *Annual Review of Political Science* 10 (junio 2007): 211-44.

²⁰ A raíz de una recesión causada por la pandemia de covid-19, el PIB per cápita de Panamá cayó y el Banco Mundial rebajó la calificación del país a “ingreso medio-alto” en 2021.

desglosarse de acuerdo con dos dimensiones: si el acto corrupto implica un robo directo (malversación de fondos) o intercambios bidireccionales (soborno), y si los actores corruptos son élites o no. Aunque el robo, argumenta, siempre es perjudicial, los intercambios bidireccionales pueden tener consecuencias menos perjudiciales, particularmente cuando involucran a actores de élite, como en el caso de los sobornos para ganar contratos públicos. Si bien esta forma de corrupción puede exacerbar la desigualdad y generar distorsiones económicas a largo plazo, no tiene por qué inhibir el crecimiento. De hecho, citando a la China contemporánea y a los Estados Unidos del siglo XIX como ejemplos, Ang afirma que puede actuar como un “esteroide” para la economía.²¹

Si bien se necesitan más investigaciones para determinar si los detalles del argumento de Ang se aplican a Panamá, la observación general de que la corrupción viene en diferentes formas, y que algunas son más dañinas económicamente que otras, puede ayudar a aclarar las implicaciones del escándalo de los Papeles de Panamá.²² En 2016, millones de documentos del bufete de abogados panameño Mossack Fonseca fueron filtrados por un denunciante anónimo. Los documentos detallaron cómo, a lo largo de las décadas, la firma había ayudado en la creación de más de doscientas mil corporaciones fantasma y cuentas bancarias offshore para clientes ricos, que iban desde empresarios estadounidenses y políticos prominentes en varios países hasta cárteles de la droga mexicanos. Al ayudar a sus clientes a mover su dinero a paraísos fiscales, incluido el propio Panamá, la firma fue cómplice de actividades

²¹Yuen Yuen Ang, *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption* (New York: Cambridge University Press, 2020), 9, 11, 12.

²²Para una descripción general del escándalo de los Papeles de Panamá, véase Pérez, “Panamá”, 520, 526-29.

que se extendían desde lo moralmente dudoso (elusión de impuestos) hasta lo totalmente ilegal (lavado de dinero).

La conmoción que generaron los Papeles de Panamá estaba justificada, con el escándalo revelando cómo los ricos y poderosos a menudo juegan según su propio conjunto de reglas. Las implicaciones para Panamá mismo, sin embargo, fueron más ambiguas. Si bien el escándalo fue perjudicial para la reputación del país -su clasificación en el Índice de Percepción de la Corrupción cayó de 72 en 2015, el año anterior al escándalo, a 96 en 2017, el año posterior- en realidad no está claro que los servicios prestados por Mossack Fonseca calificarían como corrupción, si con esto nos referimos al abuso de cargos públicos para beneficio privado. Los Papeles de Panamá fueron tan impactantes en parte porque muchas de las actividades que expusieron eran perfectamente legales. Incluso con una definición de corrupción lo suficientemente amplia como para abarcar servicios financieros cuestionables, estas actividades pueden no haber sido especialmente dañinas para la economía de Panamá. Entre 2016 y 2019, el PIB del país creció a más de cuatro veces la tasa promedio de América Latina y el Caribe, y la lista de países y territorios típicamente clasificados como paraísos fiscales, como las Islas Caimán y Luxemburgo, incluye algunos de los lugares más ricos del mundo.

Además de venir en diferentes formas, la corrupción puede propagarse de manera desigual. Esto se refleja en el concepto de “islas de integridad”, o instituciones públicas (como la ACP) que mantienen altos niveles de probidad a pesar de operar en un contexto de corrupción generalizada.²³ El hecho de que el motor de la

²³Véase Peter Eigen, “Combating Corruption Around the World,” *Journal of Democracy* 7 (enero 1996): 163-65.

economía panameña haya permanecido políticamente aislado sin duda ayuda a explicar la capacidad de Panamá de lograr un rápido crecimiento económico a pesar de los altos niveles de corrupción en otras partes del país. Pero, ¿por qué se tomó la decisión de aislar a la gallina de los huevos de oro en primer lugar, y por qué se ha respetado la autonomía de la ACP a lo largo del tiempo? Las reglas formales, incluidas las escritas en las constituciones, pueden ser alteradas o simplemente ignoradas.²⁴ El hecho de que esto no parezca haber ocurrido en el caso del Canal de Panamá es muy llamativo y exige una explicación.

Maurer y Yu sugieren dos posibilidades. La primera es una historia inspiradora de la democracia en acción. Desde el derrocamiento de Noriega, “la interferencia en la operación del Canal de Panamá se convirtió en el ‘tercer riel’ de la política panameña”, en el que “acusaciones creíbles de corromper, politizar o incluso no invertir lo suficiente en el Canal de Panamá se convirtieron en un beso electoral de muerte”.²⁵ Por ejemplo, se cree que la indignación pública por los intentos percibidos por el presidente Pérez Balladares de politizar el canal en beneficio del PRD y su propia familia fue una de las principales razones de su derrota decisiva en el referéndum constitucional de 1998 sobre la reelección presidencial.²⁶

La segunda posibilidad, más inquietante, es la amenaza implícita de una nueva acción militar estadounidense. Junto con el Tratado del Canal de Panamá de 1977, Carter y Torrijos también firmaron el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y

²⁴Véase Steven Levitsky y María Victoria Murillo, “Variation in Institutional Strength,” *Annual Review of Political Science* 12 (junio 2009): 115–33.

²⁵Maurer y Yu, *The Big Ditch*, 305, 329.

²⁶Larry Rohter, “Vote Today in Panama Could Affect Canal’s Fate,” *New York Times*, 30 de agosto de 1998; Larry Rohter, “Ruling Party in Panama Is Profiting from Canal,” *New York Times*, 20 de septiembre de 1998.

al Funcionamiento del Canal de Panamá (conocido como el “Tratado de Neutralidad”), que obliga a Panamá a permitir que todas las naciones usen el canal y lo operen de manera eficaz. El asesor de seguridad nacional de Carter, Zbigniew Brzezinski, explicó lo que esto significaba en la práctica. Cuando un senador estadounidense preguntó qué pasaría si el gobierno de Panamá cerrara el canal “por arreglos”, Brzezinski respondió que “en ese caso, de acuerdo con las disposiciones del Tratado de Neutralidad, iremos allí y cerraremos el gobierno panameño por arreglos”. El ejemplo de la invasión de 1989 sugiere que esta no fue una amenaza ociosa. De hecho, a pesar del empeoramiento de las relaciones con Panamá a mediados de la década de 1980, Estados Unidos “no contempló una invasión militar hasta que Noriega dejó en claro que interferiría con la operación del Canal de Panamá”.²⁷

Las lecciones de Panamá

La historia del excepcionalismo panameño desde 1989 merece ser más conocida. Si bien el país está lejos de ser perfecto, su récord político y económico general debe considerarse un éxito. Una democracia estable en una era de retroceso democrático, Panamá ha aprovechado tres décadas de sólido crecimiento económico para convertirse en uno de los países más desarrollados de América Latina a pesar de una historia complicada de interferencia extranjera, dictadura militar, invasión estadounidense y dependencia abrumadora de un solo recurso: el Canal de Panamá.

¿Qué se puede aprender de la experiencia de Panamá? Una lección que probablemente *no* debería aprenderse es sobre la de-

²⁷Maurer y Yu, *The Big Ditch*, 260, 9.

seabilidad de promover la democratización mediante la invasión militar. Si bien funcionó en Panamá (y Granada), sería un error tratar de repetir la experiencia en países como Cuba y Venezuela. Incluso en Panamá, un pequeño país donde Estados Unidos ya tenía una presencia militar, la invasión produjo un derramamiento de sangre significativo; en los países más grandes con ejércitos más formidables, las consecuencias probablemente serían más trágicas aún.

Una lección de Panamá relevante para países como Cuba y Venezuela, sin embargo, es que los partidos de origen autoritario pueden prosperar incluso en las circunstancias más adversas. Los oficiales autoritarios a menudo se resisten a la democratización porque temen lo que les espera. Para maximizar sus posibilidades en el nuevo régimen, Slater y Wong argumentan que los autócratas deberían iniciar transiciones a la democracia desde una posición de fuerza. Este escenario ya no es viable en Venezuela, dada la crisis humanitaria del país. Las protestas sin precedentes de julio de 2021 en Cuba sugieren que la ventana también podría estar cerrándose allí. El ejemplo de Panamá, sin embargo, muestra que hay otro camino hacia el éxito: sacrificar un chivo expiatorio. Así como el PRD se recuperó al denunciar a Noriega mientras abrazaba a Torrijos, el Partido Socialista Unido de Venezuela en un futuro democrático podría culpar a Maduro por los males del país mientras abrazaba la memoria de Hugo Chávez.²⁸ El Partido Comunista de Cuba podría hacer lo mismo celebrando el legado de Fidel y Raúl Castro, mientras descarga su lastre autoritario en el presidente Manuel Díaz-Canel. En suma, estos partidos no tienen

²⁸James Loxton y Javier Corrales, "Venezuelans Are Still Demonstrating. What Happens Next for the Dictatorship of Nicolás Maduro?" *Washington Post*, blog de Monkey Cage, 20 de abril de 2017.

por qué temer a la democracia: siguiendo el ejemplo del PRD, podrían prosperar como partidos de origen autoritario.

La experiencia de Panamá también demuestra la sabiduría de crear islas de integridad. Si bien lo ideal sería erradicar la corrupción por completo, en entornos de alta corrupción puede ser necesario concentrar los esfuerzos. La prioridad obvia para los países altamente dependientes de un solo recurso es proteger el motor de la economía nacional. La creación de instituciones formales para aislar a las empresas estatales, como el Título XIV de la constitución panameña, es un primer paso importante. Las instituciones, sin embargo, son solo tan fuertes como las normas que las sustentan. Cómo se fomentan tales normas es una pregunta crítica para futuras investigaciones.

La lección final de Panamá es simple pero profunda. Uno de los desafíos centrales creados por la creciente ola de autoritarismo alrededor del mundo es demostrar que la democracia puede mejorar la vida de la ciudadanía. El ejemplo de Panamá demuestra que puede: el ascenso económico extraordinario del país ha coincidido con su tiempo bajo democracia. Esa es una historia que vale la pena contar.