

ISSN L 2805-1912

AÑO 1 / NO1 / ENERO-JUNIO DE 2022 / REP. DE PANAMÁ

GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

1

ISSN L 2805-1912

AÑO 1 / Nº1 / ENERO-JUNIO DE 2022 / REP. DE PANAMÁ

GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

1

TRIBUNAL ELECTORAL

LA PATRIA LA HACEMOS CONTIGO

Instituto de Estudios Democráticos

CONSEJO EDITORIAL DEL INED

Magistrado Director

Heriberto Araúz Sánchez

Salvador Sánchez G.

Constantino Riquelme

Irma Vergara

Linda Domínguez

Jorge Bravo

Javier Vásquez R.

Lilia Rodríguez

TRADUCTORA

Daysi Iraida

CORRECCIÓN Y ESTILO

Cristóbal Navarro Martínez

DISEÑO EDITORIAL / DIGITAL

Javier Vásquez R.

MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Heriberto Araúz Sánchez

Magistrado presidente

Eduardo Valdés Escoffery

Magistrado primer vicepresidente

Alfredo Juncá Wendehake

Magistrado segundo vicepresidente



GOBIERNO & SOCIEDAD

Revista especializada en Democracia y Elecciones del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá.

GOBIERNO & SOCIEDAD es una revista periódica, publicada en formato físico y digital por el Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral cada seis meses, desde enero de 2022.

Acceda a la versión digital de esta obra en el Repositorio del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral, enfocando con su celular el siguiente código QR:



También en la dirección:

<http://rinedtep.edu.pa:8080/bitstream/handle/123456789/488/Revista%20G%26S%20N.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Índice

Palabras del Director	9
Aproximación teórica al concepto de gestión responsable (accountability) para fortalecer la participación ciudadana en Panamá	
Maricarmen Soto Ortigoza, Moisés Moya y Eric Espinosa-Fernández	13
Democracia bajo tutela americana: Panamá (1903-31)	
Alfredo Castillero Hoyos	35
¿Sarípolos? Una indagación sobre el origen de la fórmula de RP adoptada en Panamá	
Salvador Sánchez G.	85
El caso de los Buzos Miskitos: apuntes sobre la reciente sen- tencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	
Lucas M. Mantelli y María José Araya	113
Derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos: Desafíos presentes	
Constantino Riquelme Ortiz	141

Palabras del Director

La revista **Gobierno y Sociedad** se suma a la gama de publicaciones periódicas del Tribunal Electoral, que incluye, entre otras, *Mundo Electoral* y *Ratio Legis*. El objetivo de esta revista en particular es crear un instrumento de difusión de las investigaciones científicas sobre política, democracia y sistema electoral, en América Latina, que por su formato no puedan divulgarse por otros medios. Una revista especializada como esta, publicada tanto en soporte físico como digital, y de acceso abierto, dará, además, mayor visibilidad a las investigaciones producidas en el Tribunal Electoral, sirviendo también de plataforma de divulgación del trabajo de otros investigadores dedicados a los estudios sobre la democracia. Esperamos así establecer un puente eficaz entre la investigación y la elaboración de políticas públicas que desarrollen la democracia y promuevan los derechos políticos.

Aunque el objetivo de la publicación siempre estuvo claro, la fijación del nombre definitivo de esta nueva revista fue un proceso lento, en el que fueron descartándose múltiples denominaciones propuestas, algunas ciertamente sonoras y cargadas de significado, e igualmente atractivas como la finalmente adoptada. Sin embargo, **Gobierno y Sociedad** refleja bien las pretensiones de una iniciativa editorial de las características bosquejadas en el párrafo anterior. No hay en ella planteado una supuesta dicotomía entre el aparato estatal o sus instancias superiores de dirección, y el conjunto de la sociedad. El mensaje pretende, por el contrario, anunciar la intención de acoger en sus páginas que el estudio del universo de los fenómenos políticos, se manifiesten en el entorno

de las instituciones o fuera de ellas. El correlato de ese espíritu es también el de una apertura disciplinaria y metodológica, a tono con las necesidades del país y las circunstancias contemporáneas de la creación del conocimiento.

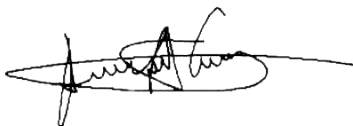
Los artículos que se incluyen en el primer número de **Gobierno y Sociedad** responden a las expectativas trazadas. Se incluyen contribuciones de autores dentro y fuera del Tribunal Electoral de Panamá, pero que tienen en común una gran calidad y un enfoque consistente con el objetivo descrito. Entre ellas se encuentran: *Aproximación teórica al concepto de gestión responsable (accountability) para fortalecer la participación ciudadana en Panamá*, de Maricarmen Soto Ortigoza, Moisés Moya y Eric Espinosa-Fernández. También el trabajo del Doctor Alfredo Castillero Hoyos *Democracia bajo tutela americana: Panamá (1903-31)*, que contribuye al conocimiento de un período de la historia política panameña pocas veces abordado.

Entre los trabajos de los colaboradores del Tribunal, se incluyen el artículo de Salvador Sánchez, *¿Sarípolos? Una indagación sobre el origen de la fórmula de RP adoptada en Panamá*, y el artículo de Constantino Riquelme Ortiz *Derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos: Desafíos presentes*.

Debe destacarse también la contribución internacional, con el artículo de Lucas M. Mantelli y María José Araya titulado: *El caso de los Buzos Miskitos: apuntes sobre la reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

Forjar un entorno de excelencia en la gestión de lo democrático y electoral en Panamá es una tarea ardua, y la investigación es una pieza fundamental para apoyar las políticas públicas sobre bases sólidas. Los artículos reunidos en este primer ejemplar de la revista **Gobierno y Sociedad** son un paso más en la dirección correcta.

Tengo la convicción de que las sucesivas ediciones de **Gobierno y Sociedad** serán un escaparate de la mejor investigación sobre la democracia, los sistemas electorales y la política, contribuyendo así a fortalecer el respeto a los derechos fundamentales y a la estabilidad de nuestras instituciones republicanas. Por eso cierro esta breve presentación como director de **Gobierno y Sociedad**, no solo celebrando la oportunidad de este primer número, sino celebrando los logros que se atisban en el futuro.

A handwritten signature in black ink, featuring a stylized 'H' and 'A' that are interconnected, with a long horizontal stroke extending to the right.

Dr. Heriberto Araúz Sánchez
Magistrado Presidente

Aproximación teórica al concepto de gestión responsable (accountability) para fortalecer la participación ciudadana en Panamá

Theoretical approach to the concept of responsible management (accountability) to strengthen the citizen participation in panama

Maricarmen Soto Ortigoza* (Universidad del Caribe).

Moisés Moya** (Universidad del Caribe).

Eric Espinosa-Fernández*** (Universidad del Caribe) (Universidad de Panamá).

Resumen: Se profundiza la temática en Panamá desde el objetivo de generar teoría desde la óptica epistemológica del concepto de Gestión Responsable (Accountability), para fortalecer la participación ciudadana. Enmarcado en un paradigma cualitativo, uso de hermenéutica de la doctrina, los resultados permitieron identificar teorías sobre rendición de cuenta y la contabilidad social, para toma de decisiones y detección de gastos hundidos en audiencias públicas. Se concluye que los gobiernos deben ser transparentes a través de la responsabilidad, más allá de lo financiero.

Palabras Claves: Gestión responsable, Participación ciudadana, Gastos hundidos, Doctrinas, Audiencias públicas.

*Posdoctoral en Gcia. de las Organizaciones. PhD en Filosofía de la Educación; doctora en Ciencias Mn. Gerencia. Doctora en Innovaciones Educativas, máster en Gerencia de RRHH, especialista en PsicoNeuroLingüística. Miembro del Instituto Venezolano de Psicolingüística. Docente-Investigador, vicerrectora Académica de la Universidad del Caribe. Universidad Latina. <https://orcid.org/0000-0003-2693-383X> Thompson Researcher ID: 3326-2015. drasotom@gmail.com

**Máster en Dirección Comercial y Marketing, máster en Gestión y dirección de marketing global y nuevos mercados, Lcdo. en Derecho, Internacional financiero, mercantil y tributario, Rector de la Universidad del Caribe. Moises.moya@ucaribe.edu.pa

***Doctorando en Gerencia de la Universidad del Caribe; MBA-Énfasis en Mercadeo político; MBA-Especialización en Comercio Internacional; postgrado en Docencia Superior Universidad; MBA-Énfasis en Recursos Humanos; postgrado en Alta Gerencia; Lic. Administración de Mercadeo y Publicidad. Docente-Investigador Universidad de Panamá. ericespinosaf@hotmail.es

Abstract: *The theme in Panama is deepened from the objective of Generating theory from the epistemological perspective of the concept of Responsible Management (Accountability), to strengthen the Citizen Participation. Framed in a qualitative paradigm, use of doctrinal hermeneutics, the results allowed to identify theories on accountability and social accounting, for decision making and detection of sunk expenditures in public hearings. It is concluded that the governments must be transparent through accountability, beyond financial matters.*

Key Words: *Responsible Management or Accountability, Citizen Participation, Sunk Expenditures, Doctrines, Public Hearings.*

I. Introducción

La globalización, la competitividad y la generación de conocimientos en el mundo postmoderno hacen que las organizaciones se preocupen por optimizar sus procesos productivos, con énfasis en un mejor uso de sus recursos disponibles en tiempo real. Un nuevo líder líquido el que se transforma constantemente y que tanta falta hace en los actuales escenarios pandémicos todo puede cambiarlo para bien de una sociedad Bauman¹.

Asimismo, la productividad de una organización es el norte para la consecución de las metas trazadas, y por ello, es importante el cumplimiento de los planes y proyectos organizacionales pertenecientes al sector público para los efectos que tuvo la investigación. Entre los principales beneficios generados por el incremento de la productividad de una organización serían producir más en el futuro y monitorear la misma para constatar el uso de los menores recursos, propendiendo a optimizar el nivel de calidad de vida de la sociedad y evitando gastos hundidos.

¹Bauman, Z. (2015). Modernidad líquida.
<https://books.google.com.pa/books?id=yE9kCgAAQBAJ&pg=PP1&dq=bauman&hl=es&pg=PP1#v=onepage&q=bauman&f=false>

Es innegable que los cambios producidos en la sociedad latinoamericana, de manera muy particular en la panameña, apuntan a un ciudadano más preocupado por su calidad de vida sobre todo en estos escenarios de crisis sanitaria, donde prevalece la salud física y mental, sumándose hacia las posturas más exigente ante los encargados de ejecutar las políticas públicas, es decir los gobernantes.

La presión social poco a poco ha venido tomando fuerza, y obliga a las instituciones públicas a reestructurar sus procesos y sus políticas mediante acciones dirigidas más hacia los aspectos sociales, donde las comunidades sean rectoras de sus propios destinos mediante mecanismos de participación y decisión en la planificación, formulación y ejecución de los presupuestos de las instituciones gubernamentales.

Polo & Lobatón (2019) exponen que en los escenarios públicos la contabilidad financiera no ha sido suficiente para el propósito de brindar información útil, oportuna y completa, como sistema de información de acuerdo con la definición de contabilidad para la toma de decisiones asertivas. Deja de lado la importancia de una función de custodia y rendición de cuentas (en adelante responsabilidad).

La contabilidad financiera se considera limitada en estos aspectos, con pocos argumentos que le permitan diseñar los procesos y procedimientos cuando se trata de rendir cuentas en la responsabilidad de las dimensiones, social, ambiental y hasta cultural, (Valleys, 2014). Entra en juego la contabilidad social aproximándose al término responsabilidad o respondhabilidad como intento de traducir el vocablo inglés Accountability para aprehender el significado de la doble función de la disciplina contable en lo que hace:

- a) Rendir cuentas o ser responsable por el control en el manejo de recursos;
- b) Exteriorizar (cuantitativa y/o cualitativamente) el resultante de dicha administración para apoyar a la gestión de un sistema de Responsabilidad Social en negocios socialmente responsables.

En la búsqueda de la relación de bienes de factores productivos y producción final, se ha olvidado el hecho de la responsabilidad (rendición de cuentas) hacia quienes va dirigida la gestión; los gerentes se han centrado más en otros aspectos, que a los inherentes a la transparencia, seguimiento, monitoreo y control del desempeño por parte de quienes son impactados directamente en la calidad de vida por la gestión de una institución pública.

El sector público panameño no escapa a esta realidad, pues las instituciones del gobierno a través de los procesos de modernización y/o digitalización en la región han surgido debido a un variado conjunto de elementos: crisis fiscales, corrupción generalizada, graves ineficiencias, cuestionamiento sobre la injerencia del Estado, demandas de la economía, sociedad civil y sistema político.

Sin embargo, una motivación común y permanente ha sido la necesidad de evitar que este sector político colapse y se transforme en freno para el desarrollo económico.

En este sentido, uno de los pilares que sustentan la formación del nuevo republicano y republicana, “es aprender a convivir y participar”. Este encuentra su sustento filosófico, inicialmente, en el planteamiento de Freires (2002): “El hombre no podrá ejercer su derecho a la participación a menos que haya salido de la calamitosa situación en que las desigualdades del subdesarrollo le han sometido”.

Este planteamiento explica la necesidad de superar el concepto de representatividad con el cual se han colonizados Pueblos enteros y se castró su ser político y ciudadano, promoviendo, por el contrario, y de acuerdo con lo previsto en la Constitución de la República y sus leyes, sobre la participación “... Ley 6 de 22 de febrero de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de *habeas data* y otras disposiciones. Como medio necesario de lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.

También este polo se sustenta en los postulados de sociabilidad, generación y amor propio de Simón Bolívar como máximas del ser un sujeto social. Aunado a esta situación, los gobiernos están tomando conciencia de la necesidad de reestructurar sus procesos administrativos, a fin de mejorar la eficacia de sus actividades, la eficiencia de sus instituciones y la productividad de sus recursos, tanto humanos como financieros, de manera que puedan rendir cuentas a la sociedad y sus superiores, por la honestidad, la legalidad y la calidad formal y sustancial de su gestión. Empero, ¿se está logrando realmente?, ¿Hay verificación y transparencia de los gastos hundidos, que todos saben existen?

En Panamá, puede impulsarse una gestión responsable (accountability), en función de la productividad gubernamental, la cual no se percibe en las actuaciones de la gerencia en las instituciones del gobierno, donde actuar de acuerdo con principios de transparencia, probidad, excelencia y solidaridad con los ciudadanos afectados, no han podido mantener un nivel de respuesta oportuno, efectivo, eficiente y eficaz en el cumplimiento de su misión y visión desde esta perspectiva. Tales reflexiones sobre lo expuesto justifican el presente artículo, el cual tiene como objetivo

general una aproximación teórica al concepto de gestión responsable para fortalecer la participación ciudadana en Panamá.

Según Arreche, Soto (2013), al analizar la responsabilidad (rendición de cuentas), como herramienta eficaz en la productividad de la participación ciudadana, se está logrando un proceso inteligente en la gestión gubernamental desde la base y en uso de un precepto de transparencia y comunicación eficaz, que incentivará la reprogramación de concepciones para la mejora de la calidad de vida a través de procesos administrativos, técnicos, participativos, y de verdadero servicio al pueblo, demostrando que la gestión pública puede realizarse en un marco de integración entre la participación popular del ciudadano y la responsabilidad (rendición de cuentas) como herramienta eficaz de la gestión pública.

II. Aproximación teórica al concepto de Responsabilidad Social (Accuntability): Herramienta eficaz de gobierno

Entendemos por Responsabilidad al proceso de rendición de cuentas, y este ha sido un mandato contemplado en las Constituciones de 1904, 1941, 1946 y 1972. Actualmente en Panamá, la ‘rendición de cuentas’ descansa sobre los pilares de la información, justificación, responsabilidad y sanción. Una de las preocupaciones de las organizaciones a nivel mundial se centra en el aumento de la competitividad como forma de inserción en la economía global. En la base de la competencia se asienta el concepto de productividad, el cual es un factor determinante en el éxito o fracaso de las empresas. ¿Pero a través de que herramientas potentes se consigue esta con mayor efectividad? En ese contexto, para que una organización transite hacia una mayor productividad, necesita integrar todos los

elementos que en su quehacer cotidiano hacen posible la premisa del “ser mejor” y como consecuencia el “hacer mejor”; con ello construirá un futuro que coloque a la gestión vial en una posición competitiva, y con ello un servicio de calidad a menores costos, para lograr una producción eficiente y supervivencia en su entorno al ser capaz de adaptarse a este es por lo que se debe tomar a la responsabilidad (rendición de cuentas) como instrumento para tal fin que englobe a la organización y a la sociedad.

Para la consecución de los preceptos anteriores se recurre a la responsabilidad. Al respecto, Caridad y Pelekais (2005) plantean que la responsabilidad (rendición de cuentas) va más allá de la sanción, agrega valor a la gestión en cuanto a la obtención de resultados de manera responsable. En la administración pública, la responsabilidad se refiere a la obligación que tiene el servidor electo, así como todo ser humano que actúa por delegación de terceros, de rendir cuentas morales y de comprometerse, para bien o para mal, con los resultados de su gestión.

En este orden de ideas, se inserta la responsabilidad en el desarrollo de la gestión organizacional, la cual contempla la rendición de cuentas precisa y oportuna de tipo gerencial de los servidores públicos, sobre el desempeño, calidad y resultados de la gestión. De allí que la evolución de este concepto y su operacionalización se haya esencialmente ligada tanto a la medición como a la evaluación de resultados, análisis costo-efectividad, costo-beneficio y efectividad- ética, así como a la ponderación de factores atinentes a la oportunidad, mérito y conveniencia de las decisiones.

Según González (2003), desarrolla la responsabilidad como la obligación legal y ética, que tiene todo gobernante de informar al gobernado públicamente por la eficacia de la gestión y resultados, y el deber de los funcionarios o empleados de rendir

cuenta ante una autoridad superior y ante el público por los fondos o bienes del Estado a su cargo y/o por una misión u objetivo encargado y aceptado. Aceptar la obligación de ser responsable moralmente se convierte en la guía de la conciencia, que en gran medida refleja las creencias y compromisos sociales, culturales, religiosos, fraternales, cívicos e ideológicos.

Una referencia internacional de importancia es que la Contraloría del Perú, según la resolución No. 072(2000), en sus normas de control interno para el sector público, establece la existencia de dos tipos de responsabilidad: la financiera y la gerencial. La primera de ellas es la obligación que asume una persona que maneja fondos o bienes públicos de responder ante su superior y públicamente ante otros, sobre la manera cómo se desempeñó en sus funciones.

La segunda, referida al interés de los gobernantes de ofrecerles a sus ciudadanos canales y herramientas de participación y control en su gestión, lo cual ha permitido la creación de oficinas de contactos con la comunidad, las audiencias públicas, la figura del defensor de los derechos de los ciudadanos, el uso de las páginas web e-gobierno de gran importancia en los escenarios actuales por el uso de plataformas tecnológicas, entre otros.

Por ello, diversos conceptos hacen reflexiones para impulsar este proceso, cuyo propósito declarado es la profundización democrática. Se trata de prescripciones que se presentan como nuevas; sin embargo, la responsabilidad (rendición de cuentas) es un viejo proceso administrativo sobre el cual poco se conoce. No se duda de que las propuestas actuales incorporen renovaciones, pero se aplican sin estudiar su impacto antes, lo que ha sido la práctica, asumiendo modas con altos riesgos de no lograr los objetivos formalmente presentados.

Ahora bien, el conocimiento sobre responsabilidad (rendición de cuentas) presenta varios problemas. En primer lugar es escaso. Ello está vinculado a que se trata de un fenómeno que en la práctica ha tenido poca importancia como instrumento de cambio o reforma de la gestión; es reciente en el marco del paradigma de la Nueva Gerencia Pública que ocupa un lugar relevante en el discurso de la modernización de la administración pública. En segundo lugar, gran parte del conocimiento sobre la materia lo constituyen propuestas para el cambio, sin un mínimo acercamiento a la comprensión de la realidad.

En tercer lugar, el conocimiento que intenta describir y explicar la realidad tiene a juicio de los investigadores varios problemas, uno de ellos es su carácter idealista en tanto se estudia la práctica de responsabilidad (rendición de cuentas), teniendo como soporte el deber ser, es decir, la identificación de desviaciones entre ese deber ser y la práctica.

Dentro de ese marco, existen otros términos que con frecuencia son usados como sinónimos de responsabilidad (rendición de cuentas), en especial: Responsabilidad, Responsabilización y Accountability. También los términos: Transparencia y Control causan ruido al intentar delimitar las fronteras de la rendición de cuentas.

Sobre este término, Responsabilidad se encuentra a raíz de los cambios que se promueven en la accountability, especialmente en lo que tiene que ver con la participación del ciudadano como sujeto a quien se rinde cuentas, es usado fundamentalmente por organizaciones internacionales que promueven programas anticorrupción, especialmente la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y en aquellos países donde este programa ejerce influencia.

Según Ochoa y Montes de Oca (2004), la rendición de cuentas es un proceso a través del cual los servidores públicos dan

cuenta de sus actos, a distintos sujetos, de modo diverso y a través de diferentes medios, por estar obligados a ello. Al referirse a la Rendición de Cuentas Tradicional, el autor expone que es de “tipo memoria anual, en donde el gobierno menciona las políticas, sus buenas intenciones y una lista interminable de „aparentes logros , pero sin hacer referencia a los resultados concretos asociados a las actividades programadas y los recursos asignados”.

III. Comportamiento Responsable

Se puede decir que es el proceso a través del cual los gobernantes dan cuenta de sus actos, la administración pública burocrática populista, con un objetivo de Responsabilidad constituye en lo esencial la justificación del gasto público, a través de la demostración de inversiones y obras sociales realizados por los gobernantes, sin considerar las ofertas electorales realizadas, los planes formalmente definidos ni el marco legal establecido, con lo cual este sistema de rendición de cuentas tiene una profunda diferencia con el estilo típicamente weberiano.

El objetivo entonces es ser eficaz con establecimientos de normativa legal. Münch y García (2004) exponen que las normas son mandatos precisos que determinan la disposición o actividad que deberá seguirse. Igualmente, Catacora (2001, p. 95) expresa que la normativa legal es aquellas que detalla la forma cómo se debe llevar a cabo un procedimiento.

La responsabilidad necesita para completar el proceso de eficacia la gestión de auditorías, lo cual, según Hernández y Martínez (2003), definen esta fase como el examen que se realiza en una entidad para establecer el grado de economía, eficiencia y la planificación y control como uso de sus recursos al comprobar la observan-

cia de las disposiciones pertinentes, con el objetivo de verificar la utilización más racional de estos y el de mejorar las actividades primarias examinadas. Hoy por hoy es un elemento vital para la gerencia, permitiéndole conocer a los ejecutivos qué tan bien resuelven los problemas económicos y sociales que a este nivel se presentan.

Otro aspecto relevante, para el comportamiento responsable son las audiencias públicas, en este tópico Gordillo (2000) expresa que estas son una forma para consultar las prioridades de asignación de las partidas de inversión regional, permitiendo a las comunidades y a sus representantes que expongan los proyectos que podrían financiarse con estos recursos, dada su importancia para la región.

Para finalizar, la herramienta gerencial que representa la Responsabilidad requiere la revisión de los valores organizacionales, lo cual para Rodríguez (2000) constituyen el primer elemento fundamental para una buena gestión del capital humano, dado que es un sistema de valores cimentado a lo largo de un proceso de socialización, de una base de principios constituyentes de la línea rectora de la conducta del individuo que orientarán la toma de decisiones, y sirven de guía para la acción, para emitir juicios y para diferenciar lo correcto de lo erróneo.

IV. La importancia de la responsabilidad para evitar costos hundidos

Desde el momento en que el gobernante en audiencia pública realiza una rendición de cuenta a la ciudadanía para transparencia y monitoreo, se puede traslucir o no los costos hundidos, entendiéndose por ellos aquellos costos retrospectivos, que han sido incurridos en el pasado y que no pueden ser recuperados (Méndez, 2020).

Según Bruno (2019), los costes hundidos afectan la toma de decisiones y si ya fueron ejecutados, no se pueden revertir, pero el impacto fue totalmente nefasto para cualquier organización, suelen ser una cadena que se arrastra y no permite la agilidad en la organización. Quienes optan por ellos cuentan los días para la llegada de la vacuna y regresar a una forma de hacer negocios que tal vez no llegue nunca.

Según los autores, partiendo de este concepto en la administración pública por ser tan burocrática y gigantesca, los dineros se pierden y nadie los controla, a menos que ciertamente se aplique un buen sistema de gestión, basado en la responsabilidad a la ciudadanía, que permite la transparencia y las acciones claras en cuanto a las finanzas sociales.

V. El origen y fortalecimiento de la Participación Ciudadana

Se requiere de un nuevo abordaje que implique el establecimiento de mecanismos institucionales que permitan aunar esfuerzos entre el Estado, los ciudadanos y la sociedad civil en beneficio de construir soluciones viables de corto, mediano y largo plazo en un ambiente de libertad, inclusión, responsabilidad y eficiencia (González, 2005).

¿Será posible entonces, impulsar un nuevo esquema de funcionamiento democrático, donde el ciudadano, el pueblo y la sociedad civil ocupen el lugar de protagonismo frente al Estado, sus instituciones y su gobierno? ¿Puede contribuir la participación ciudadana a alcanzar la senda del desarrollo, la prosperidad y la modernidad, en nuestros países? ¿Puede la rendición de cuentas apoyar e impulsar el proceso de participación ciudadana?

La incorporación del tema de la participación en la agenda de los distintos gobiernos de nuestra región ha sido progresiva y por varias motivaciones. Una de ellas fue el reconocimiento de la incapacidad del Estado para atender, de manera eficaz y eficiente, las diversidades de demandas y problemas de su entorno específico.

Es por ello que esta situación propició en los gobiernos de la región el impulso de medidas de desregulación, privatización, descentralización y desconcentración administrativa; tratando de incorporar al sector privado en la resolución de una agenda llena de asuntos sin resolver. Otra causa promotora de la participación fue la necesidad de democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil como un elemento.

Según Díaz (2005), plantea que el mandato amplio y suficiente, si se cuenta con la voluntad de los encargados, forja conciencia ciudadana y eso que el legislador llama cultura de participación democrática y protagónica de la participación.

En términos muy sencillos, la participación ciudadana es el proceso mediante el cual los ciudadanos, en forma directa o mediante sus expresiones asociativas, inciden en ciertos procesos gubernamentales definitorios de políticas públicas. Es decir, por medio de la participación ciudadana individuos, comunidades y sectores sociales organizados tienen la oportunidad de intervenir de distintas maneras en la resolución de determinados asuntos de interés colectivo.

Por su parte, la participación ciudadana en la ejecución de las políticas públicas está un tanto más claro. En efecto, sobre este particular hay mucha más experiencia en el ámbito regional latinoamericano. Al respecto, basta recordar los procesos de privatización, aquellos de concesiones públicas, de descentralización o de convenimientos con agentes particulares (con o sin fines de lucro), para la prestación de determinados servicios.

Finalmente, el concepto de la participación ciudadana supone directamente el ejercicio de la contraloría social. Esta contraloría implica la participación de los ciudadanos, de las comunidades y de los sectores sociales organizados en la supervisión, control y seguimiento de las políticas públicas de impacto nacional, regional, local y comunitario; con especial énfasis en aquellas dirigidas al desarrollo humano. La contraloría social es un segmento importante y estratégico de la participación ciudadana, que requiere de un amplio y urgente desarrollo técnico y legislativo para hacerlo realidad de una manera eficaz y eficiente.

Otro autor, Dorta (2008), realiza preguntas como ¿para qué la Participación Ciudadana? muy simple, para la plena realización de los hombres y mujeres, entiéndase de la persona humana. La Participación no es un capricho, es un instrumento indispensable para hacer realidad el Poder Popular, el Poder ya no en mano de los burócratas, sino como instrumento directo de la gente para el encuentro con su propio camino.

En este sentido, el Poder Popular es fundamentalmente participación Ciudadana, como instrumentos ejes del poder en manos del pueblo, son la vía de desarrollo aunado a la educación. La nueva sociedad surge con un mayor compromiso de la gente; de allí que a mayor participación del ciudadano, mejor sociedad, mejor gobierno y mejor calidad de vida.

Según expresa Dorta (2008), se concreta ahora en seis puntos los fines de la Participación Ciudadana; ellos son la media docena de razones que motivaron a los constituyentes a hacer de la participación el eje fundamental de la democracia:

- a) Desarrollar al individuo y a su colectivo se alcanza, con mucha más eficiencia, a través de la participación de las personas. Cuando los ciudadanos toman parte del

hecho público y político, desarrollan con mayor profundidad sus propias potencialidades.

- b) Afianzar la sociedad democrática, pluralista, tolerante, participativa, crítica, libre, social y protagónica es fin primordial de la participación de los ciudadanos y de las ciudadanas, quienes encuentran así su propio camino y logran sus objetivos.
- c) Fortalecer la democracia, ejercerla a plenitud, tiene en la Participación Ciudadana el instrumento clave. Los principios de soberanía popular, de respeto y desarrollo de los derechos humanos encuentran en la participación una vía segura para su consolidación.
- d) Fomentar el efectivo control sobre los asuntos públicos, resulta particularmente importante para el logro de los objetivos del Estado, siendo para ello indispensable la participación de todos.
- e) Consolidar la solidaridad social, el hombre consciente de que no puede marchar solo, de que la solidaridad lo obliga a transitar junto a sus conciudadanos el camino del desarrollo, permite más fácilmente la felicidad general. Un hombre solidario es un hombre más feliz, y genera, además, felicidad en sus congéneres.
- f) Propiciar las diversas formas de organización social es el sexto de los fines de la Participación Ciudadana que estamos aludiendo. A una mayor Participación Ciudadana se corresponde un más amplio número y modalidad de organizaciones sociales para el protagonismo del hombre.

Así mismo, vinculado al punto anterior, el proceso participativo exige la puesta en marcha de un proceso de capacitación y

adiestramiento de los miembros de las burocracias públicas, como contraparte directa de los procesos y eventos técnicos que se derivaran de la nueva condición participativa de la administración. En cuarto lugar, el Estado y sus instituciones deberán facilitar los recursos organizativos, técnicos y tecnológicos, informativos e informáticos y los espacios físicos para el cumplimiento eficaz de los procesos de participación ciudadana.

Otra condición es la dotación, en forma oportuna y suficiente por parte del Estado, de los recursos presupuestarios para garantizar el funcionamiento de las distintas instancias de participación ciudadana. Por último, para la concreción de los procesos de participación ciudadana se necesita un fuerte apoyo y compromiso político de las fuerzas gubernamentales, en alianza con la sociedad civil organizada. Sin una convicción política firme, la participación ciudadana será solo una declaración de principios bien intencionados.

VI. Evidencias obtenidas a partir del proceso responsable en la gestión pública para fortalecer la Participación Ciudadana en los Estados

El análisis que a continuación se describe presenta una reducción fenomenológica de los resultados correspondientes al levantamiento y análisis de la información que se realizó para esta investigación, y que se enmarcó metodológicamente en los criterios a los cuales está sujeta la variable. Una vez procesada la información recolectada y tabulada se obtuvo los siguientes resultados para la variable Responsabilidad, que permite observar cómo se está llevando a cabo la rendición de cuenta en los organismos públicos estudiados:

Los informantes expresaron elementos que marcan una tendencia, que permiten considerar que la gerencia se identifica

con los compromisos que tiene con los usuarios en esta materia; se realizan demostraciones con la oportunidad de brindarles información sobre los servicios prestados.

En este sentido, Certo (2001) considera que la responsabilidad social tiene diferentes significados para diferentes personas. En la social corporativo, “es la obligación que tiene la gerencia de tomar acciones para proteger y mejorar, tanto el bienestar de la sociedad como un todo, así como los intereses de la organización.

Estos resultados suelen tener claros los compromisos adquirido; sin embargo, tienen limitaciones para poder usarlos.

En cuanto al diagnóstico de la correspondencia, se obtuvo que los gerentes tienen poca responsabilidad en la administración de sus recursos, ya que la misma recae fundamentalmente en los cuentadantes de estas instituciones. No obstante, su trabajo lo realizan de manera mancomunada y armónica con los miembros de la organización y las comunidades, satisfaciendo sus necesidades sentidas y reales bajo un enfoque sustentable, lo cual demuestra un alto sentido de responsabilidad y de visión compartida con los objetivos de la gestión.

Los resultados arrojados llevan a concluir que la comunicación interna, ejercida por los gerentes en sus unidades organizacionales, es en algunas ocasiones directa, personalizada y armónica, donde se respetan los canales fundamentales del proceso comunicacional para el intercambio de conocimiento y el esclarecimiento de tácticas y estrategias para alcanzar los objetivos planteados por la organización.

En cuanto al cumplimiento de la normativa legal, los resultados obtenidos demostraron que los gerentes se apegan, más no dan estricto cumplimiento a las normas y procedimientos establecidos en sus procesos administrativos inherentes a sus funciones. Así mismo, de acuerdo con las instituciones estudiadas, estas

cuentan con una unidad de asesoría jurídica, que se encarga de orientar, tramitar y encauzar la acción de los gerentes en caso de presentarse algún problema legal. Aunado a ello, los gerentes o gobernantes formulan sus políticas enmarcadas dentro de la normativa legal vigente, de lo contrario pueden exponerse a sanciones o penalizaciones establecidas en las leyes vigentes.

La gestión de auditorías es poco utilizada por los gerentes públicos para monitorear el alcance de los objetivos planteados, así como los niveles de eficacia, efectividad y eficiencia en el desempeño de sus funciones. No obstante, reconocen la importancia de estas para la conducción y reprogramación de las metas ante un entorno cambiante.

También se demuestra que los gerentes no realizan audiencias públicas para rendir cuentas y/o dar a conocer su gestión, ni sus prioridades de inversión, ya que las mismas son realizadas a través de los medios de comunicación social. Los proyectos presentados por las comunidades para la asignación de recursos financieros no son expuestos en las audiencias públicas, ya que los mismos deben ser entregados y expuestos ante la gerencia técnica respectiva para su evaluación.

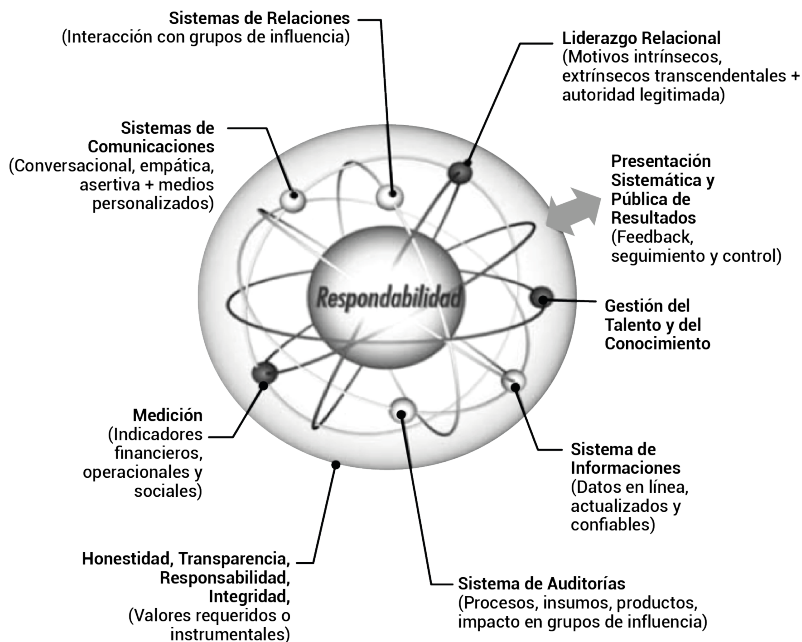
En torno a los valores organizacionales, todos los gerentes públicos encuestados coinciden en que su actuación dentro de la organización esta modelada por principios éticos y morales, tanto personales como organizacionales, en consonancia con el respeto a la dignidad y a los derechos humanos. Es importante destacar que las acciones y el desempeño de los gerentes se enmarcan en parámetros de honestidad y transparencia.

En este sentido, las organizaciones públicas ganarían imagen y credibilidad si construyeran equipos de alto desempeño, con representantes de la comunidad para ejercer la función de la res-

pondabilidad, cuando de programas de responsabilidad social se trate. La relación efectiva empresa-comunidad fomenta la participación, el diálogo, la búsqueda de compromiso, el análisis conjunto de las situaciones y toma de decisiones; todo lo cual se basa en la premisa de que las reglas mejor cumplidas son aquellas en las cuales se ha participado para elaborarlas.

Imagen 1

Componentes de un sistema de cultura de gestión responsable



Fuente: Caridad, Pelekais adaptado por Soto, et al. (2021)

Bibliografía

- Areche, R. Soto, M. (2013). Participación ciudadana en el marco de la gestión pública responsable. Revista ERUDIS. Conocimiento Aplicado. UNEFA, Volumen II Edición No 2. Venezuela.
- Bruno, N. (2019). Costos hundidos endógenos y competencia: aplicación al caso de telefonía local en EEUU. Ensayos de Política Económica Vol III No. 1.
- Caridad, Migdalia y Peleskais, Cira. (2005). Perfil Unitriádico de Empresas. Respondables. Ediciones. Astro Data S.A Maracaibo. Venezuela.
- Catacora, F. (2000). Sistemas y Procedimientos Contables. Mc Graw Hill. Colombia. P.95.
- Certo, S. (2001), Administración Moderna. 8va. Edición. Editorial Prentice Hall. Contraloría General del Perú. (2000). Resolución No. 072.
- Díaz, L. (2005). Los Estados y Municipios. Caracas, Venezuela.
- Dorta, C. (2008). Participación Ciudadana ¿Para qué? Aporrea. Org.www.aporrea.org/poderpopular/a605447.html. pág. visitada el 29 de oct 2009.
- Freires P. (2002). Cartas a Guinea-Bissau. Apuntes de una experiencia pedagógica en proceso. XXI Siglo Veintiuno Editores, s.a. México.
- González, M. (2005). La Participación Ciudadana como paradigma de gobierno. www.analitica.com/va/politica/opinion/2390287.asp. pag. visitada el 29 de oct 2008.
- González (2000), Responsabilidad. Revista Probidad. No. 008.
- Gordillo A. (1998), Jornadas Nacionales sobre instituciones administrativas.

- Hernández M. y Martínez S. (2004). Contabilidad financiera, de gestión auditoría. Economía y empresa. Editorial Pirámide. España.
- Méndez, J. (2020). Políticas Públicas. Enfoque Estratégico para América Latina. México.
- Mûnch y García (2000). Fundamentos de Administración. 8va. reimpresión Editorial Trillas, S.A. de CV. México.
- Ochoa, H y Montes de Oca,Y (2004), Revista Venezolana de Gerencia. rvg v.9 n.27 Maracaibo sep. 2004
- Rodríguez, J. (2000). Indicadores de Calidad y Productividad en la empresa. México/ Printed. Valleys. (2014). Panorama de la responsabilidad social organizacional en América Latina.

Democracia bajo tutela americana: Panamá (1903-31)*

Democracy under the american tutorship: Panama (1903-31)

Alfredo Castillero Hoyos**

Resumen: Este artículo se concentra en: (1) la independencia panameña de Colombia y la renovada búsqueda de legitimidad democrática; (2) la remodelación de la política partidista: el fracaso de una experiencia consociativa, 1903-12; (3) el regreso del sufragio universal masculino (4) el papel de los Estados Unidos en la fundación de la nueva poliarquía. Se reconoce el rol que jugó Estados Unidos en la transformación de la cultura política en Panamá, y en especial, desde la Zona del Canal de Panamá.

Palabras claves: Democracia, democratización, independencia, consociativismo, Panamá, Estados Unidos, protectorado, Canal de Panamá, sufragio universal masculino.

Abstract: This article focuses on: (1) Panamanian independence from Colombia and the renewed quest for democratic legitimacy; (2) the reshaping of partisan politics: the failure of a consociative or based on pacts experience, 1903-12; (3) the return of universal male suffrage; (4) the role of the United States in the founding of the new polyarchy. It is acknowledged the role that the United States played in the transformation of the political culture in Panama, and especially from the Panama Canal Zone.

Key words: Democracy, democratization, independence, consociativism or based on pacts, Panama, United States of America, protectorate, Panama Canal, male universal suffrage.

* El presente artículo es una versión traducida y revisada del capítulo del mismo título, de la tesis de doctorado *Problems of Democracy and Democratization in Panama* (1510-1989).

** El autor es Doctor por la Universidad de Portsmouth, y magister por la Universidad de Warwick. Ha sido miembro del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y Defensor del Pueblo de la República de Panamá. Actualmente es vicepresidente del Centro de Iniciativas Democráticas.

Me sorprendería que los Estados Unidos perdieran la oportunidad de poner sus propias manos [en Panamá] ... Es absolutamente necesario que los Estados Unidos construyan el canal interoceánico y estoy seguro de que lo harán.

(Johann Wolfgang von Goethe

21 de febrero de 1827)

I. Introducción

El rechazo por parte del Senado colombiano del Tratado Herrán-Hay con EE.UU. para la construcción de un Canal a través de Panamá, en un momento en que la economía del istmo estaba paralizada como resultado tanto del fracaso del proyecto del Canal francés como de la destrucción desatada en el país por la Guerra Civil de los Mil Días¹, fue la gota que colmó el vaso para la oligarquía panameña. Esta decidió separar a Panamá de Colombia para construir el Canal, lo que permitiría, por una parte, que fructificara su proyecto nacional transitista y, por la otra, que el país se recuperara.²

¹Sobre la guerra civil de los Mil Días en Panamá, ver, entre otros, Bergquist (1978), De La Rosa (1998:241-62), Pérez Venero (1979) y Ricord (1989).

²Un motivo inexplorado para la independencia que debe haber asegurado al movimiento un grado de apoyo popular entre la minoría de panameños políticamente activos, fue el hecho de que, aunque Panamá –particularmente el Panamá urbano–era un bastión liberal, su voto fue ignorado, obstaculizado incluso, en las elecciones de alcance nacional colombiano, en las que durante los dieciocho años transcurridos desde la instauración del régimen hiperconservador y autoritario conocido como la Regeneración en 1885, solo habían sido elegidos conservadores de las persuasiones nacionalista partidarios del gobierno o histórica contraria a él. En otras palabras, para 1903 Panamá no solo seguía siendo geográficamente periférica y estando pobremente comunicada con el resto de Colombia, sino que se le había privado de autonomía, sus recursos eran explotados sin priorizar sus intereses, estaba en bancarrota, estancada y había sido desolada por la reciente guerra civil. Encima, se había convertido en una región políticamente marginal dentro de Colombia. No importaba la frecuencia con la cual los liberales panameños fueran convocados a las urnas, solo obtendrían gobiernos conservadores, como continuaría siendo el caso de los liberales en Colombia hasta 1930. El dilema puede haber sido similar al de Gales y Escocia entre 1979 y 1997, donde

Panamá entró en el siglo XX el 3 de noviembre de 1903 cuando se independizó de Colombia y se introdujo un nuevo orden político, económico, social y de hecho geográfico -el istmo iba a ser cortado por la mitad para construir el Canal-.³ Durante los siguientes 28 años, a medida que se desarrollaba el proceso de construcción de la nación emergente, Panamá experimentó una vez más con el sufragio universal masculino; pasó de ser una dependencia bajo la tutela política conjunta de Colombia y Estados Unidos, a ser una dependencia económico-política de los EE.UU.; vio su composición y clivajes o fisuras étnicas significativamente alteradas por la oleada de inmigrantes que llegaron una vez más para trabajar en la ruta, pero que, a diferencia de lo sucedido durante el siglo XIX, en su mayoría se quedaron; atestiguó la creación de una sociedad extranjera más allá de su control pero en su seno, a medida que el área que rodea la vía fluvial conocida como la Zona del Canal quedó bajo dominio estadounidense.

Eligiendo entre los muchos cambios del período aquellos que, según la literatura sobre la democratización, más podrían haber afectado a la democracia en Panamá, el texto se concentra en el probable efecto sobre la democratización panameña de:

1. Las circunstancias en las que Panamá se independizó de Colombia.

cuando la elección de considerables mayorías laboristas a nivel local no les dio gobiernos laboristas en Londres, lo que acabaría aumentando considerablemente el voto autonomista y/o secesionista en ambas regiones. En Colombia había otros bastiones liberales como Santander, pero esa región no solo no fue arrasada durante la Guerra de los Mil Días en la misma medida que Panamá, sino que, a diferencia de Panamá, está tanto geográficamente como políticamente en el corazón mismo de Colombia, donde podría decirse que no hay de dónde separarse, por lo que un regionalismo acentuado no podría ser la respuesta de Santander, mucho menos la secesión.

³Con respecto a la independencia de Panamá de Colombia, ver, entre otros, Aguilera (1904), Andreve (1979: 39-50), Arango (1980), Castillero Reyes (1930), De La Rosa (1998: 41-80, 91-100), Huertas (1959), Miró (1953), Porras (en Conte Porras 1996:223-38) y Terán (1976).

2. El intento de establecer un orden político consociativo.⁴
3. La reintroducción del sufragio universal masculino en un momento de modernización socioeconómica,
4. y La presencia estadounidense en Panamá.

II. La independencia de Panamá de Colombia y la renovada búsqueda de legitimidad democrática

En el momento de la independencia, como después de su separación de España, Panamá cumplía parcialmente todas las condiciones que la literatura especializada sostiene que conducen a la democracia:⁵

1. Aunque no hubo una preparación formal para la independencia, muchos de los principales políticos (por ejemplo, Pablo Arosemena, Manuel Amador Guerrero, Rafael Aizpuru y Buenaventura Correoso) habían participado y aprendido de la larga experiencia de autogobierno bajo el Estado Federal (1855-1886). Posteriormente, a pesar del relativo abandono y sometimiento en el que, al menos desde 1886, Panamá había permanecido dentro de Colombia, es excesivo afirmar que era una colonia o que fue

⁴El consociativismo se refiere al sistema de gobierno en el que con el fin de garantizar la estabilidad en sociedades con divisiones complejas y extensas (generalmente de raza, etnia, clase y/o religión), la élite política se distribuye el poder, en ocasiones asemejando un cártel (Lijphart 1999; Lijphart y Waisman 1996). La afiliación partidaria en sí misma ha sido considerada la principal división política en sociedades como Colombia, donde en ausencia de grandes divisiones religiosas, étnicas o de clase expresadas a través del sistema de partidos, las identidades partidarias en sí mismas se volvieron profundamente divisivas con el tiempo (v.gr. Bergquist 1978, Dix 1987, Guillén 1979, Hartlyn 1988, Kline 1983, Payne 1968, Peeler 1985).

⁵De la amplia obra sobre los prerrequisitos de la democracia y, en particular, sobre las condiciones de un proceso de independencia que podrían facilitar la democratización posterior, resulta de particular utilidad la síntesis sucinta de Pinkney (1994:48-60).

tratada inequívocamente como tal (Castillero Hoyos 1999:93-127). Por lo tanto, varios panameños que participaron en el movimiento independentista habían participado en la gestión no solo de los asuntos regionales panameños, sino inclusive de los asuntos nacionales colombianos, a veces de modo destacado.

2. Los panameños no solo habían disfrutado de cierta experiencia de autogobierno, sino también --con la excepción parcial de los 17 años del régimen de Regeneración que precedieron inmediatamente a la independencia-- de una experiencia aún más larga con instituciones representativas que se remontaba a los últimos años del período colonial, así como una experiencia excepcional de 33 años (1853-1886) con el sufragio universal masculino o derecho al voto de la totalidad de los hombres mayores de edad (Castillero Hoyos 1999: 93-127, 377-414).

3. Aunque no hubo, como en 1821, acuerdo sobre la entrega del poder, la independencia se produjo pacíficamente, tomando prestado el mismo método de aquella: las tropas fueron compradas y reconvertidas en un ejército nacional, y los EE.UU. se convirtieron en el garante de la independencia, como lo había sido Colombia en 1821, asegurando así la estabilidad necesaria para facilitar una transición tanto a la independencia como a la democracia.

4. Como se discutirá más adelante, la independencia fue el fruto de un acuerdo consensuado entre la élite política de Panamá, una medida que no solo contribuyó a la estabilidad antes mencionada, sino que también otorgó a los líderes conservadores del movimiento una base sólida de apoyo a la independencia y la capacidad de restringir las demandas de las masas durante el período inmediatamente posterior al movimiento.

5. Además, la independencia estaba garantizado por EE.UU., una poliarquía,⁶ país que serviría como custodio tanto de la independencia como del orden social y político establecido por las élites, así como de intermediario político; de árbitro en la arena política.⁷ De acuerdo con la tesis sobre la democratización a través del contacto entre culturas, el hecho de que EE.UU. fuera una poliarquía también debería haber ayudado a dar paso a la democratización de Panamá.

6. Finalmente, la democratización fue prominente entre las preocupaciones de los líderes de la independencia. En este sentido, se puede mencionar que la independencia fue proclamada por un cabildo “abierto al público en general, así como a los funcionarios civiles, militares y eclesiásticos de la ciudad [de Panamá]” (proclamación en McCain:30) --y fue este cabildo el que solicitó la ‘protección directa de los EE.UU.’ y eligió el nombre del nuevo país (McCain:32). Cabe destacar que, siguiendo una tradición extendida en muchas ciudades y países de Hispanoamérica durante las independencias del XIX, el cabildo abierto del 4 de noviembre

⁶La poliarquía o “gobierno de los muchos” es un concepto acuñado por Robert Dahl para definir a las democracias contemporáneas realmente existentes, por contraste tanto con otras configuraciones históricas como con la democracia como ideal virtualmente inalcanzable. Se trata de un régimen en que “la ciudadanía se extiende a una proporción relativamente alta de adultos, y los derechos de ciudadanía incluyen la oportunidad de oponerse a los más altos funcionarios del gobierno y votar en su contra” (Dahl 1989:220). Sus características son que (1) el control sobre las decisiones gubernamentales en materia de políticas públicas recae de acuerdo a la constitución en funcionarios electos; (2) los funcionarios electos son elegidos y removidos pacíficamente en elecciones relativamente frecuentes, justas y libres en las que la coerción es muy limitada, (3) una amplia mayoría de los adultos tienen derecho a votar, (4) una amplia mayoría de los adultos tienen derecho a postularse como candidatos a cargos de elección popular, (5) los ciudadanos tienen un derecho efectivo a la libertad de expresión, en particular de expresión política, incluidas las críticas a los funcionarios, la conducta del gobierno, el sistema político, económico y social imperante y la ideología dominante; (6) los ciudadanos tienen acceso a fuentes alternativas de información que no están monopolizadas por el gobierno ni por ningún otro grupo; (7) la ciudadanía tiene un derecho efectivo a formar asociaciones autónomas y afiliarse a ellas, incluidas asociaciones políticas, como partidos políticos y grupos de interés, que intentan influir en el gobierno compitiendo en elecciones y por otros medios pacíficos (Dahl 1989:233).

⁷A mi entender, fueron el represivo nushismo primero y la Pax Americana después, los que permitieron a la élite disfrutar de esa hegemonía indiscutida sobre los sectores populares panameños que muchos (p.e. Phillips Collazos 1991:14) consideran equivocadamente que siempre disfrutó.

culminó con un Acta Popular suscrita por unas 900 personas (Aguilera 1904: 7-15) o aproximadamente uno de cada seis ciudadanos de la capital, una cifra extraordinaria considerando que para ello han de haber estado presentes durante los dramáticos eventos del día, esperado pacientemente para poder firmar y que con ello estaban asumiendo un compromiso público de defender la independencia con su vida y bienes, lo que en aquellos días de incertidumbre no se sabía si sería necesario.⁸ Más importante aún, durante casi un mes, hasta finales de noviembre, el país se embarcó en el ejercicio de democracia directa más significativo que jamás había realizado; un ejercicio durante el cual 60 distritos de las provincias de Coclé, Colón, Los Santos y Panamá se adhirieron al movimiento a través de cabildos abiertos (Terán 1976; Araúz y Pizzurno

⁸Para calcular, así sea crudamente, el porcentaje de ciudadanos que suscribieron el Acta Popular, asumo que podrían hacerlo, como antes de la constitución nuñista de 1886, todos los hombres mayores de 21 años. Sería lo natural considerando la intensidad de los hechos que se estaban viviendo, que el ejercicio era solemne pero probablemente carecía del nivel organizativo de una elección y que solo un mes después se reintrodujo el sufragio universal masculino. Pues bien, siguiendo esa premisa lo primero a tomar en consideración es que la población de la Ciudad de Panamá se estima un par de años después, en 1905, en 22,000 personas (Mascarín 1969:10). Seguramente se trata de una cifra mayor que la de 1903, no solo por el crecimiento vegetativo, sino porque ya para entonces había en el país 17,000 trabajadores llegados para el proyecto estadounidense de construcción del Canal, y al menos algunos de ellos residirían en la capital. En todo caso, la de 1905 es la estimación más cercana a los hechos. Suponiendo que, como es usual, aproximadamente la mitad de esa población, o sea 11,000 personas eran hombres y de esos, alrededor de la mitad era mayor de edad, habría habido unos 5,500 ciudadanos, que es de donde se desprende el cálculo mencionado de que arriba de 16% de los ciudadanos de la capital, es decir un sexto, suscribieron el Acta Popular. Si quisiéramos estimar el número de firmantes sobre el sufragio vigente hasta ese momento, habría que aplicar las astringencias de la Constitución nuñista. Esta consideraba ciudadano a "los colombianos varones mayores de veintiún años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia" (artículo 15), quienes podían votar para concejeros municipales y diputados a las asambleas departamentales (art.172), las cuales a su vez escogían a los senadores (art. 175). Sin embargo, para las elecciones de mayor alcance, las de los electores responsables de elegir al presidente y vicepresidente, así como de los llamados representantes, quienes integraban la Cámara de Representantes o cámara baja, se limitaba el sufragio a "Los ciudadanos [mayores de 21 años] que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos". Tomando en consideración que en promedio apenas 15% de la población estaba alfabetizada, el número de ciudadanos se habría desplomado a algo más de 800 o sea un centenar menos que los firmantes del Acta Popular. Naturalmente, es posible que, por tratarse de la ciudad capital, el porcentaje de personas alfabetizadas fuera mayor. El requisito económico, más difícil de estimar, restringía el voto a sectores de la clase alta, la clase media de maestros, oficinistas y tenderos, así como la clase media baja de trabajadores del ferrocarril y artesanos (Posada 1997:259). Mírese como se mire, el porcentaje de participación y adhesión era alto no solo en comparación con

1996:14).⁹ Además, en contraste con la práctica durante los 17 años anteriores de restricción de derecho al voto, el sufragio universal masculino fue reintroducido para las primeras elecciones, apenas un mes después de la independencia (McCain 1937:46-47). Para cualquier observador, las perspectivas de la democracia en Panamá en el momento de la independencia deben haber parecido auspiciosas. Y, aunque como bajo los españoles y bajo los colombianos el destino de los panameños no estaba enteramente en sus propias manos, podría decirse que lo estaba más que antes.

III. La independencia y la remodelación de la política partidista: El fracaso de una experiencia consociativa, 1903-12

Si un solo evento demuestra la singularidad de la política partidista panameña dentro de Colombia, es el papel desempeñado por los principales partidos políticos liberales y conservadores en el movimiento independentista de 1903. Aunque la autonomía y ocasionalmente la independencia había sido durante mucho tiempo un objetivo de todos los partidos en Panamá (al menos entre los miembros de la élite económica afiliados a los partidos

las elecciones bajo dominio colombiano (Castillero Hoyos 1999: 93-127, 383-414, 489-96) sino también, como se verá más adelante, con las elecciones que estaban por venir. Mírese como se mire, el ejercicio democrático era extraordinario para la época.

⁹Terán (1976) proporciona los datos a modo de crítica a la legitimidad del movimiento independentista destacando que al final del mes no más del 60% de los panameños se habían adherido al movimiento. Aunque el argumento es digno de atención, no es menos cierto que, según esas mismas estimaciones, la mayoría de los panameños que votó apoyó la independencia. Además, de las regiones que demoraron en adherirse (Chiriquí, Darién y Veraguas), solo parte del pueblo Guna habría considerado brevemente mantenerse leal a Colombia. Por lo tanto, los cabildos lograron el objetivo buscado por los líderes de la independencia, de otorgar legitimidad democrática al movimiento. Por otra parte, el ejercicio en sí fue notable—en el momento de la independencia de España eran pocos los pueblos que tenían derecho de celebrar cabildos abiertos; la propia naturaleza de la institución se había hecho más inclusiva, más democrática en el interín— y es el último caso conocido en que el mecanismo español de democracia directa fue utilizado de manera tan significativa.

políticos), cuando finalmente se alcanzó fue instigada y dirigida principalmente por miembros prominentes del Partido Conservador.¹⁰ Ellos deben haber sabido o al menos sospechado que el voto liberal unificado en Panamá, a diferencia de Colombia, era tan abrumador que probablemente resultaría en la marginación política del conservadurismo después de la independencia.¹¹ Que los conservadores panameños hayan liderado el movimiento independentista cuando lo hicieron, es seguramente la indicación más clara de que sus prioridades (y por lo tanto hasta cierto punto sus políticas) eran distintas de las de los conservadores en el resto de Colombia. Solo seis meses antes su partido había ganado la sangrienta y prolongada Guerra Civil de los Mil Días, que aseguró la hegemonía conservadora en Colombia hasta 1930.

El conservadurismo estaba dispuesto a arriesgar su sobrevivencia como partido a cambio de alcanzar la independencia y el

¹⁰La Junta Revolucionaria que lideraba la independencia estaba formado por ocho miembros, seis de los cuales eran conservadores (José Agustín Arango—senador y abogado de la compañía ferroviaria—el líder del movimiento Manuel Amador Guerrero—un exgobernador y cirujano del ejército que también había liderado los levantamientos fallidos de 1868-71 en reacción a la toma del poder por el liberalismo popular—Ricardo y Tomás Arias—un tendero y dueño de bienes raíces y latifundios—, el General Nicanor De Obarrio—un tendero, ganadero y propietario de bienes inmuebles—y Manuel Espinosa Batista, cuñado de Amador) y solo dos de los cuales eran liberales, Carlos Constantino Arosemena y Federico Boyd. Tres de ellos, los conservadores Arango y Arias junto al liberal Boyd, constituirían el primer gobierno provisional del Panamá independiente, y el conservador Amador se convertiría cuatro meses más tarde en el primer presidente electo del país. En cuanto a los tres hombres encargados de redactar la declaración de independencia, eran De Obarrio, Samuel Lewis, también conservador, y el liberal Carlos Antonio Mendoza. Igualmente, era conservador el gobernador de Panamá designado por el gobierno central colombiano, José Domingo De Obaldía, quien también apoyaría la independencia. Fue uno de los dos únicos gobernadores nacidos en Panamá nombrados durante la Regeneración de un total de 14 que hubo durante el periodo. Quizás uno de los factores que se tomaron en consideración para su nombramiento a pesar de haber declarado en pleno congreso de Colombia que estaría a favor de la independencia si el Tratado Herrán-Hay era rechazado, es que era sobrino carnal de la primera esposa del padre fundador de la Regeneración, Rafael Núñez (1825-94), mandatario cuya vida política había comenzado en Panamá, y del que, por lo tanto, habría sido sobrino político.

¹¹Este apoyo abrumador al partido liberal que era tan evidente para los observadores extranjeros (p.ej. "Los Liberales eran el partido de la mayoría", Sands 1944:64), no se le puede haber escapado a los políticos conservadores locales. De hecho, uno de los próceres del movimiento independentista, el conservador José Agustín Arango, en un comentario destacable señaló que para agitar el apoyo popular (presumiblemente urbano) a la independencia, los conspiradores se apoyaron en el general Domingo Díaz, el Dr. Carlos A. Mendoza, el Dr. Eusebio A. Morales, don Carlos Clement, don Pedro A. Díaz y otros hombres prestigiosos (Gasteazoro et al 1980 Vol.2:7),

liberalismo estaba dispuesto a aceptar la independencia si eso implicaba la posibilidad de regresar al poder, para lo cual requerirían la reintroducción del sufragio universal masculino.

La decisión de los conservadores panameños de encabezar el movimiento independentista tendría efectos importantes en la política partidista del Panamá independiente. Para empezar, fue el comienzo de una experiencia sin precedentes de hasta nueve años (1903-12) de intentos de gobernar consociativamente,¹² una fase durante la cual hubo una política de permitir que el nuevo estado fuera fruto de ambos partidos y sus cuatro facciones principales de conservadores históricos y nacionales y liberales populares y de la elite.¹³ La conciencia que tenían los conservadores de su relativa debilidad electoral frente a los liberales, junto con la conciencia de los liberales de que la independencia, después de todo, solo había sido posible con el liderazgo conservador, hizo que una sucesión de pactos entre las élites partidarias, con todas las combinaciones posibles entre las distintas facciones de cada partido, fuera casi inevitable. Siguió un período en el que llegaron a fusionarse por necesidad (Guardia 1931:38-39).¹⁴ Por lo tanto, hasta la tercera

todos liberales. Además, en lo que debió ser un reconocimiento a la preponderancia del sentimiento liberal en Panamá, en el momento de la independencia el alcalde de Panamá, Francisco De la Espriella, era liberal, aunque presumiblemente de los llamados Independientes afectos a la Regeneración. Años después, el conservador Fernando Guardia diría, en una clara referencia al hecho, que, dada la preponderancia política de los liberales, el destino político de su partido se selló una vez que se produjo la independencia, “en esa ocasión el partido conservador se sacrificó por la República. No lo lamentamos, porque la vida de los partidos no es, no debe ser, sino un medio de servir a la Patria” (1931:28).

¹²Aspectos de esta experiencia los desarrollo en Castillero Hoyos (1999: 419-22).

¹³Aun cuando formalmente la división del liberalismo colombiano era entre radicales e independientes, en el caso panameño solía tener más peso el clivaje o fisura entre liberales populares y liberales de la elite (Castillero Hoyos 1999: 419-24).

¹⁴Por contraste, en Colombia, luego de la derrota en la Guerra Civil de los Mil Días, las fuerzas liberales fueron desplazadas hasta tal punto que ni siquiera estarían en capacidad de competir en una elección presidencial hasta 1914, dos años después de que sus homólogos panameños hubieran asegurado un control prácticamente monopólico del poder. Al momento de la independencia, la situación de los liberales panameños puede haber sido aún peor que la de sus copartidarios en el resto de Colombia. Luego de la aplastante derrota en Palonegro, Santander, el 26 de mayo de 1900, los liberales no recuperarían la capacidad de librar una guerra convencional

elección presidencial en 1912 no se presentaron candidaturas de partidos conservadores o liberales como tales. La elección ese año del estadista más importante de Panamá, Belisario Porras (1856-1942), en la papeleta liberal precipitó el desmoronamiento de un consociativismo que era artificial porque se construyó sobre la supuesta competencia entre dos partidos que gozaban de niveles de apoyo popular muy distintos.¹⁵ La siguiente elección presidencial, la de 1916, enfrentó a dos candidaturas liberales rivales, aunque cada una contó con el respaldo de alguno de los pequeños retazos que sobrevivían del conservadurismo.¹⁶

Si los conservadores no hubieran aceptado otorgar concesiones consociativas a los liberales, podrían haber sido eliminados políticamente incluso antes, en las primeras elecciones de 1903, suponiendo claro está que en este caso hubieran aceptado celebrar elecciones libres. Frente a la debilidad del conservadurismo, el arreglo consociativo era insostenible. La experiencia consociativa

en el resto de Colombia. En cambio, en Panamá la guerra a gran escala inclusive entre fuerzas regulares hizo estragos hasta el final del conflicto dos años después. Esto ocurrió el 21 de noviembre de 1902 a bordo del buque de guerra estadounidense *Wisconsin*, un mes después de que el tratado de Neerlandia del 24 de octubre de 1902 puso fin a todas las formas de guerra irregular en el resto de Colombia. Como resultado, la lucha en Panamá fue no solo más prolongada sino probablemente más intensa que en cualquier otra región. La desorganización y desmoralización que generalmente siguen a cualquier derrota de este tipo se vieron agravadas en Panamá por el alto número de bajas entre los liberales, muy superiores a las sufridas por los conservadores. Además, una de las condiciones negociadas para la paz era el exilio de los principales líderes liberales panameños. Por lo tanto, es muy difícil concebir que los liberales hubieran estado en posición de liderar por su cuenta la separación de Panamá de Colombia cuando sucedió. De hecho, es posible que aquellos liberales que apoyaron la independencia lo hicieran en parte precisamente porque tuvo lugar cuando lo hizo, en un momento en que de lo contrario estaban seguros de permanecer fuera del poder si Panamá seguía siendo parte de Colombia. Otra razón por la que es poco probable que los liberales hubieran liderado la independencia es que, en pocas palabras, a diferencia de los conservadores, estaban profundamente divididos sobre la independencia cuando esta tuvo lugar. Basta pensar en que los máximos líderes de dos generaciones sucesivas del liberalismo popular se dividieron, con Rafael Aizpuru y Carlos A. Mendoza actuando a favor de la independencia frente a una posición compleja de Buenaventura Correoso y la frontal oposición de Belisario Porras. Después de todo, no hay que olvidar que en el siglo XIX el liberalismo popular urbano, habría sido presuntamente reacio a la independencia.

¹⁵Sobre Porras, ver, entre otros, Castro (2000), Conte Porras (1996), De La Rosa (1998:215-20) y Sissett (1972).

¹⁶Después de 1912, los conservadores permanecieron activos en la periferia de la política, con diferentes facciones (fragmentadas posiblemente a lo largo de la vieja división entre "nacionalistas"

no debe ser romantizada. Después de todo, era por definición antidemocrática (aunque no necesariamente autoritaria) y se basaba enteramente en acuerdos entre élites.

La erosión gradual pero clara del conservadurismo llevó a muchos dentro de sus filas a unirse a los liberales que pronto se convirtieron en la única fuerza política de facto en Panamá.¹⁷ Contrariamente a lo que cabía esperar, esto no condujo a un solo partido, sino a la fragmentación del poder político, ya que la hegemonía de los liberales produjo un sinnúmero de divisiones personalistas de su partido, comenzando por aquellas entre, por un lado, los seguidores, presuntamente más democráticos, de Mendoza (mendocistas) primero y Chiari (chiaristas) después, y por otro lado, los de Porras (porristas). El resultado final fue el vaciamiento ideológico de la principal corriente política panameña.

Los principales puntos de disputa habían sido negociados hasta desaparecer o, en el nuevo orden de las cosas, estaban literal-

e "históricos" de conservadores a favor y en contra de la Regeneración) apoyando a candidaturas liberales enfrentadas entre sí. La prevalencia de animosidades y ambiciones sobre los compromisos programáticos fue tal que en 1924 hubo una agrupación conservadora que respaldó la campaña (para la época) comparativamente progresista del liberal popular Manuel Quintero Villarreal. En 1925, con el fin de asegurar el control sobre lo que quedaba de los conservadores, el presidente Rodolfo Chiari aprobó la Ley Electoral 60 que en los artículos 50, 52 y 53 prohibió el registro de más de un partido del mismo nombre (Guardia 1931:15). Como resultado, en 1924 y 1928 los partidos formados por conservadores leales a la administración liberal se registraron bajo la bandera conservadora para evitar que los conservadores de la oposición registraran su propia bandera. Ya en 1931 las dos facciones principales en las que se había dividido el liberalismo, los chiaristas y los porristas (respectivamente seguidores de R. Chiari y B. Porras), incluían conservadores, quienes, según el conservador independiente Guardia (1931), estaban desprovistos de compromisos ideológicos y solo estaban interesados en alcanzar y/o permanecer en sus cargos públicos.

¹⁷La erosión del conservadurismo y la aparición de divisiones personalistas dentro del ahora todopoderoso Partido Liberal se dio tan rápidamente que ya el 28 de junio de 1912 el presidente Pablo Arosemena, un liberal elegido con un considerable respaldo conservador, publicó un artículo dirigido a la dirección liberal afirmando que aunque la unión liberal era necesaria, no podía hacerse a expensas de aplastar electoralmente y diezmar a los conservadores haciéndolos extranjeros en su patria, y excluyéndolos sistemáticamente de toda participación en la administración de los asuntos públicos (Diario de Panamá, citado en Pizzurno 1991:9-10). Esta opinión fue compartida, entre otros, por Ramón Maximiliano Valdés, que había sido liberal nuñista, conservador nuñista y, con la independencia, nuevamente liberal, y que un año antes había dicho que "los conservadores se encuentran en minoría en esta República, que... [se basa] en el sufragio popular, y temen que la superioridad numérica de sus adversarios les impida para siempre participar legalmente en la dirección de los asuntos públicos" (1967:13).

mente fuera de la esfera de decisión de los políticos panameños. La práctica política estaba limitada, por un lado, por los arreglos consociativos alcanzados en la convención constitucional, y, por el otro, por la presencia estadounidense en Panamá. La mayor parte de lo que al parecer se podía hacer dentro de estos límites en términos de la consolidación del incipiente Estado-nación, así como de la consolidación de un orden social más incluyente, lo hizo Porras en varias administraciones durante el período 1912-24. Dentro de las limitaciones impuestas por los estadounidenses, el propio Porras había demostrado que había algún modesto espacio para promulgar algunas medidas reformistas en beneficio de los sectores populares. El conocimiento de dichos límites, y el consenso político en torno a la versión de Porras de lo que era un orden liberal, vació la política de ideología. De manera gradual, con la ejecución exitosa del programa de Porras y la aceptación generalizada del mismo, las diferencias ideológicas dieron paso a un grado considerable de consenso ideológico entre las élites políticas. No en balde se ha dicho que Porras construyó el Estado a expensas del partido.

Prácticas que ya habían estado presentes, aunque sin prevalecer, como el personalismo, el caudillismo, el continuismo, el nepotismo, el clientelismo -también conocido en el campo como gamonalismo o caciquismo- y el oportunismo, llenaron el vacío dejado por la ausencia de ideología.¹⁸ La suerte había sido echada para lo que sería, en su mayor parte, el carácter de la política partidista panameña futura.

¹⁸Esto ya era evidente en 1924 cuando Harmodio Arias declaró con disgusto que los partidos políticos "no representan ningún ideal, ningún principio, ningún programa" (Arias y Quintero 1994:10).

IV. El regreso del sufragio universal masculino

Les digo con franqueza que es absolutamente imposible cambiar en un día a un pueblo que durante años ha estado practicando los métodos electorales que hasta ahora prevalecían bajo la administración colombiana.

El presidente Manuel Amador Guerrero al
Encargado de negocios estadounidense
en 1906 (McCain 1937:65).

*[Incluso] para los anticuados estándares de Tammany [Hall] [las elecciones legislativas panameñas de 1906] fueron un asunto bastante tosco.*¹⁹

El diplomático estadounidense
William Franklin Sands, (1944:64).

La Constitución fruto del consociativismo de 1903/1904 reintrodujo el sufragio universal masculino, que después de las reformas de 1916 se extendió a las contiendas presidenciales, las cuales hasta entonces eran decididas por un Colegio de Electores elegido popularmente por cada provincia para ese único propósito (presumiblemente basado en los modelos estadounidense y colombiano de la época). Las elecciones para presidente y la Asamblea debían celebrarse cada cuatro años, y las elecciones municipales cada dos. Las elecciones a la Asamblea se celebraban a mediados del período presidencial y coincidían con la elección por la nueva Asamblea de dos Designados de entre ellos, los cuales debían sus-

¹⁹Tammany Hall es el nombre que se le da a la robusta maquinaria política del Partido Demócrata de la ciudad de Nueva York que por casi dos siglos entre 1790 y 1960, ejerció el control político combinando caciquismo, clientelismo, fraude y corrupción.

tituir al presidente en caso de ausencia, renuncia, enfermedad o muerte.²⁰ La votación era secreta. Las circunscripciones para la representación en la Asamblea unicameral se establecían en atención a la demografía: en 1904 había un diputado cada 10.000 habitantes o cada fracción adicional de 5.000 o menos (aumentada a 15.000 con la reforma de 1916 que se aplicó en las elecciones de 1924 y 1928), y por lo tanto podían ser, dependiendo de su tamaño, circunscripciones uninominales o plurinominales. Con la Ley 60 de 31 de marzo de 1925 se introdujo el sistema de representación proporcional basado en la distribución por cociente, medio cociente y residuo, lo cual se aplicaría por primera vez en las elec-

²⁰El sistema de designados implicaba que los sucesores legítimos del presidente podían pertenecer a la oposición. El cargo fue visto como la apertura de las puertas a la presidencia de tres maneras: primero, a través de la tradicional sustitución del presidente durante sus ausencias, que podría llegar a ser permanente como sucedió tanto en 1910 como en 1918 tras la muerte de los presidentes De Obaldía y Ramón Maximiliano Valdés, respectivamente; segundo, sentando las bases para la futura campaña presidencial de un designado; y tercero, dándole el control de un proceso electoral al designado si el presidente buscaba la reelección, en cuyo caso este último tenía que retirarse seis meses antes del final de su mandato. Las elecciones de mitad de período se convirtieron en eventos acalorados disputados tanto o más que las elecciones presidenciales (por ejemplo, en 1910). En 1918 el sistema fue reformado para permitir que las elecciones a la Asamblea y las presidenciales coincidieran. La figura del designado crea una gran confusión en cuanto al número de presidentes panameños ya que cada vez que un presidente se ausentaba, incluso por períodos cortos, un designado era juramentado como presidente para reemplazarlo durante su ausencia. La situación se vuelve aún más confusa porque si el presidente estuvo ausente en la primera mitad de su mandato, la persona que lo reemplazaría sería generalmente diferente de la que lo reemplazaría en la segunda mitad, dado que tendía a haber diferentes designaciones en cada mitad de un período presidencial como resultado de la renovación de la Asamblea. Además, como se mencionó arriba, hasta la reforma antirreeleccionista de 1928 había un mecanismo estructural incorporado que aumentaba la probabilidad de que un designado terminara un período como presidente, a saber, que un presidente pudiera postularse para la reelección siempre y cuando se separara de su cargo con seis meses de anticipación (como Pablo Arosemena intentó sin éxito en 1912, y Porras logró hacer en 1918). No era infrecuente que un designado en períodos preelectorales declinara el privilegio de ocupar la presidencia, ya sea porque se vería obligado a ser nada más que el títere del presidente si este último se postulaba para el poder o bien porque él mismo podría desear ser candidato presidencial, para lo cual tendría que renunciar a su cargo con seis meses de anticipación, creando así la posibilidad de que si el Presidente se ausentaba dos veces durante un período tendría dos personas diferentes que lo sustituirían en solo la mitad de su período, comenzando con el llamado primer designado y siguiendo, más cerca de la época electoral, con el segundo o incluso el tercero designado. Cada vez que el presidente se ausentaba por un período muy corto, el designado se incluía formalmente en los recuentos como "presidente" de Panamá, un mecanismo de inclusión que permitía a personas de todos los partidos, clases y convicciones políticas ser "presidente por un día", por así decirlo (Biesanz 1952, 1955). Como resultado, la cifra de gobernantes de Panamá en el período republicano a menudo citada para demostrar el alto grado de inestabilidad política es infundada, como Berguido (1987) demostró en un estudio riguroso.

ciones municipales de 1926 y a partir de 1928 en las elecciones legislativas (Pizzurno y Arauz 1996:143-44).²¹ Con ello, tempranamente se establecían las principales características del sistema electoral panameño.²²

Con la reintroducción del sufragio universal masculino desde las primeras elecciones celebradas en diciembre de 1903, Panamá se convirtió, después de México y Argentina, en el país latinoamericano con la experiencia formal más prolongada con un

²¹Una medida de esa naturaleza introducida oportunamente, digamos una década antes, quizás habría podido salvar al Partido Conservador de su fraccionamiento primero y desaparición después.

²²Véase Convención Nacional Constituyente (1906). Durante el siglo XX, luego de la independencia de Colombia, se celebraron elecciones presidenciales 23 veces (1904, 1908, 1912, 1916, 1920, 1924, 1928, 1932, 1936, 1940, 1945, 1948, 1952, 1956, 1960, 1964, 1968, 1972, 1978, 1984, 1989, 1994 y 1999), legislativas 24 veces (1903, 1906, 1910, 1914, 1918, 1924, 1928, 1932, 1936, 1940, 1945, 1948, 1952, 1956, 1960, 1964, 1968, 1972, 1978, 1980, 1984, 1989, 1994, 1999), municipales 29 veces (1904, 1906, 1908, 1910, 1912, 1914, 1916, 1918, 1920, 1922, 1924, 1926, 1928, 1932, 1936, 1940, 1941, 1948, 1952, 1956, 1960, 1964, 1968, 1972, 1978, 1984, 1989, 1994, 1999). También hubo dos referendos (1992, 1998), dos Plebiscitos (1940, 1977) y una elección al Parlamento Centroamericano (1999). Las elecciones presidenciales fueron indirectas en siete ocasiones (1904 y 1945 por las convenciones constituyentes; 1908, 1912 y 1916 a través de electores provinciales-400 en 1912. Pizzurno 1991; 1972 y 1978 por la Asamblea Nacional de Representantes del Corregimiento o Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento. Tras la reforma del Código Administrativo de 1916 fueron directas de 1920 a 1968, y nuevamente a partir de 1984 tras las reformas del año anterior. Las elecciones legislativas de 1903, 1945 y 1972 fueron para asambleas constituyentes que después de entregar los textos constitucionales se transformaron en asambleas legislativas. El período legislativo de aquellos legisladores electos en 1918 se amplió a seis años para que a partir de 1924 coincidieran las elecciones de legisladores y de presidente. Las elecciones de 1972 y 1978 fueron a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento. En 1980 se eligió un tercio del llamado Consejo Legislativo, similar a una cámara alta. Las elecciones municipales a los consejos locales se celebraron cada dos años entre 1904 y 1932, desde entonces hasta 1941 se celebraron cuatrienalmente. En 1941 las elecciones municipales fueron sustituidas por elecciones provinciales y gobernadores designados centralmente. En 1946 se reintrodujeron las elecciones municipales, pero los alcaldes podían ser nombrados o elegidos. En 1948 los alcaldes fueron elegidos por primera vez directamente. Con la constitución de 1972 los consejos municipales dejaron de ser elegidos directamente y pasaron a estar constituidos por los representantes de los corregimientos de cada distrito con un mínimo de cinco miembros. Los alcaldes fueron nombrados por tres años a partir de una lista de preseleccionados ofrecida por el consejo municipal. Las reformas constitucionales de 1983 volvieron a hacer de la elección de alcaldes una opción. Fueron elegidos en 1984, 1994 y 1999 y nombrados en 1989. Desde 1984 todas las elecciones se han celebrado simultáneamente cada cinco años. Hay estudios sobre las elecciones panameñas durante el protectorado estadounidense por Arias y Quintero (1994), Bendel y Krennerich (1993), Conte Porras (1990: 481-518; 2004), Linares (1989), Pizzurno y Araúz (1996), McCain (1937), Mellander (1971), Sarti (1984), Smith (1986a, 1986b, 1990), Smith y Martínez (1987), Turner (1960), Valdés (1985) y Valdés E. (2006). Nueve de las elecciones del período han sido descritas con cierto detalle (1903, 1904, 1908 y 1910 por Mellander 1971; 1906 por Sands 1994; 1912 por Fábrega 1987, Hils 1988, Pizzurno 1991; 1916 por Rubio 1992; 1918 por Cuestas 1991, Porras 1987; 1922 por Castro 2000). Sobre los partidos políticos en el período, ver Alvarado (1994), Castellero Reyes (1931), Castro (2000), CELA (1993), Conte Porras (1990: 481-518; 2004), De La Rosa (1960), Fábrega (1946), Goytia (1969), Guardia (1931), Hernández (1978), Mendoza (1993), Morales (1999:321-32), Noriega (1978) y Valdés (1967).

sufragio comparativamente incluyente.²³ Si a esto se suma el hecho de que Panamá fue una de las regiones colombianas donde se mantuvo el sufragio masculino universal e igualitario en el siglo XIX durante la hegemonía liberal que se prolongó de 1853 hasta 1886, queda claro que Panamá ha tenido una de las experiencias más extensas con un derecho al voto relativamente inclusivo no solo a escala latinoamericana sino a nivel global.²⁴ Ciertamente, muy por delante de Colombia, donde no se restauraría durante muchos años hasta 1936, y de, por ejemplo, el Reino Unido, donde se mantuvieron algunas restricciones al sufragio universal masculino hasta la Segunda Guerra Mundial.²⁵

A pesar de la reintroducción del sufragio universal masculino en condiciones que eran posiblemente más libres y justas que durante el Estado Federal (1855-1886), la participación siguió siendo sumamente baja. De hecho, en las elecciones presidenciales del período (que son el único tipo de elecciones para las que disponemos de datos fiables) la participación del 6,2% de la población total,²⁶ fue ligeramente inferior a la del periodo del sufragio uni-

²³Este papel pionero no se repetiría con posteriores ampliaciones del derecho al voto a las mujeres (Brasil y Uruguay 1932; Cuba 1934; El Salvador 1939; Bolivia 1938; República Dominicana 1942; Panamá 1945) o cuando se bajó a 18 la edad mínima exigida para votar (Uruguay 1830; Venezuela 1858/1947; Argentina 1912; Brasil 1932; Perú 1955; Panamá 1972). Panamá no ha contemplado bajar la edad para votar a los 16 años como lo han hecho en la región Nicaragua (1984), Brasil (1988), Cuba (1992), Ecuador (2008), Bolivia (2009) y Argentina (2012).

²⁴Los panameños tuvieron su experiencia más temprana de sufragio universal masculino igualitario efectivo bajo la Constitución de 1853. A diferencia de la mayoría de los colombianos, cuando ocho años después la Constitución de 1863 permitió que cada estado determinara el alcance del derecho al voto, solo Bolívar, Cauca, Magdalena y Panamá, optaron por retener el sufragio masculino universal. Solo Panamá pudo gracias a su independencia retomararlo a partir de 1903.

²⁵Además, aunque (como en el siglo XIX) la participación en Panamá se mantuvo baja, según los datos sobre Argentina y México proporcionados por Ochoa (1986: 869.888) fue consistentemente más alta que la de ambos países desde el siglo XIX hasta 1910 inclusive, cuando la participación electoral aumentó al 2,8% de la población en Argentina y en México se mantuvo en un constante 0,1%. En otras palabras, la experiencia panameña con un sufragio inclusivo no solo fue larga, sino que durante ese periodo fue sustantiva en términos comparativos regionales.

²⁶El seis por ciento de los panameños votó en 1908, 1912 y 1916 (Ochoa 1987:892), en 1920 como en 1856 cuando se introdujo por primera vez el sufragio universal masculino, participó el 4,2%, en 1924, el 7,2%, y en 1928 el ocho por ciento (estimaciones basadas en Conte Porras 1990:483-84).

versal masculino en el siglo XIX, cuando promedió el 6,5% (Castillero Hoyos 1999: 488-95).²⁷

Como fue el caso durante el Estado Federal, es posible que la participación entre las personas con derecho a voto no fue tan baja como la participación general podría hacernos creer, entre otras cosas porque la independencia coincidió con otra afluencia masiva de extranjeros al país para trabajar en el Canal construido por EE.UU., en su mayoría afroantillanos y estadounidenses. Los antillanos permanecieron excluidos políticamente durante todo el período como resultado de la política racista dominante.²⁸

Otro factor que podría haber contribuido a la baja participación general, era la práctica frecuente de los candidatos que creían que iban a ser derrotados, ya sea por los votos o por el fraude, de retirarse en el último momento (Ricardo Arias 1908, Pedro

²⁷ Esta participación promedio fue baja para el período 1908-28, ya sea que se compare, por ejemplo, con los EE.UU. (22%-una estimación del autor basada en Ochoa 1987:900), o dentro del contexto latinoamericano. Promediando el porcentaje de la población que votó durante el período en cada país latinoamericano que celebró elecciones presidenciales, Panamá ocupa el undécimo lugar de 18. El ranking es el siguiente: 1.Costa Rica (13,8%), 2.Uruguay (12,6%), 3.Cuba (11,7%), 4.Honduras (11,5%), 5.Nicaragua (10,5%), 6.Guatemala (8,5%), 7.Argentina (8,3%), 8.Colombia (7,3%), 9.México (7%), 10.Paraguay (6,7%), 11.Panamá (6,2%), 12.Ecuador (5,4%), 13.Chile (4,9%), 14.El Salvador (4,6%), 15.Perú (3,3%), 16.Bolivia (2,9%), 17.Brasil (2,2%), 18.República Dominicana (0,1%) (estimaciones del autor basadas en Ochoa 1987: 876, 896, 878, 866, 890, 864, 869, 868, 874, 892, 880, 873, 862, 894, 870, 872, 879). Medido de otra manera, el voto panameño cayó por debajo del promedio regional para el período de 7.1% (estimación del autor). Sin embargo, cabe advertir que la participación panameña está por encima del promedio regional si se toma como referencia todo el período 1900-29, en cuyo caso el promedio fue de 5.6% (Ochoa 1987:863-64). Sin embargo, no creemos que esta última sea una comparación tan justa precisamente porque la explicación probable de esa disparidad es que Panamá tenía el sufragio universal masculino antes que los demás países de la región. Lo que es más relevante y difícil de explicar es por qué cuando la mayoría de los otros países de la región introdujeron el sufragio universal masculino o al menos un sufragio más inclusivo, es decir, cuando las condiciones entre Panamá y otros países de la región eran realmente comparables, la mayoría de ellos generaron consistentemente una mayor participación de lo que era común en Panamá, a pesar de la experiencia previa y dilatada de Panamá con el sufragio masculino universal.

²⁸ Entre 1904 y 1914 los EE.UU. trajeron a Panamá a 60.000 trabajadores del Canal, la mayoría de los cuales permanecieron en el país (Jaén 1978). Hipotetizando un crecimiento aritmético entre los dos censos disponibles del período (1911: pobl. 391,745 --1930: pobl.467,459. Jaén 1978:22), la población de Panamá cuando la ola migratoria cesó en 1914 debió estar cerca de los 400.000, de los cuales aproximadamente el 15% (los ya mencionados 60.000) serían entonces inmigrantes recientes y por lo tanto sin derecho al voto. Para explorar cuánto impactó la inmigración a las tasas de participación, veamos su huella en las elecciones legislativas de 1914, el año en que la inmigración del Canal se estabilizó. Suponiendo que como en 1908, 1912 y 1916 votó alrededor del

Díaz 1912, Rodolfo Chiari 1916, Ciro Urriola 1920, Jorge Boyd 1928).²⁹ Un elemento más a tener en cuenta fue el reparto paritario y aparentemente pre acordado de escaños tanto para las elecciones legislativas de 1904 como para las municipales de 1906 en la Ciudad de Panamá. Si el grado de competencia política tiene tal influencia en las tasas de participación, que los sistemas de partidos polarizados generan una mayor participación que los sistemas de partidos no polarizados (Powell 1980,1986; Crepaz 1990), se puede conjeturar que aquellas elecciones que dejen de ser sustantivamente disputadas y por lo tanto se vean privadas de contenido, generarán una participación aún menor.³⁰

Empleando una vez más al Estado Federal como referente, otro factor clave para la baja participación puede haber sido la

6% de la población, 24.000 panameños de los 400.000 antes mencionados lo habrían hecho. Si luego se estima la participación de ese año entre la población excluyendo los 60.000 inmigrantes recientes, es decir, sobre una población de 340.000, la participación aumentaría un poco en comparación con 1908, 1912 y 1916 a alrededor del 7%. Si bien el aumento es digno de mención, no es dramático, ya que incluso las cifras ajustadas muestran tasas de participación comparativamente bajas. Por contraste, Argentina y Uruguay, países con una población inmigrante y por lo tanto excluida del derecho al voto, respectivamente mucho mayor (30%. De la Plaza 1914: 204) y mayor (17% en Pellegrino 2003: 9), gozaban de una participación promedio mucho más alta para el período que Panamá. Cabe mencionar que, paradójicamente, durante aquel período en Argentina la inmigración gozó de aceptación social y cultural, pero continuó siendo políticamente marginal, situación que se mantuvo por algunas décadas luego de la introducción del voto universal masculino mediante la Ley Sanz Peña de 1912.

Por otra parte, una posible contradicción del liberalismo popular sería que, aunque según testimonios de la época su principal base de poder urbano era la población afrodescendiente, sus adherentes pueden haber estado tan ansiosos por aprobar leyes antiinmigrantes con componentes racistas como lo estaban los liberales de otras corrientes y los conservadores. Según Mellander (1971), el encargado estadounidense Buchanan se sorprendió por la actitud de los miembros de la Convención Constitucional de 1904 (que como se recordará estaba compuesta a partes iguales por conservadores y liberales, incluidos los liberales populares) que, en lugar de trabajar en la redacción y aprobación de la constitución, dedicaban la mayor parte de su tiempo a aprobar leyes raciales antiinmigración. Ya sea por rechazo al racismo o por simple preocupación por la ineficiencia de la Convención, Buchanan presionó a los constituyentes para que avanzaran con la elaboración de la constitución. Una nueva escisión tanto cultural y nacional como racial comenzaba a marcar la política panameña. No está claro si este habría sido también el caso en el siglo XIX con respecto a la actitud del Liberalismo Popular y su fracción urbana hacia los inmigrantes que vinieron a trabajar en el ferrocarril y el Canal. Sobre la experiencia de la comunidad afroantillana en Panamá, particularmente durante la construcción del Canal, ver entre otros Conniff (1985), Newton (1984), Westerman (1980).

²⁹ Guardia (1931:45), Pizzurno y Araúz (1996:48,67,98,170).

³⁰ Suponiendo que la mayoría de los que se abstuvieron de votar en 1908 y 1912 eran conservadores y que el Partido Conservador retuvo después de la independencia el tercio del voto popular que

frecuencia de las elecciones. Por una parte, a todo lo largo del período se esperaba que los panameños fueran a las urnas al menos una vez cada dos años porque, como se mencionó, esa era la frecuencia con la que se llevaban a cabo los comicios municipales durante el periodo. Por la otra, estas elecciones siempre coincidían o con las de diputados o con las presidenciales, pero en distintas fechas. Cuando en 1924 se implementó la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas, se disminuyó algo el calendario electoral, pero se mantuvo la práctica de que estas se llevaran a cabo en fecha distinta a las municipales. Una indicación de que la competencia electoral constante puede haber sido un obstáculo para una mayor participación, es que después de la reforma la tasa de participación casi se duplicó de 4,1% de la población total en 1920, a 7,2% en 1924.³¹ Es posible que la elección simultánea de las más altas autoridades democráticas a nivel nacional fuera un estímulo a la movilización.

Sin embargo, incluso con todos estos ajustes, la participación se mantuvo baja tanto en términos absolutos en contraste con la experiencia anterior con el sufragio universal masculino y a pe-

recibieron bajo el dominio colombiano (Castillero Hoyos 1999:383-414), la participación popular habría aumentado de 6% a 9% en ambas ocasiones si los candidatos de la oposición no se hubieran retirado de la contienda. En 1916, Rodolfo Chiari, el candidato de la oposición liberal, alegó que el registro electoral no había inscrito a más de 13.000 opositores (Araúz y Pizzurno 1996:98), o aproximadamente el 3,2% de una población de alrededor de 410.000. (estimaciones del autor basadas en datos contenidos en Castillero Hoyos 1999:488-95). La cantidad es creíble: Chiari era el candidato oficial del liberalismo, y era considerado el heredero político del recientemente fallecido Mendoza que había derrotado a Porras en la ciudad de Panamá solo dos años antes. De ser cierto, la cantidad es considerable si se compara con los 18.472 votos que recibió Porras cuatro años después en la cúspide de su popularidad (Conte Porras 1990:483). Al igual que en 1908 y 1912, esto habría elevado la participación a alrededor del 9%. En cuanto al posible voto para Urriola en 1920, generalmente se cree que su apoyo fue insignificante. Asumiendo que nuestras estimaciones son en general correctas, si los candidatos de la oposición hubieran optado por permanecer en la carrera, la participación promedio para el periodo habría aumentado al 7,7% de la población, colocando a Panamá en el octavo lugar de la región.

³¹Este fue un resultado positivo no intencionado de una reforma destinada, como se señaló anteriormente, a poner fin a la aspereza de las elecciones de mitad de periodo que, dado el sistema de designados, habían llegado a ser vistas virtualmente como campañas presidenciales.

sar de la experiencia particularmente prolongada del país con esta forma de sufragio.³² Había consciencia de ello al menos entre los observadores contemporáneos más agudos: “El número desconsolador de votantes en 1920 y 1922 es causa de inquietudes (...) y (...) señal de desconfianza y desaliento. El ciudadano cree que su voto no altera el resultado de las elecciones, con el cual se muestra contento o disgustado de antemano, y no se toma el trabajo de acercarse a las urnas. Así se acaba la república en poco tiempo” (Andreve 1979: 217). La conclusión es que, como en 1853-85, para los estándares *Lijphartianos* (Lijphart 1994:4, desarrollado en 1999) la calidad de la democracia panameña debe haber sido baja. La democracia liberal seguía siendo un asunto restringido.

A pesar de la baja participación, las elecciones no solo se celebraron regularmente y más abiertamente que bajo la Regeneración, sino que también fueron parcialmente libres³³ y justas.³⁴

A partir de la información disponible, parece razonable afirmar que al menos los resultados de siete elecciones no fueron adul-

³²Si en lugar de ver el periodo como un todo, lo vemos en dos partes, tomando 1924 como punto de corte, mientras que en la parte anterior (1903-23) la participación habría promediado solo 4,7, en la última parte (1924-31) habría promediado 7,6%. Sin embargo, incluso con la nueva estimación de la ubicación que le correspondería a Panamá entre las naciones latinoamericanas para el periodo 1924-28 en virtud de la participación popular en elecciones—y es cierto que muchos de los porcentajes previstos para otros países son de participación en elecciones presidenciales únicas en lugar de promedios de participación en varios torneos electorales—solo subiría un lugar a la décima posición entre dieciocho países, todavía en la mitad inferior de la clasificación (1.Uruguay 16.6%, 2.Nicaragua 16.1%, 3. Costa Rica 14,6% 4.Argentina 12.9%, 5.Honduras 13.9%, 6.Guatemala 13%, 7.Cuba 11%, 8.México 10.5%, 9.Paraguay 8.5%, 10.Panamá 7.6%, 11.Chile 5.8%, 12.Colombia 5.4%, 13/14.Ecuador y El Salvador 5%, 15.Perú 3.8%, 16.Bolivia 3.2%, 17.Brasil 2.2%, 18.República Dominicana 0.1%. Estimaciones del autor basadas en Ochoa (1987: 896, 890, 876, 869, 886, 884, 878, 888, 892, 873, 880, 882, 894, 870, 872, 879).

³³Aunque los opositores al gobierno fueron perseguidos, reprimidos, encarcelados y censurados en cinco elecciones en 1906 (Sands 1944:64-66), 1912 (Alba 1967:271; Fábrega 1987; Hils 1988; Pizzurno 1991; Araúz y Pizzurno 1996:66-67), 1916 (Araúz y Pizzurno 1996:85; Rubio 1992), 1924 (Guardia 1931:48), y 1928 (Guardia 1931:49,55; Linares 1989; Araúz y Pizzurno 169-70), formalmente a los partidos de la oposición se les permitió participar en todas las elecciones, lo que durante la mayor parte del periodo hicieron sin mayores obstáculos.

³⁴Los padrones electorales fueron alterados sustancialmente en 1906 (Mellander 1971 105-106; Porras 1985), 1916 (Pizzurno y Araúz 1996: 98; Rubio 1992) y 1924 (Guardia 1931: 48); en 1906 el gobierno también infló el número de policías para aumentar el número de su nómina (McCain 1937:

terados (1903, 1904, 1908, 1912, 1914, 1918, 1920), y que por lo tanto en esos casos las autoridades electas podrían presumir de plena

66) y la policía votó varias veces (Sands 1944: 64-66) impidiendo así el acceso equitativo de los votantes a las urnas. En todo momento hubo una lucha continua por el control de las corporaciones electorales que escudriñaban las elecciones (Turner 1960), y donde las decisiones se tomaban por mayoría de votos de todos los partidos representados, práctica que resultó en la creación de los llamados 'partidos fantasmas'. El fraude tuvo lugar sin alterar el resultado de las elecciones de 1908 y 1918 (Pizzurno y Araúz 1996; Alba 1967: 273). Hay pruebas sustanciales de que los recuentos de votos se informaron incorrectamente al menos cuatro veces, en 1906, 1916, 1924 y 1928. En 1906, tras la aplastante derrota de 1904 en la que los conservadores se habían visto reducidos a controlar sólo el 36% de los ayuntamientos. (encargado de negocios francés Moët en Pizzurno y Araúz 1996:39), el Partido Conservador afirmó haber obtenido 28 escaños y los Liberales tres (Mellander 1971: 111; Sands 1944: 64-66), cosa que los liberales solo habían obtenido a través de un acuerdo consociativo parcial aplicable solo a la ciudad de Panamá (Emile Gey, Cónsul de Francia en Panamá en Pizzurno y Araúz 1996: 41), en ausencia de lo cual parece poco probable que los conservadores les hubieran permitido un solo escaño en la Asamblea. En 1916, durante una elección que hasta un defensor de su legitimidad reconoce fue muy controvertida (Linares 1989), la combinación de presión gubernamental y alteración de los padrones electorales fue tal que el candidato de la oposición, el liberal mendocista Rodolfo Chiari, se retiró de la contienda. Sin embargo, los estimados contenidos en la nota 28 sugieren que, si la contienda electoral hubiera sido justa, Chiari podría haber ganado. Además, el candidato que Porras había decidido respaldar como su sucesor, Ramón Valdés, no solo carecía de una base de poder más allá de Porras, sino que también era un exconservador cuya afiliación pasada probablemente habría alejado a algunos votantes liberales tal y como había alejado a Mendoza. Tampoco debe olvidarse que, como en cualquier elección, es muy poco probable que los nombres de todos los opositores al gobierno y los votantes potenciales de Chiari fueran excluidos. En resumen, dado el resultado de 1914, el apoyo reportado a Chiari en relación con el de Porras, y el hecho de que no era Porras sino una figura sin su popularidad quien corría en su lugar, parece probable que Chiari hubiera sido al menos un contendiente. Las elecciones de 1916 marcaron una especie de ruptura en el sentido de que, por primera vez desde la independencia, se impuso un presidente en lugar de ser elegido libremente. En 1924, el candidato del Liberalismo Popular, el líder opositor general Manuel Quintero Villarreal, tenía un aura de heroísmo como líder espontáneo de las tropas panameñas en el conflicto de 1921 entre Costa Rica y Panamá, y podía contar con el respaldo de sectores importantes de los liberales populares tradicionales que quedaban, los jóvenes liberales sociales urbanos que buscaban equilibrar el énfasis en los derechos individuales brindando igual atención a los derechos colectivos, y bases de poder en el interior rural tanto en sus provincias de origen, Herrera, como de residencia, Chiriquí. El candidato Rodolfo Chiari, un empresario industrial, un líder liberal, un hombre de la maquinaria del partido y un operador político excepcional, contaba con el respaldo de las maquinarias de partido y gobierno que Porras había puesto a su servicio. En definitiva, contó con Porras. Se podría haber esperado una competencia apretada y, sin embargo, Chiari fue proclamado por un margen de 7 a 1 (Conte Porras 1990:484). A juzgar por los comentarios de los contemporáneos y por las expectativas en la prensa, es difícil determinar quién hubiera ganado en un concurso justo, pero es claro que debe haber habido un fraude de alguna magnitud para que la diferencia fuera tan marcada. Finalmente, mientras que, en el momento de su imposición, Chiari había sido durante muchos años un líder liberal conocido a nivel nacional, en 1928 el candidato del gobierno F. H. Arosemena era un tecnócrata liberal de rango medio que carecía por completo de atractivo popular y que había vivido un tercio de su vida estudiando o trabajando fuera de Panamá. Los activos personales de Arosemena como candidato, como un destacado poliglota e ingeniero civil, podrían fácilmente interpretarse en su contra como signos de elitismo y de un sesgo tecnocrático y extranjero. Se creía ampliamente que Chiari decidió imponer a Arosemena porque era el único miembro de su administración de cuya lealtad podía estar completamente seguro. Porras, que iba a presentarse como el candidato de la oposición habiéndose dado cuenta tardíamente de que ya no iba a suceder a Chiari como habían acordado, se retiró de la carrera y apoyó a Jorge Boyd únicamente con la creencia ingenua de que, porque Boyd estaba casado con un estadounidense, EE.UU. supervisaría las elecciones.

legitimidad democrática.³⁵ La intervención americana tuvo una mano en asegurar la limpieza del resultado de cuatro de estos ocho torneos electorales (1908, 1910, 1912, 1918).³⁶ En las otras cuatro ocasiones (1903, 1904, 1914, 1920) las elecciones fueron justas sin interferencia estadounidense.³⁷ La elección de constituyentes lo fue como resultado del acuerdo entre las élites liberales y conservadoras antes mencionado. En 1920 fue el resultado del tamaño de la legítima mayoría progubernamental y porrista, que hizo inviable el fraude. Y en 1904 y 1914, las elecciones fueron justas quizás como resultado de la necesidad que tenían las fuerzas políticas de medir su respectivo apoyo. En 1904, luego de las elecciones incontestadas y consociativas para la Constituyente, así como de 18 años de Regeneración durante los cuales imperó un voto restringido y procesos sesgados, los conservadores bajo Amador Guerrero probablemente no

³⁵Sucintamente, los resultados de 1903 fueron consociativos; en 1904, 1908, 1912, 1914 y 1918 triunfó la oposición; en 1920 fue tal el apoyo a Porras, el candidato del gobierno, que un opositor, el citado conservador independiente Fernando Guardia, reconoció que '[e]n general se podría decir que en ese momento todo el país era Porrista' (1931:47). Todo sugiere que en cuatro contiendas (1906, 1916, 1924, 1928) los resultados fueron altamente cuestionables. La de 1916 constituyó una especie de ruptura, ya que por primera vez desde la independencia el Ejecutivo habría impuesto un presidente, en lugar de que este fuera elegido de modo enteramente libre. Un caso ambiguo es el de la elección para consejeros municipales de 1922. Al parecer, por el empuje arrollador del Porrismo la oposición se habría presentado fragmentada, solo en algunos municipios (Castro 2000: 131) y quizás habría llamado a la abstención (Castro 2000: 119). Un informe del presidente de la Liga Nacional Porrista, Luis Solanilla, a Porras, deja ver que inclusive en esas circunstancias tan disminuidas, la oposición encaraba el uso descarado y significativo de los recursos del Estado, reglas electorales opacas y ambiguas e irregularidades en los listados de votación (Castro 2000: 131-33). En particular, habría habido acusaciones atendibles de fraude en Antón y Bugaba (Castro 2000: 138-39). Sobre el resultado de las elecciones municipales de 1930 y su validez no he encontrado información que me permita evaluar su calidad.

³⁶Si bien esta afirmación es poco controversial en lo que se refiere a las elecciones de 1908, 1912 y 1918, no ocurre lo mismo con respecto a las elecciones de 1910. Aunque a menudo se afirma que esta última contienda fue limpia gracias a la voluntad política del presidente Mendoza (Batista 1967; Isaza 1982 y 1994; Linares 1989; Westerman 1956), no hay que olvidar que EE.UU. efectivamente restringió significativamente su campo de acción, por un lado, supervisando el proceso (Barry et al 1995:135), y, por el otro, vetando su reelección como Designado por la Asamblea que escogería la ciudadanía, precisamente cuando él parecía destinado a un cómodo triunfo. Esto último habría eliminado cualquier interés que él pudiera haber tenido, no necesariamente en cometer un fraude descarado que no necesitaba, sino quizás en emplear recursos estatales, práctica por lo demás entonces común.

³⁷El siguiente análisis desmiente la creencia generalizada de que durante el periodo "la oposición sólo ganaba si los EE.UU. intervenía" (Quintero 1996).

estaban seguros del tamaño de su respaldo popular y pueden haber creído de buena fe que, con el voto de los liberales que apoyaban su administración, podrían derrotar al Partido Liberal la mayoría de cuyos miembros estaban en la oposición. En 1914 Porras probablemente no estaba seguro del grado de apoyo para él, vis a vis el apoyo para Mendoza; después de todo, habían sido compañeros de universidad y lucharon juntos en las principales contiendas políticas anteriores tanto bélicas como electorales, y, en cualquier caso, no podía cometer fraude con facilidad porque su administración incluía menodocistas, e inclusive el primer designado escogido por la Asamblea, Chiari, mano derecha de Mendoza, habría hecho una fuerte campaña a favor de la oposición (Valdés 1985). En ambas ocasiones, las fuerzas gubernamentales fueron derrotadas contundentemente.³⁸ No parece casualidad que a ambas elecciones le siguieran dos de las contiendas más deshonestas de la época, las de 1906 y 1916, que fueron presididas por las mismas autoridades que habían organizado las anteriores elecciones ejemplares. Las otras dos elecciones fraudulentas fueron presididas por Porras y Chiari, en 1924 y 1928 respectivamente, en un intento de asegurar su continuidad en el poder a través de candidatos presidenciales políticamente subalternos. En otras palabras, las contiendas limpias no fueron el resultado de una democratización profunda, sino de la necesidad. En resumen, otra razón para la baja participación puede ser que las elecciones de la época se caracterizaron por el fraude, la manipulación y la violencia, a menudo solo atenuadas por la intervención estadounidense.

³⁸El tamaño de la derrota conservadora en la elección municipal de 1904 fue tal que hizo que los estadounidenses se replantearan su política hacia los partidos panameños pasando del apoyo a los conservadores a la de equidistancia entre ambos partidos (McCain 1937; Mellander 1971; Sands 1944). Mientras que algunos han afirmado que los liberales de Porras ganaron en 1914 (Sisnett 1972), la única certeza es que la mayoría del liberalismo popular urbano siguió a Mendoza quien triunfó en la ciudad de Panamá decisivamente, hasta el punto de que Mendoza creía que Porras se vería obligado a someterse a la disciplina partidaria (Araúz y Pizzurno 1996: 110).

Sea como fuere, en los diecisiete años entre 1903 y 1920, Panamá celebró ocho de las 18 elecciones limpias que hubo durante todo el siglo 20,³⁹ cuatro de las cuales se encuentran entre solo 10 triunfos que se le reconocieron a la oposición,⁴⁰ que incluyen dos de las seis elecciones presidenciales en las que un triunfo de la oposición fue seguido por un traspaso pacífico del poder, los de De Obaldía en 1908, y Porras en 1912, ambos bajo supervisión estadounidense.

V. El papel de los Estados Unidos en la fundación de la nueva poliarquía⁴¹

En Panamá estábamos ofreciéndole [a los japoneses] un instrumento sumamente viable para su posterior expansión: un agente diplomático que, mientras que mantenía ostensible y ostentosamente la independencia del país en cuestión, combinaba en su persona de modo latente las funciones de gobernador general y comandante en jefe de una guardia de legación que podía ampliarse a una guarnición o incluso a un ejército. Así, lo que era solo un experimento en Panamá se convirtió en una fórmula altamente practicable en Manchukuo.

W. F. Sands, (1944:45)

³⁹Las otras diez elecciones limpias que tuvieron lugar en el siglo 20 fueron las de 1932(presidencial), 1945(legislativa), 1952(presidencial), 1956(presidencial), 1960(presidencial), 1990(legislativa), 1992(referendo), 1994(presidencial), 1998(referendo) y 1999(presidencial). Los resultados de 1952 y 1956 habrían sido representativos pese a que se trataría de elecciones fraudulentas (ver Castillero Hoyos 1999: 245-74).

⁴⁰En el siglo 20, las diez elecciones en que el gobierno reconoció el triunfo de la oposición fueron las de 1904 (municipal), 1908 (presidencial), 1912 (presidencial), 1914 (municipal), 1960 (presidencial), 1990 (legislativa), 1993 (referendo), 1994 (presidencial y legislativa), 1998 (referendo) y 1999 (presidencial, legislativa).

⁴¹Las interpretaciones enfrentadas de panameños y estadounidenses sobre aquello a lo que se habían comprometido, produjeron relaciones altamente conflictivas puntuadas por dos acuerdos (1904, que restringió las ventas del comisariato de EEUU a la Zona del Canal, y 1942, que permitió a los

Nosotros entendemos que la gestión americana en nuestras elecciones es salvadora, y esa es la opinión de la inmensa mayoría del país, comenzando por el mismo señor [Presidente Rodolfo] Chiari quien, en 1918, declaraba su complacencia por la ocupación militar del país y agregaba que sólo así podríamos tener elecciones puras (...) Si algo hay sabio en nuestra Carta Fundamental, es precisamente la disposición que autoriza a los americanos a mezclarse en nuestras contiendas para impedir que el Gobierno trueque en bandolerismo y que la República se convierta en una colonia salvaje del África, en el que manda el que mayor fuerza demuestra y el que más astucia tiene para rodearse de mercenarios que le sirvan de sostén a sus vicios y egoísmos.

(‘El Dr. Porras y la intervención’

El Heraldo, 22 de septiembre de 1927--
presumiblemente por el propietario del periódico

Enrique A. Jiménez o el propio Porras--
en Pizzurno y Arauz 1996:168).

EE.UU. tener bases militares en Panamá fuera de la Zona del Canal durante la duración de la Segunda Guerra Mundial), cuatro enfrentamientos importantes en el escenario internacional (Panamá denunció a los EE.UU. a la Sociedad de Naciones en 1927, a la OEA en 1954, y a la ONU en 1944-46 y 1973), seis tratados más (1926--que hacía de Panamá un aliado de los EE.UU. en todos los conflictos militares posteriores--1936--que puso fin al derecho estadounidense de intervención en los asuntos panameños, terminando así con el protectorado--1947--por el cual los EE.UU. trataron de mantener su presencia militar fuera de la Zona del Canal después de la Segunda Guerra Mundial--1955--el ‘Tratado de la carne y la cerveza’ que extendió el acceso del comercio panameño, en particular de esos rubros, al mercado de la Zona del Canal--1967--que sustituyó la cláusula de perpetuidad por un periodo de 100 años y concedió a los EE.UU. el derecho a construir un Canal a nivel del mar--y 1977--que puso un límite de 99 años a la administración estadounidense del Canal, al tiempo que permitió la intervención estadounidense ‘a perpetuidad’), de los cuales tres, los de 1926, 1947 y 1967, no fueron ratificados por el Legislativo panameño, así como trece intervenciones. La Zona del Canal se convertiría en “un cuerpo de agua completamente rodeado de problemas” (Conniff 1992: 115). Sobre las relaciones entre Panamá y EE.UU. ver, entre otros, Castillero Pimentel (1953), Conniff (1990, 1992), Farnsworth y Kenney (1983), LaFeber (1990), Major (1993), Mellander (1971).

En todos los círculos políticos prevalece la creencia de que ningún ciudadano puede elevarse a la Presidencia, aunque para ello cuente con el voto del pueblo panameño, si antes no tiene la simpatía o la venia de los EE.UU.

Pablo Arosemena (1930:18)

1. Elecciones e intervenciones

La baja participación puede, entre otras cosas, leerse como un fracaso de la política estadounidense. La expansión de la participación electoral que ocurrió en América Latina durante ese período fue principalmente el resultado en México de la revolución de ese país, en el Cono Sur del creciente poder de los sectores medios, y en América Central y el Caribe del intervencionismo estadounidense (Ochoa 1987:863-64). Aparte de Panamá, “en el área estratégica y económicamente importante del Canal” EE.UU. habían negociado “tratados de protectorado con (...) la República Dominicana (1905), Honduras (1905), Nicaragua (1916) y Haití (1916)” (Rosenberg 1982:47), como lo había hecho anteriormente con Cuba y Puerto Rico, todos países donde, con la excepción de la República Dominicana, la participación fue consistentemente más alta durante todo el período que en Panamá. Bajo las presidencias de Theodore Roosevelt (1901-09), William Howard Taft (1909-13), Woodrow Wilson (1913-21), Warren G. Harding (1921-23), Calvin Coolidge (1923-29) y Herbert Hoover (1929-33), en estos protectorados EE.UU. intentó introducir un modelo de reformas con tres componentes, a saber, policía profesional, probidad en el manejo presupuestario y elecciones honestas, con el doble objetivo de exportar su modelo de democracia y asegurar la estabilidad de un área estratégica (Drake 1991). Fue un matrimo-

nio de conveniencia entre intereses e ideales, y es con este marco de referencia que uno debe entender la contribución o no de EE.UU. a la democracia en Panamá durante el período.

Esta contribución consistió no solo, como se vio, en la supervisión de la mitad de los procesos electorales limpios del período, sino también en la reducción del umbral de violencia en la política, asunto que no era poca cosa para un país que acababa de sufrir una guerra civil entre sus principales partidos políticos, en la que habían muerto más de 5000 personas (Ricord 1989:16) o algo más del 1% de la población. Esto se logró en cuatro pasos sucesivos: primero, vetando la existencia de un Ejército (1904); segundo, proporcionando informes detallados sobre la violencia policial contra los opositores, justificando con ello la supervisión de lo que resultó ser un proceso electoral limpio y pacífico (1908); tercero, desarmando al escuadrón de matones conocido como la palomilla (1912 en Pizzurno y Araúz 1996:67), y luego a la fuerza de policía (1916).⁴² Es fácil ver que al menos dos de estos actos, la disolución del Ejército y el desarme de la policía, fueron medidas útiles para los intereses estadounidenses al otorgarles un cuasimonopolio del uso de la fuerza en el país y que solo de manera no intencionada

⁴²Con seis intervenciones formalmente relacionadas con la promoción de la democracia (1904, 1906, 1908, 1910, 1912, 1918), Panamá está por delante de la República Dominicana, Haití y Nicaragua (cinco cada uno), México (cuatro), Honduras (tres) y Cuba (uno). Véase Drake (1991:4, cuadro 1.1), quien realizó un esfuerzo comparativo abarcador en materia cronológica, geográfica y tipológica, analizando toda América Latina incluyendo no solo la supervisión de las elecciones, sino también el no reconocimiento, el desaliento de los préstamos, el apoyo a insurgentes y a invasiones. Es probable que su cuadro tenga lagunas relevantes, dado que en el caso de Panamá solo contempla la supervisión electoral de 1918, y en el de Cuba no menciona el no reconocimiento en 1933 del gobierno revolucionario, hecho que contribuyó a su caída (Aguilar 1973; Carrillo 1985). Aunque Berguido (1987:140) afirma que hasta 1936 EE.UU. enviaba regularmente observadores para determinar la pureza del sufragio, no he encontrado otras fuentes que corroboren que esto era así. Una posibilidad es que se refiera a la labor de observación electoral que de ordinario desempeñaba su embajada. Ciertamente, en 1928, cuando no hubo intervención, EE.UU. donaron "tinta para colorear los dedos índices cuando votaban para que no ejerciten distraidamente el privilegio del sufragio más de una vez" (McCain 1937:77), y puede ser a acciones como estas a las que Berguido se refiere. Smith (1987:27) menciona una supervisión electoral en 1915, pero no he encontrado registros de la misma ni de la realización de un torneo electoral ese año.

ayudaron a la democratización al disminuir la posibilidad de violencia gubernamental.

Independientemente de sus supuestas intenciones, la influencia estadounidense en la democracia panameña estuvo lejos de ser inequívocamente benigna. Cualquiera que sea el grado de honestidad en la cruzada estadounidense por la democracia en el Caribe, la actitud estadounidense hacia la democracia en Panamá fue ambigua, siempre sometida a su principal preocupación, a saber, el control de la ruta de tránsito. Varios ejemplos extremos de esa ambigüedad tuvieron lugar en 1904, en la misma fundación de la República, cuando EE.UU. tenían posiblemente el mayor espacio para influir, determinando el curso de los acontecimientos en Panamá. Lo que bien pudo haber sido el primer enfrentamiento entre panameños y estadounidenses después de la independencia, tuvo lugar cuando el enviado estadounidense Buchanan sugirió a la *Junta* gobernante que la Constitución panameña debería someterse a votación popular en lugar de ser ratificada únicamente por la Convención Constitucional (Enviado extraordinario William Insko Buchanan, 5 de enero de 1904, al secretario de Estado John Hay, *Dispatches Panama*, Vol 1, Department of State, National Archives, en Mellander 1971:49), abogando pues por una solución más democrática que la defendida por los constituyentes panameños. Por la misma razón y en la dirección opuesta, poco tiempo después, antes de las elecciones municipales de ese año, el Secretario de Guerra de EE.UU., Taft, dejó claro a los enviados panameños que esperaba la eliminación del sufragio masculino en Panamá.⁴³ Por otra parte, más o menos al mismo tiempo, Rufus Lane, un aventurero estadounidense y protegido del senador Hen-

⁴³La prevalencia del punto de vista panameño en ambos casos muestra que la nueva república puede haber tenido un margen más amplio de maniobra del que se suele creer.

ry Cabot Lodge trató de introducir la tradición del town hall de Nueva Inglaterra,⁴⁴ a los pueblos a orillas del Canal --una institución de democracia directa que debería haber sido fácil de adoptar dada la reciente experiencia generalizada con los cabildos abiertos de raigambre española en todo Panamá durante la independencia solo unos meses antes-- solo para que el proyecto fuera rechazado por el Congreso de EE.UU. (Sands 1944:30-31).⁴⁵

Más allá del período fundacional, la actitud de EE.UU. con respecto a la democratización parece haberse limitado a la supervisión de las elecciones y a ejercer lo que solo puede describirse como un poder de veto, una interdicción, sobre la política y los políticos panameños. Así, bloquearon la candidatura presidencial de Carlos A. Mendoza en virtud de su raza en 1912,⁴⁶ así como entorpecieron la carrera política del entonces ministro Guillermo Andreve, un liberal reformista y patriótico (Pizzurno y Araúz 1996:109-10).⁴⁷ En el proceso, de manera quizás no intencional privaron al Liberalismo Popular de algunos de sus mejores hombres

⁴⁴El town hall es el equivalente funcional anglosajón del cabildo abierto hispánico; una versión robustecida del mismo. Son foros abiertos al público cuyas reuniones son frecuentes, no extraordinarias; cuyos poderes abarcan la posibilidad de incidencia popular directa en la aprobación de todas las normas y el presupuesto municipales; cuyas decisiones se alcanzan mediante la deliberación horizontal entre todos y no se limitan a la discusión por las mayorías de lo que proponen las autoridades municipales.

⁴⁵Al parecer, el imperialismo de Lane y Cabot Lodge, seguidores de la teoría de la 'carga del hombre blanco' era insuficientemente extremo en su racismo para estos congresistas que pensaban que 'estas personas [los panameños] no son de más utilidad que los mosquitos y los buitres; deberían ser exterminados juntos', y que había una necesidad de 'hacer que estas personas [los panameños] hagan lo que se les dice' (Sands 1944:31,47).

⁴⁶Sobre Mendoza, ver Araúz (2006), Batista (1967), Castillero Reyes (1977), Figueroa (2000), Isaza Calderón (1982 y 1994), Mendoza (1999), Westerman (1956) y Turner (1976).

⁴⁷Andreve, un liberal de avanzada, proponía medidas atrevidas como lo son, en el terreno social, la creación de un Estado de bienestar, la reforma agraria y la introducción del día laboral de siete horas, o, en el ámbito institucional, el fortalecimiento de la función fiscalizadora del Órgano Legislativo mediante la introducción de elementos de semiparlamentarismo, la elección de candidatos nacionales a la Asamblea, la reserva de una cuota de un tercio de los consejos municipales para las mujeres como medida transitoria hasta que fueran elegidas a la Asamblea, el salario continuo a los legisladores para impedir su corrupción, el fortalecimiento del régimen municipal, las carreras administrativa, diplomática y consular, la no reelección presidencial, la creación de un cuarto poder, el electoral. Todo ello mezclado con un acendrado nacionalismo que era la piedra angular de su pensamiento. Sobre Andreve, ver Andreve (1979a), Anguizola (1982) y De La Rosa (1998:805-90, 137-46, 171-90).

y paradójicamente ayudaron a la consolidación del poder de Porras a quien consideraban la mayor amenaza para los intereses estadounidenses en Panamá.⁴⁸ La interdicción de Andreve retrasó en una década un auge nacionalista que con el tiempo la élite aprendería a explotar para obtener mayores ganancias del Canal y la Zona del Canal. La interdicción a Mendoza tuvo consecuencias mucho más graves para la democracia. Carlos Mendoza (1856-1916), como antes su padre Juan Mendoza, era líder de la rama urbana multiétnica, de clase baja y media del liberalismo popular, denominada Partido Liberal Negro en documentos consulares del siglo XIX (Figueroa 1978:342). En 1908 Mendoza fue elegido por la Asamblea como segundo designado (segundo vicepresidente). Al morir, tanto el presidente como el primer designado, ambos adultos mayores, se convirtió en presidente encargado por un período de seis meses que terminó en 1910, cuando se elegiría una nueva Asamblea la cual escogería a un nuevo designado que serviría durante la segunda mitad del período 1908-12. Era el primer presidente desde 1885 que no había tenido vínculos políticos con la regeneración, contra la que se había alzado en armas, el primero liberal, más aún, el primero del liberalismo popular, el primero afrodescendiente. Se esperaba que se postularía a primer designado en el período siguiente para seguir ejerciendo de presidente encargado, ya que, además de su base popular de apoyo en el arrabal de Santa Ana, ahora tenía una base de poder dentro del gobierno lo cual aumentaba sus posi-

⁴⁸Esto obedecía a que Porras sucesivamente se había opuesto al Herrán-Hay, a la independencia de Panamá de Colombia, al Hay-Bunau Varilla, a las continuas intervenciones de EEUU, incluyendo la que desarmó a la policía en 1916 y la que interrumpió la Guerra de Coto, inclinándola a favor de Costa Rica. Además, como presidente planteó la necesidad de renegociar los tratados del Canal, guardó escopetas y municiones luego del desarme de la policía y en un golpe de efecto simbólico, consagró la Plaza de las Bóvedas a Francia y a sus esfuerzos pioneros hacia la construcción del Canal y no a EEUU y quienes culminaron la obra. Inclusive, cuando pidió la intervención de EEUU en la elección de diputados de 1906, lo reconsideró y avergonzado, reconoció públicamente lo sucedido (Porras 1985).

bilidades de que la Asamblea electa le fuera favorable. El director del proyecto del Canal, George Goethals y el agente estadounidense Richard Oglesby Marsh se opusieron a su candidatura por motivos racistas, aunque pretextaron formalmente que la misma habría sido inconstitucional al violar los artículos 80, 82 y 83 de la constitución panameña, asunto que se elevó hasta la consideración del presidente Taft.⁴⁹ En un proceso democrático no cuestionado, el partido de gobierno Coalición Republicana obtuvo 20 de los 28 escaños, por lo que Mendoza podía ser electo holgadamente como primer designado y proceder a encargarse de la presidencia. Sin embargo, declinó ante la posibilidad de que EE.UU. interviniera invocando el artículo 136 de la Constitución, por la supuesta naturaleza inconstitucional de su elección. Con ello, por un lado, EE.UU. impidió que la reelección inmediata se convirtiera en una característica de la política panameña, y por el otro establecieron pautas raciales claras con las que la oligarquía podría vivir felizmente. Los afrodescendientes podían ejercer su derecho de voto, y alcanzar cargos públicos como durante el apogeo del Estado Federal, pero no podían esperar, como antes, llegar a las más altas esferas de la administración pública. Lo sucedido reforzó un patrón de prejuicios raciales que se había roto durante el Estado Federal en el siglo

⁴⁹Estos artículos prohibían que alguien se postulara a la presidencia si había ocupado el cargo en algún momento durante los seis meses previos a las elecciones, que es precisamente el periodo en el que Mendoza gobernó. Sin embargo, no había claridad sobre si esto se aplicaba o no a los designados que quedaran a cargo de la presidencia y figuras de la talla de Eusebio A. Morales consideraban que su elección sería constitucional. En su arsenal argumentativo, Marsh agregaba que Mendoza era un patriota contrario al intervencionismo estadounidense y que existía la posibilidad de que surgiera una especie de internacional popular y liberal, de la cual también formarían parte José Santos Zelaya de Nicaragua y Manuel Estrada Cabrera de Guatemala. Cabe mencionar que la imposición habría sido difícil sin el concurso de la élite blanca de intramuros, particularmente la del Partido Conservador, con Tomás Arias y el procurador general Santiago De La Guardia a la cabeza, quienes se sumaron entusiastas a la campaña. Para reforzar la campaña, cuestionaban a Mendoza por haber suscrito una concesión maderera a 52 años cuando había sido Secretario de Hacienda y Tesoro. Incluye la esposa del primer presidente, María Ossa de Amador, le escribió sobre el particular al presidente Taft.

XIX y parecía estar en camino de romperse una vez más cuando los estadounidenses lo impidieron. Desde 1903 hasta el día de hoy, ningún panameño ha sido reelegido para dos períodos sucesivos y ningún afropanameño ha sido presidente o vicepresidente del país.

Por último, al menos tres de las cinco supervisiones electorales fueron equívocas en sus objetivos y/o consecuencias. En 1906, la primera intervención estadounidense coincidió con lo que fue el primer fraude masivo de la época --de hecho, probablemente fue el más grande, y de alguna manera refuta la impresión de que la intervención estadounidense era en sí misma una garantía de elecciones justas--; quizás solo fuera un signo de la ineficiencia de la intervención. Cuando los liberales se opusieron a los resultados con violentas manifestaciones callejeras, los estadounidenses los amenazaron con intervenir, un hecho que puede sugerir la colusión estadounidense con los gobernantes conservadores con los que las administraciones republicanas simpatizaban, pero es más probable que diga mucho sobre las prioridades de su política en Panamá. Cada vez que la preocupación por la democracia chocaba con la de la estabilidad, esta última prevalecía. En 1910 la supervisión estaba destinada en última instancia a asegurar que Mendoza no buscara reelegirse. Y, si bien es cierto que la intervención de 1918 permitió la realización de elecciones municipales y legislativas, esto no fue más que un pretexto para asegurar los intereses estadounidenses en las ricas tierras de cultivo de Chiriquí (Cuestas 1991).⁵⁰

⁵⁰Un mito generalizado sobre el intervencionismo estadounidense es que los EE.UU. solo supervisaban las elecciones cuando el gobierno se lo pedía (Quintero 1996), una opinión curiosamente mantenida por algunas de las mismas personas que afirman la creencia igualmente mítica de que la oposición sólo ganó cuando los estadounidenses intervinieron. Los panameños buscaron la intervención estadounidense diez veces, una vez en 1925 para sofocar la huelga inquilinaria y nueve veces (1906, 1908, 1910, 1912, 1916, 1918, 1920, 1924 y 1928) para asegurar la supervisión estadounidense de las elecciones. En las nueve ocasiones, la oposición solicitó la intervención y solo tres veces, en 1906, 1908 y 1912, el gobierno también la pidió. Si bien es cierto que EE.UU. supervisó los tres únicos torneos que el gobierno le pidió que supervisara, también es cierto que intervino en dos ocasiones, en

2. La omnipresencia americana y la cultura política panameña

Si los esfuerzos directos de los estadounidenses para influir en la política panameña eran ambiguos con respecto a la democratización, también lo era el contacto cultural entre panameños y estadounidenses. Por un lado, los EE.UU. fueron claramente vistos como un modelo a emular--por ejemplo, en las elecciones municipales de 1904 las autoridades locales pidieron al pueblo que siguiera el ejemplo del presidente estadounidense Theodore Roosevelt, que había viajado en tren desde la Casa Blanca a su lejana circunscripción para votar en las elecciones locales (McCain 1937:46-47), evidencia quizás, de que las autoridades ya estaban preocupadas por lo que probablemente había sido una baja participación en 1903. Por otro lado, el modelo político estadounidense realmente existente en Panamá, el de la administración de la Zona del Canal, era cualquier cosa menos democrática. El orden social programado centralmente era racista y rígidamente jerárquico -similar al sistema de castas indio, según el policía de la Zona del Canal Harry Franck (1913:219)- con toda la autoridad y el prestigio concentrados en la figura del ‘Omnipotente, Omnisciente, Omnipresente’ gobernador de la Zona del Canal nombrado

1910 y 1918, cuando solo la oposición solicitó su supervisión. En ambas ocasiones, como se ha visto, estaban en juego intereses estadounidenses. Sea como fuere, contrariamente al mito y en contraste con la situación en el siglo XIX (Castillero Hoyos 1999: pp.93-128, 415-18), durante este periodo y por primera vez, las peticiones de la oposición fueron consideradas por los americanos, incorporando así plenamente a los liberales a un sistema político del que se habían sentido excluidos, entre otros factores, precisamente por las acciones estadounidenses. En resumen, la impresión de que EE.UU. solo intervino si el gobierno solicitó su intervención es solo parcialmente cierta y requiere la siguiente enmienda: EE.UU. solo supervisó las elecciones panameñas cuando el gobierno se lo pidió o si consideró que estaban en juego importantes intereses estadounidenses. Esta última precisión explica por qué, aunque sí contempló la posibilidad de intervenir en 1916 y 1928, optó por no hacerlo cuando el gobierno panameño declinó el ofrecimiento. Curiosamente, estas intervenciones no solo fueron requeridas por los principales partidos políticos, como se ha visto, sino que además Panamá las pagó, al menos parcialmente. En 1912 esto ascendió a \$7.500 (Pizzurno 1991:29) o \$216,000 actuales (cálculo del autor).

por Washington (Franck 1913 en McCullough 1977:570). La Zona del Canal no solo era racista y jerárquica, sino que además se trataba, según el exdiplomático estadounidense W.F. Sands, de “un Estado tristemente eficiente (...) gobernado hasta el último detalle con tanta meticulosidad como una administración colonial japonesa», cuyo pueblo, los *zonians* o *zonianos*, por acuñar un término, «habían sido martilleados [hasta constituir] un ejército civil altamente disciplinado»; “Todos los estadounidenses se veían y se comportaban exactamente como todos los demás ante el gran desconcierto de los nativos [panameños], que anteriormente habían pensado en nosotros como una raza de individualistas extremos”. La Zona era “una estrecha cinta de edificios estandarizados y hombres estandarizados que trabajaban en trabajos estandarizados” (Sands 1944:25). En resumen, ‘no hay ninguna democracia aquí abajo [en la Zona del Canal]. Es una burocracia [comparable a la rusa ...]--este es el tipo de cosas con las que Bismarck soñaba’ (Edwards 1913:571). Si la extracción sureña de la mayoría de los *zonianos* fue el supuesto origen del racismo arraigado de la administración de la Zona del Canal, su alta consideración por la regimentación tuvo su origen en su entrenamiento técnico y/o militar. Según Sands, “había mucho (...) que nuestros ingenieros [estadounidenses] del Canal de Panamá podrían haberles enseñado a Lenin o Stalin sobre la “racionalización” o mecanización de una sociedad humana” (Sands 1944:25). Y de nuevo, “en las mentes de la mayoría de los estadounidenses que sabían sobre [el hecho de que Panamá era un estado soberano, eso era] solo otro tonto “tecnicismo” legal o diplomático. Y probablemente no hay categoría de estadounidenses más desdeñosa de los tecnicismos que aquellos que persiguen vocaciones técnicas” (Sands 1944:47). En todo caso, en contraste con el carácter racista y autoritario de la admi-

nistración de La Zona del Canal, la vida política de Panamá debe haber parecido la encarnación misma de la democracia. Desde la perspectiva de la democratización, el hecho de que la República viviera de espaldas a la Zona del Canal puede haber sido beneficioso, al aislarla de su influencia.

Otra influencia perjudicial en la política panameña de la presencia estadounidense fue la cultura de dependencia que generó. Durante el período fundacional de la República (1903-31), se pidió a EE.UU. que intervinieran, amenazó con intervenir o intervino al menos en 15 ocasiones, en 1904, 1906, 1908, 1910, 1912, 1915, 1916, 1918, 1918-20, 1920, 1921, 1924, 1925 y 1928. Invocando el Tratado del Canal de 1904 y/o el artículo 136 de la Constitución panameña, EEUU intervino en nueve de estas catorce ocasiones, en 1904 (para impedir un golpe militar y asegurar la disolución del Ejército panameño),⁵¹ 1906 (para supervisar una elección),⁵² 1908 (para supervisar una elección),⁵³ 1910 (para supervisar una elección),⁵⁴ 1912 (para supervisar una elección),⁵⁵ 1916 (para desarmar a la policía nacional),⁵⁶ 1918 (para supervisar una elección), 1918-20 (para proteger los intereses comerciales estadounidenses ocupando la provincia de Chiriquí),⁵⁷ 1921 (para asegurar que Panamá reconociera el arbitraje estadounidense en su disputa fronteriza con Costa Rica, mediante la ejecución de maniobras navales en ambos océanos),⁵⁸ y 1925 (para sofocar la huel-

⁵¹Sobre la evolución de la Fuerza Pública en Panamá, ver, entre otros, Guevara (1994), Huertas (1959), Jayán (1986a, 1986b, 1993), Percy (1998), Pereira (1978), Ropp (1982) y Sossa (1977).

⁵²Sands (1944), Smith (1987:22).

⁵³McCain (1937), Mellander (1971), Sands (1944).

⁵⁴Barry et al (1995:135). Como se vio, también se podría decir que ese mismo año EE.UU. intervino descaradamente a través de canales diplomáticos para bloquear la nominación a primer designado, del segundo designado encargado de la presidencia Carlos A. Mendoza, porque no era blanco.

⁵⁵Fábrega (1987), Hils (1988), Pizzurno (1991).

⁵⁶Zúñiga (1973).

⁵⁷Cuestas (1991).

⁵⁸Smith (1983).

ga inquilinaria).⁵⁹ Todo el sistema sociopolítico había llegado a depender de la intervención estadounidense y hasta de lo que los panameños interpretaban, no siempre atinadamente, como la opinión estadounidense. Las intervenciones, más que las elecciones, se habían convertido en el principal mecanismo de legitimación.

VI. Conclusión

El agotamiento de las fuerzas políticas en liza, junto con la necesidad del gobierno estadounidense de legitimar su presencia en Panamá, así como la política exterior estadounidense del momento, coincidieron para otorgar a Panamá un breve período de democracia constitucional. La primera época republicana fue un período de creciente democratización en comparación con la que la precedió, la Regeneración, aunque solo fuera porque, por una parte, todos los liberalismos, que juntos formaban en Panamá una amplia mayoría, eran una vez más libres de participar y, por la otra, porque se reintrodujo el sufragio universal masculino. Sin embargo, como muestra el análisis de la participación electoral, no fue mucho más democrática en términos de participación real que durante el Estado Federal. Sin embargo, era mucho más probable que el voto fuera contado porque hubo mucha menos violencia, cosa que se debía en parte a la supervisión estadounidense. Por lo tanto, sin importar que sean de la corriente liberal demócrata o de la nacionalista los analistas de la democracia y la democratización

⁵⁹Sobre la huelga inquilinaria, ver Cuevas (1980). Se ha sostenido que ese mismo año el Departamento de Estado de EE.UU. intervino en el alzamiento del pueblo indígena Guna, que Richard Marsh, ex encargado de negocios de la embajada de EE.UU., incitó. La paz se logró el 4 de marzo a bordo de un barco estadounidense en negociaciones mediadas por EE.UU. a través de un acuerdo firmado por el diplomático estadounidense John G. South. Sobre la rebelión de Tule véase, entre otros, Herrera (1984) y Howe (1998).

en Panamá tienen al menos parcialmente razón en sus respectivas evaluaciones positivas y negativas del período (sobre las interpretaciones nacionalistas y liberal demócratas de la democracia y la democratización en Panamá, véase Castellero Hoyos 1999:316-355). Con una segunda independencia y el restablecimiento del sufragio universal masculino, la democratización en Panamá desarrolla un patrón característico. Cada vez más, esta parece ser intermitente, de naturaleza cíclica, en lugar de lineal y evolutiva.

Bibliografía

- Aguilar, Luis E. 1972 *Cuba 1933: Prologue to Revolution*. Nueva York, EEUU, Cornell University Press.
- Aguilera, Rodolfo, compilador. 1904 *Documentos históricos relativos a la fundación de la República de Panamá*. Panamá, Tipografía de M. R. de la Torre e hijos.
- Alba, Manuel María. 1967 *Cronología de los gobernantes de Panamá 1510-1967*. Panamá, Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Cultura.
- Alvarado, Lollalty. 1994 *El liberalismo panameño de 1900 a 1950: Un enfoque sociológico*. Tesis de grado, Sociología, Facultad de Humanidades, Universidad de Panamá.
- Andreve Icaza, Guillermo. 1979 (agosto-octubre) *Escritos de Andreve*. Revista Lotería, números 282 a 284.
- Anguizola Herrera, Judith. 1982 *El pensamiento político de Guillermo Andreve*. Tesis de grado, Historia, Universidad de Panamá.
- Arango José Agustín. 1980 'Datos para la historia de la independencia proclamada el 3 de noviembre de 1903' en Gasteazoro et al. (1980, vol.2), pp. 3-19.
- Araúz, Celestino Andrés. 1995 (Mayo 22) *Entrevista*. 2009 *El imperialismo y la oligarquía criolla contra Carlos A. Mendoza*. 2 tomos, Panamá, Órgano Judicial.
- Arias Peña, Rosario and Iván Quintero. 1994 *Historia política de Panamá*. Panamá, Comité Ecuménico de Panamá.
- Arosemena, Pablo. 1930 *Escritos*. 2 tomos, Panamá, Biblioteca Nacional.

- Barry, Tom y John Lindsay Poland con Marcos Gandásegui y Peter Simondson. 1995 *Inside Panama*. Albuquerque, Nuevo México, Resources Center Press.
- Batista Sosa, Ezequiel. 1967 *La administración Obaldía-Mendoza (1908-12)*. Tesis de grado, Universidad de Panamá.
- Bendel, Petra and Michael Krennerich. 1993 'Panamá' en Dieter Nohlen ed. *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bergquist, Charles. 1978 *Coffee and Conflict in Colombia, 1886-1910* Durham, Carolina del Norte, Duke University Press.
- Berguido, Fernando. 1987 *La sucesión presidencial en Panamá*, Panamá, La Antigua.
- Biesanz, John and Mavis Biesanz. 1955 *The People of Panama*. Nueva York, Columbia University Press. 1993 *Panamá y sus gentes*. Panamá, Editorial de la Universidad de Panamá (EUPAN)
- Biesanz, John and Luke Smith. 1952 'Panamanian Politics' *Journal of Politics* (14) 386-402.
- Carrillo, Justo. 1985 *Cuba 1933: estudiantes, yanquis y soldados*. Coral Gables, Florida, EE.UU., Institute of Interamerican Studies University of Miami.
- Castillero Hoyos, Alfredo. 1999 *Problems of Democracy and Democratization in Panama (1510-1989)* Tesis doctoral, School of Languages and Area Studies, University of Portsmouth.
- Castillero Pimentel, Emesto. 1953 *Panamá y los Estados Unidos*. Panamá, Panamá, s.e.
- Castillero Reyes, Emesto José. 1930 *Documentos históricos sobre la independencia de Panamá*. Panamá, Imprenta Nacional. 1931 *Historia de la reorganización del Partido Conservador en Panamá*. Panamá, s.e.

- Castillero Reyes, Ernesto ed. 1977 Recuerdos de la vida de Carlos A. Mendoza (1856-16) Panamá, Editora de la Nación.
- Castro, Belgis. 2000 Belisario Porras: Pensamiento político y la formación de Liga Nacional Porrista, tesis de maestría en Historia de Panamá y América, Facultad de Humanidades, Universidad de Panamá.
- Centro de Estudios Latinoamericano, CELA. 1993 (Octubre). "Síntesis Histórica de los Partidos Políticos en Panamá", Revista Coyuntura, pp.1-16.
- Conniff, Michael. 1985 Black Labor on a White Canal: Panama 1904-1987 Pittsburgh, UP. 1990 'Panama Since 1903 ' Cambridge History of Latin America VII, 603-42. 1992 Panama and the US: The Forced Alliance London, The University of Georgia Press.
- Conte Porras, Jorge. 1990 Réquiem por la revolución. San José, Costa Rica, Litografía e Impresora Lil, S.A. 1996 Belisario Porras: vida pensamiento y acción. Panamá, Fundación Belisario Porras. 2004 Procesos electorales y partidos políticos. San José, Costa Rica, Litografía e Impresora Lil, S.A.
- Crepaz, Markus M. L. 1990. "The impact of party polarization and postmaterialism on voter turnout: A comparative study of 16 industrial democracies" European Journal of Political Research, 18, 183-205.
- Cuestas Gómez, Carlos. 1991 Soldados americanos en Chiriquí. Panamá, ENAN, S.A.
- Cuevas, Alexander. 1980 El movimiento inquilinario de 1925. Panamá, Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA).
- Dahl, Robert A. 1989 Democracy and Its Critics, New Haven, Connecticut, EE.UU, Yale University Press.

- De La Plaza, Victorino. 1914 Tercer Censo Nacional de la República Argentina de 1º de junio de 1914 http://www.deie.mendoza.gov.ar/backend/uploads/files/2016-09-15%2018:34:05_1914%20tomo1-1ra%20parte.pdf
- De La Rosa, Diógenes. 1960 (Julio) ‘ Ideas políticas y los partidos de la República’ Revista Lotería, volumen 5, número 56: 18-28. 1995-96 Entrevistas (ocho). 1998 Diógenes de la Rosa: Textos y contextos. Panamá, Ediciones Revista Universidad.
- Dix, Robert H. 1987 The Politics of Colombia. Nueva York, EE.UU., Praeger.
- Drake, Paul W. 1991 ‘The Promotion by the United States of Democracy in Latin America, 1913-33’ en Abraham Lowenthal ed. Exporting Democracy: The US and Latin America. Baltimore, Maryland, EE.UU., Johns Hopkins University Press.
- Edwards, Albert. 1913 Panama: The Canal, the Country and the People. Nueva York, EE.UU., Macmillan.
- Fábrega, Irma. 1987 Correspondencia entre el comité supervisor y el sr. Eduardo Chiari, ministro de relaciones exteriores, concerniente a la reciente supervisión de las elecciones de 1912. Tesis de grado, Historia, Universidad de Panamá.
- Fábrega, José Isaac. 1946 (Diciembre) ‘Partidos retrógrados’ Revista Épocas 1946, 32-35. 1969 Escritos varios. Panamá, Imprenta Edilito.
- Farnsworth, David and James McKenny. 1983 US-Panama Relations, 1903-79: A Study in Linkage Politics. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Figuroa Navarro, Alfredo. 1978 Dominio y sociedad en el Panamá colombiano Panamá, Impresora Panamá S.A. 2000 Nueva luz sobre Carlos Antonio Mendoza. Bogotá, Colombia, Stamato Editores.

- Franck, Harry. 1913 *Zone Policeman 88. A Close-Range Study of the Panama Canal and Its Workers*. Nueva York, EEUU, Century Co.
- Gasteazoro, Carlos Manuel, Celestino Andrés Araúz y Armando Muñoz Pinzón eds. 1980 *La historia de Panamá en sus textos* 2 vols. Panamá, Editorial de la Universidad de Panamá.
- Goytía, Víctor Florencio. 1969 'Los partidos políticos del Istmo', *Revista de la Universidad Santa María la Antigua* 2, 9-65.
- Guardia Grimaldo, Fernando. 1931 *Nuestra política: Reseña histórica de nuestros partidos*. Panamá, Bendetti hnos.
- Guevara Mann, Carlos. 1994 *Ilegitimidad y hegemonía: Una interpretación histórica del militarismo panameño*. Panamá, Editorial La Prensa.
- Guillén Martínez, Fernando. 1979 *El Poder Político en Colombia*. Bogotá, Colombia, Editorial Punta de Lanza.
- Hartlyn, Jonathan. 1988 *The Politics of Coalition Rule in Colombia*. Cambridge University Press.
- Hernández, Rolando. 1978 *Partidos Políticos Oligárquicos S.A. (1903-1932)*. Panamá, Poder Popular.
- Herrera, Francisco. 1984 *La revolución de Tule*. Tesis de grado, Universidad de Panamá.
- Hils, Leidiana. 1986 *Traducción de los informes que sobre las elecciones panameñas del año 1912 presentaron los supervisores norteamericanos*. Tesis de grado, Historia, Universidad de Panamá.
- Howe, James. 1998 *A People who Would not Kneel: Panama, The United States and the San Blas Kuna*. Washington, D.C., EE.UU., Smithsonian Institution.
- Huertas, Esteban. 1959 *Memoria y bosquejo del Gral. Esteban Huertas, prócer de la gesta del 3 de noviembre de 1903*. Panamá, Publicaciones Continentales.

- Isaza Calderón, Baltasar. 1982 Carlos A. Mendoza y su generación: Historia de Panamá 1821-1916. Panamá, Academia Panameña de la Historia.
- Isaza Calderón Baltasar, con Carlos Alberto Mendoza. 1994 El liberalismo y Carlos A. Mendoza en la historia panameña. Bogotá, Colombia, Stamato Editores y Editorial Presencia.
- Jaén Suárez, Omar. 1978 La población del istmo de Panamá del siglo XVI al siglo XX, Panamá, Impresora de la Nación.
- Jayán Cortez, Dorindo. 1986a Fuerzas Armadas y poder político en Panamá. Panamá, Editora Poligráfica S.A. 1986b Panamá: Militarismo y elecciones. Panamá, IDUED. 1993 Fuerzas Armadas y partidos políticos (1924-92). Colón, Panamá, Centro Regional Universitario, mecanoscrito.
- Kline, Harvey. 1983 Colombia: Portrait of Unity and Diversity. Boulder, Colorado, EE.UU., Westview Press.
- LaFeber, Walter. 1990 The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective. Oxford, Inglaterra, Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1994 Electoral Systems and Party Systems. Oxford, Inglaterra, Oxford University Press. 1999 Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries New Haven, Connecticut, EE.UU., Yale University Press.
- Lijphart, Arend, and Waisman, Carlos H. (eds.). 1996. Institutional Design in New Democracies. Boulder, Colorado, EE.UU., Westview Press.
- Linares, Julio. 1989 Aclaración del moderador' en ILDEA Elecciones de 1989: Una encrucijada para la patria. Panamá, ILDEA, 23-7.
- Major, John. 1994 Prize Possession: The United States and the Panama Canal, 1903-79. Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press.

- Mascarín, Félix. 1969 (septiembre) "La ciudad de Panamá y su crecimiento demográfico" *Revista Lotería* volumen 14, número 166: 27-33.
- McCain, William D. 1937 *The United States and the Republic of Panama*. Durham, Carolina del Norte, EE.UU., Duke University Press.
- McCullough, David. 1977 *The Path Between the Seas: The Creation of the Panama Canal 1870-1974*. Nueva York, EEUU, Simon and Schuster.
- Mellander, Gustavo Adolfo. 1971 *The United States in Panamanian Politics: The Intriguing Formative Years (1903- 1910)*. Danville, Illinois, EE.UU., Norton.
- Mendoza, Carlos Alberto. 1993 *Panamá y sus partidos políticos: Ordenación cronológica (recopilación de cuatro artículos publicados en octubre de 1993 en el periódico Panamá América)*. Panamá, s.e.
- Mendoza, Carlos Antonio. 1999 *El pensamiento de Carlos A. Mendoza: documentos, escritos y discursos*. Panamá, Biblioteca de la Nacionalidad, volumen 31, Autoridad del Canal de Panamá.
- Miró Grimaldo, Rodrigo ed. 1953 *Documentos fundamentales para la historia de la nación panameña*. Panamá, Junta Nacional del Cincuentenario.
- Morales, Eusebio Antonio. 1999 *Ensayos, documentos y discursos*. Panamá, Biblioteca de la Nacionalidad, volumen 2, Autoridad del Canal de Panamá.
- Newton, Velma. 1984 *The Silver Men: West Indian Labour Migration to Panama, 1850-1914*. Kingston, Jamaica, Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies.
- Noriega de Jurado, Jilma. 1978. *Verdad y Miseria de nuestros partidos políticos*. Panamá: Editora Renovación, S.A.

- Ochoa, Enrique. 1987 'The Rapid Expanse of Voter participation in Latin America: Presidential Elections, 1845-1986' Statistical Abstract of Latin America 25, UCLA, 869-91.
- Payne, James L. 1968 Patterns of Conflict in Colombia. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Pearcy, Thomas Lee. 1998 We Answer Only to God: Politics and the Military in Panama, 1903-1947. Albuquerque, Nuevo México, EE.UU., University of New Mexico Press.
- Peeler, John A. 1985 Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica and Venezuela. Chapel Hill, Carolina del Norte, EE.UU., University of North Carolina Press.
- Pellegrini, Adela. 2003 Caracterización demográfica del Uruguay https://www.anep.edu.uy/historia/clases/clase20/cuadros/15_Pellegrino-Demo.pdf. Programa de población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica de Uruguay.
- Pereira, Renato. 1978 Panamá Fuerzas Armadas y Política Panamá, Editora Nueva Universidad.
- Pérez Venero, Alex. 1979 La Guerra de los Mil Días en Panamá. Panamá, Litho Impresora Panamá
- Pizzurno, Patricia. 1991 (Diciembre) Informe sobre las elecciones presidenciales en Panamá en 1912 y la supervisión norteamericana Panamá, mecanoscrito.
- Pizzurno, Patricia y Celestino Andrés Araúz. 1996 Estudios sobre el Panamá Republicano (1903-1989). Bogotá, Colombia, Manfer.
- Porras, Belisario. 1987 (septiembre-octubre) "Las elecciones del 1918: intervención o arbitraje por parte de los Estados Unidos de América" Revista Lotería 368: 57-88. 1985 (Enero-febrero) 'Una lección de civismo que debe permanecer eternamen-

- te fresca en la memoria de los panameños' *Revista Lotería* 346-47: 119-26.
- Posada Carbó, Eduardo. 1997 "Limits of Power: Elections Under the Conservative Hegemony in Colombia, 1886 – 1930" *Hispanic American Historical Review* volume 77, número 2: 245-79.
- Powell, G. Bingham. 1980 *Voting turnout in thirty democracies: Partisan, legal, and socio-economic influences*. Beverly Hills, California, EE.UU., Sage. 1986 (marzo) "American Voter Turnout in Comparative Perspective" *The American Political Science Review*, volume 80, número 1: 17-43.
- Quintero, César. 1996 (Abril10) entrevista.
- Ricord, Humberto. 1989 *Panamá en la Guerra de los Mil Días*. Panamá, Instituto Nacional de Cultura. 1996 (Abril 2) Entrevista
- Ropp, Steve. 1982 *Panamanian Politics: From Guarded Nation to National Guard*. Stanford., California, EE.UU., Hoover Institution Press.
- Rosenberg, Emily S. 1982 *Spreading the American Dream: American Economic and Cultural Expansion 1890-1945*. Toronto, Canadá, McGraw-Hill Ryerson.
- Rubio del C., Guadalupe. 1992 *El proceso electoral presidencial de 1916* Tesis de grado, Historia, Universidad de Panamá.
- Sands, William Franklin. 1944 *Our Jungle Diplomacy*. Chapel Hill, Carolina del Norte, EE.UU. University of North Carolina Press.
- Sarti Castañeda, Carlos. 1984 (Marzo-junio) "Panamá: Transnacionales versus oligarquía" en *Polémica* 14-15: 56-65 San José, Costa Rica.
- Sisnett, Manuel Octavio. 1972 *Belisario Porras o la vocación de la nacionalidad*. Panamá, Editorial de la Universidad de Panamá

- Smith Wiltshire, David. 1986a 'El sistema de partidos, los partidos políticos y los procesos electorales en Panamá' en Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) ed. Los sistemas de partidos políticos en Centro América y las perspectivas de los procesos de democratización. Guatemala, ASIES, 116-27. 1986b 'La democracia representativa en Panamá: Elementos para un debate' en Fundación Friedrich Ebert ed. Sistemas electorales y representación política latinoamericana. Madrid, España, Fundación Friedrich Ebert.
- 1990 'Panama, Political Parties, Social Crisis, and Democracy in the 1980s' en LWGoodman, WMLeoGrande and J. M. Forman eds. Political Parties and Democracy in Central America. Nueva York, EE.UU., Norton, 213-33.
- Smith Wiltshire, David y Milton Martínez. 1987 Guía de los partidos políticos de Centro América: El caso de Panamá. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Sossa, José Antonio. 1977 Panamá: Fuerzas Armadas, nación y oligarquía. Panamá, Instituto Panameño de Estudios Comunitarios.
- Terán, Oscar. 1976. 'Del Tratado Herrán-Hay, al Tratado Hay-Bunau Varilla, historia crítica del atraco yanqui mal llamado en Colombia 'La pérdida de Panamá' y en Panamá, 'Nuestra Independencia de Colombia'. Bogotá, Colombia, Carlos Valencia Editores.
- Turner, Domingo H. 1960 (julio) "Apuntes sociológicos de la política panameña desde la Republica" Revista Lotería: 14-17. 1976 Carlos A. Mendoza, el hombre y el político, Editora de la Nación, Panamá.

- Valdés Escoffery, Eduardo. 2006 Acontecer electoral panameño, tomo 1, Cali, Colombia, Tribunal Electoral de Panamá, Imprelibros, S.A.
- Valdés, Manuel María. 1985 (Enero-febrero) 'Las intervenciones electorales en Panamá' Revista Lotería 346-47: 127-37.
- Valdés, Ramón Maximiliano. 1967 (Octubre) "Los partidos políticos en Panamá, conferencia en la inauguración del Club Liberal de Panamá el 7 de mayo de 1911", Revista Lotería 14: 12-18.
- Westerman, George Washington Lionel. 1956 (Octubre 31) Carlos Antonio Mendoza, padre del Acta de Independencia de Panamá. Panamá, Departamento de Bellas Artes y Publicaciones del Ministerio de Educación. 1980 Los inmigrantes antillanos en Panamá. Panamá, s.e.
- Zúñiga, Carlos Iván. 1973 El desarme de la policía nacional de 1916 Panamá, Ediciones Cartillas Patrióticas.

¿Sarípolos? Una indagación sobre el origen de la fórmula de RP adoptada en Panamá

Sarípolos? A research over the origin of the PR formula adopted in Panama.

Salvador Sánchez G.*

Resumen: En este artículo se examina la atribución, en una parte de la literatura panameña, de la autoría intelectual de la fórmula de representación proporcional aplicada a la elección de los diputados en circunscripciones plurinominales, en 1925, a Nicolao Sarípolos. El artículo rastrea los orígenes de esa atribución, y concluye que no hay fundamento suficiente para sostener que Sarípolos inspirara las fórmulas de representación proporcional utilizadas en Panamá. Luego de demostrar que lo esencial de las fórmulas adoptadas corresponde a la clásica propuesta de Hamilton (cociente natural y restos mayores), se presentan influencias que pudieron ser determinantes a su introducción en Panamá.

Palabras claves: Sistemas electorales, elecciones, representación proporcional, democracia, República de Panamá.

Abstract: This article examines the attribution, in some part of the Panamanian literature, of the intellectual authorship of the proportional representation formula applied to the election of deputies in multi-member circuits, introduced in 1925, to Nicolao Sarípolos. The article traces the origins of that attribution, and concludes that there is insufficient basis to argue that Sarípolos inspired the proportional representation formulas used in Panama. After demonstrating that the essence of the formulas adopted corresponds to Hamilton's classic proposal (natural quotient and larger remainders), influences are presented that could be decisive for its introduction in Panama.

Key words: Electoral systems, elections, proportional representation, democracy, Republic of Panama.

*El autor es director ejecutivo del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de la República de Panamá. Es licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María La Antigua. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política, por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España. Profesor universitario desde 1993; ha dictado los cursos de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Derechos Humanos. Ha publicado

I. Introducción

En una de las últimas sesiones de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), cuando se discutía la forma de elegir a los diputados en las circunscripciones plurinominales, uno de los miembros propuso “*mantener el método de Sarípolos, que rige en Panamá desde 1925*”.¹

Esa fue solo la más reciente atribución al autor de *La démocratie et l’élection proportionnelle* (Sarípolos, 1899) de ser el inspirador de las fórmulas de representación proporcional (en adelante, RP) introducidas en Panamá entre 1925 y 1926 y que, grosso modo, siguen utilizándose en los circuitos plurinominales para la elección de diputados a la Asamblea Nacional.

La atribución del origen de la RP adoptada en Panamá a Sarípolos se encuentra en los textos de autores como César Quintero, el más importante constitucionalista panameño de la segunda mitad del siglo XX. Es probablemente por el aval de esa autoridad en materia constitucional y electoral (recordemos que Quintero fue magistrado de la Corte Suprema de Justicia y presidente del Tribunal Electoral) que el “método de Sarípolos” sigue mencionándose. Mi hipótesis, sin embargo, es que se trata de una atribución incorrecta o, al menos, insuficientemente fundamentada.

Así, el problema que pretende abordar la presente investigación se plantea sobre las siguientes preguntas:

artículos en revistas especializadas de Panamá, España, Colombia, Chile y México. Entre sus principales obras se encuentran “Crítica a la Doctrina del Bloque de la Constitucionalidad” y “Los primeros diputados panameños: Ortiz y Cabarcas en las Cortes Españolas”. Fue director general de Asesoría Legal y Técnica en la Asamblea Nacional, secretario ejecutivo de Asuntos Jurídicos del Ministerio de la Presidencia, viceministro de la Presidencia y ministro de la Presidencia encargado. Representante Permanente de la República de Panamá ante la Organización de Estados Americanos entre 2018 y 2019.

¹Acta 19. Sesión del 16 de enero de 2021, p. 32.

- ¿Cuáles son los antecedentes de la atribución a Sarípolos de la fórmula de adjudicación de curules en circunscripciones uninominales en Panamá?
- ¿Es correcta esa atribución?

Se propone resolver esas preguntas a partir de la revisión de las normas constitucionales y legales aplicables, de la literatura especializada relacionada, y utilizando la historia electoral de Panamá.

II. Sistemas de RP

El principio de proporcionalidad, al aplicarse en circunscripciones plurinominales (en las que ese elige a más de un cargo), aspira a que cada opción ofrecida al electorado obtenga resultados (en número de cargos electos) en proporción similar al respaldo electoral recibido. Existen múltiples sistemas electorales proporcionales en el mundo, los que frecuentemente se designan por el nombre de quien los diseñó o propuso.

Los sistemas de RP pueden ser personales o de listas, siendo los sistemas de lista partidaria los que se adecúan mejor a la idea de representar proporcionalmente a los distintos partidos o ideologías políticas.

Las fórmulas utilizadas en los sistemas electorales de RP suelen clasificarse en fórmulas de cociente (por ejemplo, el cociente Hare o el Droop) o de cifra repartidora (de estos últimos, son muy conocidas la fórmula D'Hont y la Saint-Lagüe).

Las fórmulas de RP que utilizan cocientes emplean con frecuencia el cociente natural, que consiste en el número que resulta de dividir el número de votos emitidos entre el número de curules en disputa. La cifra así obtenida sirve de parámetro para asignar a las diferentes listas tantas curules como cocientes haya

alcanzado. El cociente natural fue propuesto por Alexander Hamilton, para fijar el número de representantes por Estado en la cámara baja de los Estados Unidos de América (Colomer, *Strategy and History of Electoral System Choice*, 2004, pág. 43). Lo utilizó la ley danesa de elecciones en 1855, a propuesta del matemático y político Andræ. También es denominado cociente Hare, por haber sido Thomas Hare uno de sus principales divulgadores durante el siglo XIX.

El cociente Hare, en su versión original, es el resultado de dividir el número de electores (personas habilitadas para votar) entre el número de escaños en disputa. Así en *The machinery of representation* (1857, págs. 16-17). También en *A treatise on election of representatives, parliamentary and municipal* (1859, págs. 29-30). Posteriormente Hare modifica la forma de calcular el cociente, para que sea el resultado de dividir el número de votos válidos entre el número de escaños (*Election of representatives, parliamentary and municipal. A treatise*, 1873, págs. 25-26).

El elemento de las listas partidarias se le atribuye a Considérant (*De la sincérité du gouvernement représentatif, ou Exposition de l'Election vérídique*, 1892). El reparto inicial se hace utilizando el cociente natural. Además, el elector no sólo vota por la lista del partido: también puede señalar sus candidatos preferidos dentro de la lista (Urdánóz, 2009, pág. 92).

La fórmula del cociente natural presenta el problema de que luego del reparto inicial de curules a las listas que lo han obtenido, quedan frecuentemente curules por distribuir. Esta situación se complica cuando existe mayor dispersión del voto, siendo el caso más grave cuando ninguna lista alcanza el cociente.

Esto plantea la necesidad de fórmulas complementarias de adjudicación, siendo la más frecuente la de restos mayores, tam-

bién previsto por Hamilton (Gallagher, 1991, pág. 37). Además de al resto mayor, se pueden adjudicar las curules que quedan al resto menor, o al resto medio.

En ocasiones el acceso a los restos está condicionado a las listas que hayan superado cierto umbral, como ocurre en los casos en que participan únicamente las listas que hayan alcanzado la mitad del cociente. Esta modalidad puede encontrarse en la ley electoral danesa de 1855, por ejemplo.

III. La implantación legal de la RP en Panamá

La Ley 60 de 1925 establece en su artículo 99 la fórmula de RP inicialmente adoptada en Panamá. En un sistema de lista partidaria, establece una adjudicación por cociente natural para los escaños iniciales. En caso de quedar escaños por adjudicar, entran a participar las listas que no hayan obtenido representación pero que hubiesen obtenido al menos la mitad del cociente. Los escaños restantes (en caso de que los haya) se asignan a las listas que hayan alcanzado el residuo. Sin embargo, si ninguna lista alcanza el cociente, se procede de una forma completamente diferente, asignándose un escaño a cada una de las listas participantes, en orden descendente de los votos obtenidos.

Como se puede observar, la fórmula de 1925 presenta los tres aspectos típicos de la fórmula que se hará tradicional en Panamá: cociente, medio cociente, y residuo.

Esta norma es pronto subrogada por la Ley 62 de 1926, la cual en su artículo 15 cambia la redacción del artículo 99 de la Ley 60 de 1925 en lo que se refiere a la adjudicación de los escaños en atención a los restos. Suprime la referencia a aquellas listas que hayan obtenido al menos la mitad del cociente, señalando como

beneficiarias de los escaños restantes las listas con mejores resultados electorales y sin representación. El “medio cociente” volverá más tarde, en la reforma electoral de 1930.

La fórmula de 1926, y no la de 1925, fue la primera de RP que se utilizó para elegir diputados. En concreto, durante la elección legislativa de 1928.

Tanto en la ley de 1925 como en la de 1926 se presenta la posibilidad de que un candidato obtenga votos en más de una lista. Esto se refiere tanto a la posibilidad de ser postulado en más de una lista, como a que los votantes tachen nombres de la lista seleccionada y lo reemplacen por otros de su predilección.

Adicionalmente, el artículo 101 de la Ley 60 de 1925 impedía que se adjudicara más de dos tercios de las curules de cada circunscripción a un mismo partido o agrupación, lo que era un remanente de la fórmula basada en el principio de la representación fija de las minorías. La Ley 63 de 1926 mantuvo esa disposición.

El sistema que se propone en 1925, según sus propios promotores, es la “representación proporcional simple” o “método del cociente”, según Andreve; o el “doble cociente” según Carlos L. López. Ambos autores señalan, además, que la fórmula propuesta inicialmente se había distorsionado en la Asamblea Nacional, al combinarse con la fórmula de la representación fija de las minorías (el mencionado artículo 101 de la Ley 60 de 1925).

IV. Apuntes bibliográficos sobre la RP en Panamá

La mayoría de los autores que han escrito sobre la fórmula de RP aplicada en Panamá en los circuitos plurinominales, para la elección de diputados a la Asamblea Nacional, y heredera directa

de las fórmulas establecidas en el primer cuarto del siglo pasado, han preferido simplemente describirla sin identificarla con una etiqueta precisa. Quintero, por ejemplo, en 1967 prefiere darle el nombre de las piezas que lo componen: sistema de cociente, medio cociente y residuo (Quintero Correa, 1967, pág. 435).

También prefirieron describir la fórmula: Smith (2000) y Sanmartín (2007). Ceballos (2011) y Gouldborne (2010) no dicen nada al respecto. Antinori-Bolaños, coincidiendo con Quintero en que la fórmula panameña era *sui generis*, prefirió darle un nombre: “sistema proporcional de cociente, medio cociente y residuo” (1995).

Personalmente, tanto he optado por la posición inicial de Quintero, de describir sin atribuir relación con un modelo explícito (Sánchez, 2004, pág. 389) como he señalado la aplicación de la fórmula de Hare modificada (Sánchez, 2009, pág. 292).

La presencia continuada del cociente Hare como mecanismo de adjudicación de curules en Panamá ha sido afirmada igualmente por varios expertos: Así, Valdés Escoffery (2001) y Brown (2009, págs. 90-91).

Los expertos internacionales que han examinado el caso panameño también han concluido de forma similar. Nohlen describe en detalle los elementos que integran la fórmula:

“cociente electoral simple y medio cociente electoral para los aún no representados; escaños restantes: método del resto mayor. Dentro de las listas ganan los candidatos más votados.” (Nohlen, 1994, pág. 141)

En sentido similar, García Díez, que se refiere al sistema aplicado en Panamá como “Resto mayor-Hare”. (2001, pág. 23).

V. Primeras menciones de Sarípolos

Algunos autores han identificado la fórmula utilizada en Panamá en los circuitos plurinominales para la elección de diputados a la Asamblea Nacional como “Sarípolos”. Sin embargo, no se menciona a Sarípolos en ningún momento del debate parlamentario que lleva a la adopción de la Ley 60 de 1925. Tampoco lo mencionan los contemporáneos de esa reforma electoral, como Guillermo Andreve (Andreve, *El Problema Electoral*, agosto-octubre 1979).

Las primeras menciones encontradas en la bibliografía panameña parecen fruto de un error tipográfico. Víctor Florencio Goytía escribe sobre Sardópulos, como uno de los tratadistas que habían propuesto fórmulas de adjudicación de curules a partir de la cuota Hare (Goytía V. F., 1954, pág. 369). El mismo texto había aparecido previamente (Goytía V. F., 1953, pág. 171).

Posteriormente, en un Informe de la Misión de Asistencia Técnica de la OEA a la República de Honduras, en cuya redacción participó el mismo Goytía, en 1963, se dice lo siguiente:

“El sistema de Sarípolos, muy generalizado, tiene el defecto de los altos residuos que quedan una vez repartidos los cocientes. Los residuos se prestan, en la práctica, a la adulteración del reparto proporcional. Este defecto del sistema, que la Constitución hondureña consagra al proclamar que “se adopta el sistema de representación proporcional a base de cocientes y residuos”, repercute necesariamente en todo el proceso y cierra la puerta a la adopción de las mejoras que los tratadistas proponen a fin de depurar el reparto de los cargos elec-

tivos mediante la eliminación de los residuos.”
(Organización de Estados Americanos, 1963, pág.
43). (subrayados en el original)

La misión estuvo integrada, además de por Víctor F. Goytía, por Henry Wells y J.A. Bonilla Atilés.

Mas adelante Hernán Delgado, en su tesis para optar al título de licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, de 1964, identifica a Sarípolos como el autor del sistema de RP utilizado en Panamá (Delgado, 1964). Según él mismo lo indica, se apoya en observaciones propias y en el uso de cierta literatura de referencia, incluido el informe de la misión técnica de la OEA en que participó Goytía:

“h) Sistema de Sarípolos. Desde el punto de vista de nuestra legislación es este el sistema más importante que hemos podido mencionar y ello porque según nuestra opinión es éste el sistema predominante en nuestro país. Indudablemente la forma en que es comentado este sistema por diversos autores como lo son Adolfo Posada en su obra Tratado de Derecho Político, León Duguit en su obra Manual de Derecho Constitucional, Víctor Florencio Goytía en el informe de la “Misión Técnica Electoral de la OEA” hace pensar verdaderamente que es éste el sistema imperante en nuestra legislación.” (Delgado, 1964, pág. 63). (subrayados en el original)

El Informe de la Misión de la OEA de 1963 a Honduras establece un indicio de lo que Goytía entendía por sistema de Sa-

rípolos: un sistema de RP que luego de aplicar el cociente natural, adjudica los escaños por residuos, y que se valora como defectuoso, por la gran cantidad de escaños que terminan asignándose en esa última etapa.

César Quintero, en su Derecho Constitucional mencionó a Sarípolos en 1967, aparentemente con reservas, y en 1982, reconociéndolo como inspirador del sistema de elección de diputados en Panamá. Crítico del sistema electoral panameño, Quintero describió magistralmente la situación que observaba en 1967:

“Puede notarse que a través de las dos primeras operaciones (cuocientes y medios cuocientes) solo se adjudicaron 4 curules. Queda, pues, una vacante. Y es en estos casos cuando se aplica el llamado residuo. Consiste este procedimiento en adjudicar la o las vacantes, al o a los diputados que han obtenido individualmente más votos, después de aquellos que ya han sido elegidos. Lo natural y lógico pareciera ser que tal número de votos correspondiera a un candidato de partido A, ya que este partido ha tenido más del doble de votos que el que sigue, o sea, el partido B. Pero en la práctica no siempre ocurre así en nuestro país. Se debe ello, entre otras cosas, a que nuestro sistema admite que una misma persona sea postulada por dos partidos distintos. Así, podría tocar la curul por residuo a un miembro del partido C, por ejemplo, si dicho miembro ha logrado que el partido A lo incluya en su nómina.

Esta modalidad, muy panameña, ha sido criticada por antideológica e, incluso, **por estimarla algunos investigadores contraria al método de Sarípolos.**” (Quintero Correa, 1967, pág. 437). (énfasis mío).

En ese pasaje Quintero cita, a pie de página, la obra *La démocratie et l'élection proportionnelle* (Sarípolos, 1899).

Tal y como había adelantado, Quintero también se refiere a Sarípolos en 1982:

“...se han ideado varios otros métodos de representación proporcional racional o técnica. Entre ellos, el del ingeniero belga Víctor D’Hont, utilizado por algunos países sudamericanos **El de Sarípolos que, con modificaciones y adaptaciones especiales, se practicó en Panamá hasta 1968.** Y merece especial mención el ideado en 1960 por el médico dominicano, doctor Nicolás Pichardo. En nuestro concepto, el sistema de Pichardo es mucho menos complicado y más equitativo y realista que el de D’Hont **y el de Sarípolos.**” (Quintero Correa, Los partidos políticos y los sistemas electorales, 1982, pág. 183) (énfasis mío).

Además de Delgado, y de Quintero en 1982, Sarípolos se menciona en Guevara Mann (2006; 2010). Sin embargo, Guevara Mann únicamente expone la afirmación de Quintero. Otros autores también dan noticia de esa atribución a Sarípolos, pero ni la hacen suya ni la descartan: (Álvarez De La Cruz, 1996).

VI. ¿Dos Sarípolos?

En este punto permítaseme hacer un señalamiento imprescindible. Hubo al menos dos constitucionalistas relevantes con el apellido Sarípolos: Nikolaos Ioane Saripolos (Larnaca, 1817- Atenas, 1887), en adelante N.I. Sarípolos, y Nikolaos N. Saripolos (Atenas, 1876-Atenas, 1944), en adelante N.N. Sarípolos.

Quintero cita la obra *Le democratie et l'électione proportionnelle*, la obra de N. N. Sarípolos. Esto resulta importante porque N. N. Sarípolos no presenta (hasta donde he podido conocer) una fórmula de RP propia. En este sentido, dice explícitamente en sus conclusiones lo siguiente:

“Hemos tratado de mostrar que la elección proporcional es una reforma práctica y vital. Hemos querido demostrar que ella es más que una “especulación política vana”; que se puede aplicar, es fácil de comprender y simple. El sistema suizo tiene nuestras preferencias; no estamos tratando de “inventar” un nuevo sistema de representación proporcional, ni “perfeccionar” los sistemas existentes. Con la intención de mejorar los sistemas hemos llegado a tales complicaciones, que lo que era aplicable y simple termina no siéndolo más. La multiplicidad de los sistemas y su complejidad son causa de desconfianza hacia nuestra reforma.” (Sarípolos, 1899, pág. 463).²

En el libro de N.N. Sarípolos tampoco se expone un único “sistema suizo” (recordemos que la RP en Suiza no se establece con carácter nacional sino en 1918), sino los sistemas utilizados en varios de sus cantones, pues seis de ellos adoptaron la RP antes de 1900 (Lutz, 2004, pág. 284). En los cantones eran frecuentes los sistemas basados en fórmulas de adjudicación de curules de RP-Lista partidaria, en circunscripciones plurinominales, basadas en el cociente de Hare y restos (Sarípolos N. N., 1899, págs. 375-450).

²Agradezco la traducción del francés, de este y los siguientes pasajes, a Clara I. Luna.

Por otro lado, y aunque N.N. Sarípolos no propone un sistema propio, cita el sistema de N.I. Sarípolos:

“El Profesor Sarípolos, antiguo representante de la Universidad de Atenas en la Segunda Asamblea Constituyente de Grecia y ponente del proyecto de constitución propuso, en su Tratado de Derecho Constitucional, la introducción de la votación nacional, formando toda Grecia en su conjunto una sola circunscripción, y el voto único; los ciudadanos que hubieran obtenido la mayor cantidad de votos, en cualquier parte del país, serían elegidos, hasta completar el número de diputados a elegir.” (Sarípolos, 1899, pág. 299)

Efectivamente, N. I. Sarípolos sí expuso un sistema propio de elección de parlamentarios, en su Tratado de Derecho Constitucional, de 1874. Dice ahí:

“Se espera que cada ciudadano vote dondequiera el Estado lo requiera, se espera que escriba en la papeleta el nombre del que elija; una vez concluido el conteo de votos se prepare el acta incluyendo los nombres de los elegidos con la cantidad de votos recibidos por cada uno; las actas de todas los circuitos electorales se reúnen en la capital, donde un cuerpo especial de 24 personas sume los votos y declare como Legisladores los que hayan obtenido la mayoría de los votos hasta completar el número de Legisladores que equivale a la población del Estado” (Sarípolos N. I., 1874, pág. 204).³

³Agradezco la traducción del griego, de Aleka Aniffanti.

La descripción que de su sistema hace el propio N. I. Sarípolos, así como el relato que de él hace N. N. Sarípolos, presenta tres aspectos significativos:

1. Una circunscripción nacional.
2. Voto único, pese a la pluralidad de escaños en disputa.
3. Elección de los candidatos más votados hasta agotar las curules disponibles.

Como se observa, se trata de una variedad de voto limitado, similar en género a la lista incompleta aplicado en Panamá en 1924. En este caso, sin embargo, en lugar de reducirse hasta en un tercio el número posible de votos de cada elector sobre el número de escaños en disputa, cada elector solo tiene un voto. De ahí que se conozca esta forma de votar como voto único (VU).⁴ Adicionalmente, a diferencia de lo que ocurre con el sistema original de Hare, en el que el exceso de votos necesarios para que un candidato obtuviera la curul se transfería a otros candidatos (voto único transferible), en este caso el voto no se transfiere. Por eso se conoce este sistema como voto único no transferible (en adelante, VUNT).

Resulta destacable que parte de la literatura haya observado efectos similares a la fórmula VUNT en la operación del sistema electoral colombiano, pese a ser un sistema de RP de listas partidarias, cociente y restos mayores. El efecto observado consiste en que la mayoría de las curules se adjudican por residuo, ante la dispersión del voto y la multiplicidad de listas. El desenlace es una disputa individual por los restos, con resultados equivalentes al voto de candidatos individuales en circunscrip-

⁴Aunque la caracterización del VU como un tipo de voto limitado ha sido sostenido por parte de los especialistas (Lijphart, 1995, pág. 82) hay quien se ha opuesto vehementemente a ella (Sartori, 1994, pág. 37).

ciones plurinominales utilizando el VUNT (Nielson & Shugart, 1999, pág. 320).⁵

Otro aspecto importante es que el apellido Sarípolos aparece en un importante fallo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ya mencionado, respecto de la ley 39 de 1946, sobre elecciones populares. En la sentencia de 1947 se dictaminó, entre otros aspectos, que era inconstitucional establecer circuitos electorales uninominales, en los que no podía aplicarse la representación proporcional mandatada por el artículo 102 de la Constitución de 1946. También se abordó la constitucionalidad de la integración del Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, JNE).

El artículo 41 de la ley 39 de 1946, señalaba sobre la integración del JNE, lo siguiente:

Artículo 41. El Jurado Nacional de Elecciones estará integrado inicialmente por siete miembros. La Asamblea Nacional procederá a la elección de siete miembros principales y de dos suplentes por cada uno de ellos, en la forma que a continuación se expresa:

- a). El número total de Diputados que compone la Asamblea Nacional se dividirá por siete obteniéndose así un cuociente de elección con el dígito que resulte de esta división;
- b) Cada Diputado votará por un solo miembro principal y dos suplentes, declarándose elegido a quien obtuviere un número de votos no inferior al cuociente de la elección, y

⁵En las elecciones panameñas recientes (2004-2019), el número total de escaños asignados en las circunscripciones plurinominales por cociente ha sido menor a la suma de los escaños asignados por medio cociente y residuo, y por primera vez en ese periodo, en 2019, los escaños asignados únicamente por residuo (12) fueron más que los escaños asignados por cociente (8).

- c) Caso de quedar aún puestos vacantes se designará para ocuparlos a quienes hubieren logrado en la votación mayor número de votos, aunque no hubieren completado el cociente de la elección. Si existe empate se decidirá éste mediante sorteo.

Al pronunciarse sobre la proporcionalidad de la representación partidaria en la integración del JNE, la Corte Suprema de Justicia dictaminó:

“...el plan de elección adoptado corresponde estrictamente a las normas del régimen de proporcionalidad. Es el **voto único** conocido también como “plan Sarípolos”, nombre del profesor que lo ideó” (Sentencia ante demanda de Inconstitucionalidad contra la ley 39 de 1946 sobre elecciones populares, 1947) (énfasis en el original).

La mayoría de la Corte Suprema de Justicia, de la que hacía parte el magistrado Víctor Florencio Goytía, consideró que elegir a los miembros del JNE mediante el sistema dispuesto por el artículo 41 de la ley 39 de 1946, era constitucional. Parece oportuno reiterar que ese sistema consistía en voto único y fórmula de adjudicación de cargos aplicando un cociente natural para las primeras adjudicaciones y mayoría simple en orden descendente para las restantes, una fórmula que era de RP personal, y no de listas partidarias. A ese sistema la Corte Suprema lo denominó “plan Sarípolos”. Por la alusión al voto único, se entiende que la Corte no habla de N.N. Sarípolos, sino de N.I. Sarípolos.

En la sentencia comentada, dos magistrados salvaron su voto y señalaron que la disposición era inconstitucional porque la

Constitución de 1946 prohibía a la Asamblea Nacional hacer designación de autoridades distintas a las que autorizaba expresamente, y pusieron en duda igualmente el efecto proporcional de la fórmula para integrar el JNE. En ese sentido, es llamativo que la demanda de inconstitucionalidad hubiera sido interpuesta por ciudadanos vinculados a seis partidos minoritarios. También destaca del salvamento de voto que aparezca suscrito por el magistrado Gregorio Miró, que según el registro judicial era el ponente inicial del fallo (Salvamento de Voto. Magistrados Gregorio Miró y Ricardo A. Morales., 1947, pág. 65). Eso permite suponer que la defensa de la constitucionalidad del artículo 41 de la ley 39 de 1946 en base al reconocimiento del “plan Sarípolos” correspondió a alguno de los otros tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

A las reflexiones de la Corte Suprema de Justicia puede sumarse lo señalado en el Informe de la Misión de Asistencia Técnica Electoral ya citado, en el que se indica que el sistema de Sarípolos partía de una adjudicación inicial por cociente y luego adjudicaba por restos (Organización de Estados Americanos , 1963).

Los autores examinados se enfocan en el Informe de la OEA: el sistema de Sarípolos sería el sistema de adjudicación que, luego de aplicar el cociente Hare a los votos obtenidos por las diferentes listas en disputa asigna a los restos mayores las curules restantes. A partir de esa referencia, el joven Hernán Delgado asumió que el sistema aplicado en Panamá era “el sistema diseñado por N.N. Sarípolos” (Delgado, 1964, pág. 64).

VII. Conclusiones

El sistema electoral propuesto a la consideración de la Asamblea Nacional en 1925 para la elección de diputados incluía

un método de adjudicación de curules de RP-Lista partidaria, basada en el cociente natural de Hare, y una gestión de los escaños restantes que primero disponía la adjudicación por orden decreciente de votos a las listas sin representación que hubieran cruzado el umbral del medio cociente. Los escaños faltantes, si hubiera, se asignaban a las listas con mayor votación. Dentro de las listas, se asignaban los escaños a los candidatos más votados.

La Asamblea Nacional adoptó la propuesta, pero acompañada de tres elementos que distorsionaban los aspectos proporcionales del diseño inicial: la suma de votos a los candidatos postulados en varias listas partidarias (un efecto posible por la autorización legal de postularse en distintas listas) y el tope legal de adjudicaciones a una misma lista (lo que era técnicamente innecesario, y un remanente del sistema electoral previo, de lista incompleta). También se introdujo un método alterno de adjudicación de curules en los casos que ninguna lista alcanzara el cociente, que distaba de ser proporcional.

En 1926 la ley suprimió la ronda de adjudicación a las listas partidarias con medio cociente, pasando directamente de la adjudicación por cociente a la adjudicación a las otras listas por orden decreciente de votación, sin suprimir la postulación en múltiples listas ni el tope legal de adjudicaciones por lista.

Aunque las fórmulas de 1925 y de 1926 presentan diferencias, pertenecen a la familia de la RP-lista partidaria, sobre la base del cociente natural y restos mayores. Está ampliamente documentado el origen de esa base, iniciando por Hamilton (en el siglo XVIII) e incluyendo en el siglo XIX a Andræ en Dinamarca y a Hare en el Reino Unido. Contando con el elemento de lista partidaria propuesto inicialmente por Considerant en 1846 (Considerant, 1892), la implantación legal de estas fórmulas está docu-

mentada en Suiza (a partir de 1872). En ese sentido, parece claro que N.N. Sarípolos no jugó papel alguno en la aparición del sistema de RP-Lista partidaria basado en cociente natural y restos mayores.

Respecto a la influencia que pudo tener un autor de apellido Sarípolos en la adopción de la fórmula de RP adoptada en Panamá en 1925, se ha logrado establecer que el constitucionalista y político panameño Víctor Florencio Goytía participó en la redacción de varios documentos significativos en los que se menciona. Goytía tuvo influencia decisiva en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, de 1947, y en el Informe de la Misión de Asistencia Técnica de la Organización de Estados Americanos (OEA) a la República de Honduras, en materia electoral, de octubre de 1963. Al menos en el primer caso, parece que la referencia es a N.I. Sarípolos.

También queda claro que en 1964 Delgado da por buena la afirmación del Informe de la Misión de Asistencia Técnica Electoral, de que las fórmulas de cociente natural y restos se atribúan a Sarípolos. Esa atribución fue luego adoptada y difundida en Panamá por Quintero, el autor canónico del derecho constitucional y la ciencia política panameña durante la segunda mitad del siglo XX, quien adiciona la referencia al libro de N.N. Sarípolos sobre la RP: *La démocratie et l'élection proportionnelle*, de 1899. Sin embargo, no parece que N.N. Sarípolos haya expuesto un sistema propio de elección de diputados en circunscripciones plurinominales.

En *La démocratie et l'élection proportionnelle*, por otro lado N.N. Sarípolos se adhirió expresamente a los sistemas implantados en los cantones suizos a fines del siglo XIX, que eran predominantemente de RP-Lista partidaria, cociente natural y

restos. En ese sentido, podría decirse que el autor se expresó, en un sentido general, a favor de una fórmula como la propuesta en 1925 en Panamá. No se ha encontrado, empero, una referencia que, en un contexto ya de por sí de expansión de la RP en el mundo, vincule la obra de Sarípolos a los reformadores electorales panameños.

A diferencia de N.N. Sarípolos, N. I. Sarípolos sí propuso un sistema electoral, utilizando el voto único no transferible, o VUNT. En la medida que es un sistema de representación personal, que se da en un contexto de circunscripción nacional y voto limitado, en el que el reparto de las curules se realiza entre candidatos individuales, el VUNT de N.I. Sarípolos no se asemeja al sistema introducido en Panamá ni en 1925 ni en 1926.⁶ Sin embargo, algunos autores han identificado que el sistema de RM-Hare de lista partidaria, opera como VUNT en determinadas circunstancias, lo que no deja de ser llamativo.

Con esto concluyo, agotadas las pretensiones iniciales de este artículo. Queda por reconstruir, en el futuro próximo, las auténticas influencias intelectuales y los condicionantes políticos que desembocaron en la reforma electoral de 1925. Adelanto simplemente algunos de los aspectos que merecen atención.

Los políticos e intelectuales panameños de los años inmediatamente anteriores a la reforma electoral de 1925 con frecuencia dominaban el inglés y el francés, y viajaban a las naciones que consideraban sus referencias. Bien pudieron leer a N.N. Sarípolos, pero frecuentaban la obra de Duguit y otros promotores de la RP. Duguit incluso había visto sus libros traducidos al castellano y te-

⁶En las elecciones legislativas plurinominales de 2014 se utilizó el voto único, aunque luego la Corte Suprema de Justicia lo declaró inconstitucional (Sentencia de inconstitucionalidad, 2016).

nía documentada influencia en el pensamiento jurídico de Panamá y América Latina (Duguit, 1921).

Por otro lado, los reformadores panameños del primer cuarto del siglo XX tuvieron a su disposición los antecedentes estadounidenses del método de Hamilton, en un momento de más que intensa influencia estadounidense en Panamá y en todo el Caribe. Cuba y en República Dominicana, sometidas a circunstancias parecidas, introdujeron la RP-Lista partidaria, de cociente natural y restos mayores, antes que en Panamá. Sin embargo, las leyes de esos países no contemplaban el medio cociente, que es un rasgo de la fórmula adoptada en Panamá en 1925. Sabemos que John Glover South, embajador de Estados Unidos en Panamá, presentó, al recién electo presidente Chiari, un proyecto de reforma a la legislación electoral, dos semanas después de su triunfo electoral (Major, 1993, pág. 144). En 1916, los Estados Unidos había propuesto la introducción de la representación proporcional (Major, 1993, pág. 135).

En definitiva: los elementos mencionados en los párrafos inmediatamente anteriores ofrecen un panorama promisorio para la investigación de la historia de la introducción en Panamá de la RP, investigación que solo cabe profundizar en el futuro.

Bibliografía

- Adreve, G. (agosto-octubre de 1979). El Sufragio. *En Revista Lotería, no. 282-284*, 216-219.
- Andreve, G. (agosto-octubre 1979). El Problema Electoral. *En Revista Lotería, no. 282-284*, 406-416.
- Andreve, G. (agosto-octubre de 1979). La Reforma Electoral. *En Revista Lotería, 282-284*, 398-406.
- Álvarez de la Cruz, E. (1996). *A quién se le adjudica la curul de legislador en caso de postulación por varios partidos (al que más voto le dio o al partido donde está inscrito)*. Panamá: s/p.
- Antinori Bolaños, I. I. (1995). *La representación política en Panamá: partidos políticos y sistemas electoral. Tesis de doctorado*. Madrid, España: Inédita, Universidad Complutense de Madrid.
- Brown Araúz, H. (2011). *Panamá: la continuidad del cambio en las elecciones de 2009. En Alcántara, Manuel y María Laura Tagina (coords). Política y elecciones en América Latina en tiempos del bicentenario (2009-2010)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Brown, A. (2009). *Partidos Políticos y Elecciones en Panamá, Un enfoque institucionalista*. Panamá, fundación Friedrich Ebert, Panamá: Novo Art.
- Ceballos, M. (2011). ¿Qué tan representativo es nuestro sistema electoral? *Revista Panameña de Política, No. 11*, 49-81.
- Colomer, J. M. (2004). Strategy and History of Electoral System Choice. En J. M. Colomer, *Handbook of Electoral System Choice* (págs. 3-80). New York: Palgrave McMillan.
- Considerant, V. (1892). *De la sincérité du gouvernement représentatif, ou Exposition de l' Election verídique*. Zurich, Suiza: Charles Burki.

- Delgado, H. (1964). *El derecho electoral panameño, Tesis de Licenciatura*. Panamá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá.
- Duguit, L. (1921). *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Francisco Beltrán.
- Gallagher, M. (1991). Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*, 33-51.
- García Díez, F. (2001). Sistemas Electorales de América Central y el Caribe: Una introducción y algunas notas para el debate. En R. Martínez, & R. Martínez (Ed.), *Prácticas de Sistemas Electorales Comparados II. Centroamérica y el Caribe* (págs. 15-44). Barcelona: Editions Universitat de Barcelona.
- Giovanni., S. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Gouldbourne, R. (2010). Distribución de curules en los circuitos electorales de Panamá: uninominales y plurinominales. *Mundo Electoral* (No.7), 53-56.
- Goytía, V. F. (1953). 1903. *Biografía de una República*. Panamá: Ediciones del Cincuentenario.
- Goytía, V. F. (1954). *Las Constituciones de Panamá*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica.
- Goytía, V. F. (1963). *Informe de la Misión de Asistencia Técnica de la Organización de Estados Americanos a la República de Honduras, en materia electoral*. Washington D.C.: Union Panamericana.
- Guevara Mann, C. (2006). Sistemas electorales y estilos de campaña: los diputados panameños y el voto personal. *Revista de Ciencia Política* (26), 209-30.
- Guevara Mann, C. (enero-junio de 2010). Observaciones sobre el rendimiento electoral de los partidos políticos panameños a

- partir de la transición democrática (1994-2009). (CIDEM, Ed.) *Revista Panameña de Política* (9), 9-33.
- Hare, T. (1857). *The machinery of representation*. London: s/e.
- Hare, T. (1857). *The machinery of representation*. London: 2da. edition.
- Hare, T. (1859). *A treatise on election of representatives, parliamentary and municipal*. London: Longman, Brown, Green, Longmans, & Roberts.
- Hare, T. (1859). *A treatise on election of representatives, parliamentary and municipal*. London: Longman, Brown, Green, Longmans, & Roberts.
- Hare, T. (1873). *Election of representatives, parliamentary and municipal*. Reader and Dyer, London: Fourth edition.
- Hare, T. (1873). *Election of representatives, parliamentary and municipal. A treatise*. London: Longmans, Reader and Dyer, London, fourth edition.
- Lijphart, A. (1995). *Los Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de Gobiernos y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Lutz, G. (2004). Switzerland: Introducing Proportional Representation from Below. En J. M. Colomer, *Handbook of Electoral System Choice* (págs. 279-293). New York: Palgrave MacMillan.
- Major, J. (1993). *Prize Possession. The United States Government and The Panama Canal (1903-1979)*. Cambridge University Press.
- Maza, J. (1915-1916). *La proporcionalidad en la representación de las democracias. Los diferentes sistemas de sufragio, sus cualidades y defectos teóricos y prácticos*. Washington, U.S.: En Proceedings of the Second Pan American Scientific Congress. Sec-

- tion VI. Interncional Law, Public Law and Jurusprudence. Volume VII, pág. 380-425.
- Nielson, D., & Shugart, M. S. (1999). Constitutional Change in Colombia: Policy Adjustment Through Institutional Reforma. 32(3), 313-341.
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas Electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Organización de Estados Americanos. (1963). *Informe de la Misión de Asistencia Técnica de la Organización de Estados Americanos a la República de Honduras, en materia electoral*. Organización de Estados Americanos, octubre de 1963, p. 43., Washington D.C.
- Quintero Correa, C. (1967). *Derecho Constitucional I*. San José: Imprenta Lehman.
- Quintero Correa, C. (1982). Los partidos políticos y los sistemas electorales. *En Anuario Jurídico*, UNAM. MEXICO, 165-184.
- Salvamento de Voto. Magistrados Gregorio Miró y Ricardo A. Morales. (Corte Suprema de Justicia. 31 de enero de 1947).
- Sánchez, S. (agosto, 2004). *Cien años de Labor Legislativa*. En *Castillero Calvo, Alfredo (Director), Historia General de la República de Panamá*. Comisión Nacional del Centenario, Volumen III, Tomo I, 1era. edición, pag. 355-372.
- Sánchez, S. (2004). Informe sobre Panamá. En J. Thompson, *Democratización Inerna de Partidos Políticos en Centroamérica: Avances y Tareas Pendientes* (págs. 379-458). San José de Costa Rica.
- Sánchez, S. (2009). Sistemas Electorales, Sistemas de Partidos y Mecanismos de Democracia Directa en Centroamérica, Panamáy República Dominicana, 1978-2008. En Carbonell, Miguel; Carpizo, Jorge y Zovatto, Daniel (coordinadores). En M. Carbonell, J. Carpizo, & D. Zovatto, *Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica*. (págs. 285-316). México

- D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Sanmartín, A. (2007). Consideraciones en torno a la fórmula de asignación de curules en los circuitos pluriniminales. *Revista Panameña de Política* (3), 76-97.
- Sarípolos, N. I. (1874). *Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου* (2 éd. ed., Vol. II). Athènes.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería Electoral Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sarípolos, N. N. (1899). *La démocratie et l'élection proportionnelle*. Paris.
- Sentencia ante demanda de Inconstitucionalidad contra la ley 39 de 1946 sobre elecciones populares (Corte Suprema de Justicia 31 de enero de 1947).
- Sentencia de inconstitucionalidad , Que declaró inconstitucional el párrafo “La votación se realizará selectivamente, por un elector un voto. Por cada persona, votante o elector, se contará un voto” contenida en el artículo 15 de la Ley No.54 de 2012 (Corte Suprema de Justicia 28 de abril de 2016).
- Smith W., D. A. (2000). *Análisis del Caso de Panamá. En Sistemas de Elecciones Parlamentarias y su Relación con la Gubernalidad Democrática en América Central y República Dominicana*. San José, Costa Rica: IIDH, pág. 267-305.
- Sonnleitner, W. (2010). *Desproporcionalidad y mal proporcionamiento legislativos en Panamá. En Brown Araúz, Harry (ed), “Las Reformas en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones”*. Panamá: programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pág. 139-214.
- Urdániz, J. (2009). La Representación Proporcional: Génesis histórica de un paradigma confuso. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 65-96.

Valdés Escoffery, E. (2001). *Antecedentes Históricos 1990-2000, Programa de la Promoción de las Reformas Electorales*. Panamá: Tribunal Electoral.

Vásquez G., R. A. (abril-junio 1966). El sistema de elección de los diputados a la Asamblea Nacional y la estructura de este estatal. En Presente. *Cuaderno de la Facultad Derechos y Ciencias Políticas*, No. 6, 18-38.

Otros documentos institucionales

Memoria que el secretario de Estado en el despacho de Gobierno y Justicia presenta a la Asamblea Nacional de 1926, Tipografía “La Moderna”, Panamá, 1926.

Nota de la Comisión Consultiva al Gobernador Provisional de la República de Cuba, de 30 de diciembre de 1907, p. XXIII. En Ley Electoral de Cuba, de septiembre 11 de 1908. Imprenta La Moderna Poesía, Habana, 1908, XXI-XXXII.

Proyecto de Ley sobre elecciones populares. Imprenta Nacional, 1925.

Acta de la sesión extraordinaria del día 6 de marzo de 1925, Asamblea Nacional.

Acta del día 7 de marzo de 1925, Asamblea Nacional.

Acta de la sesión extraordinaria del día 13 de marzo de 1925, Asamblea Nacional.

Leyes y Decretos

Ley 60 de 1925.

Ley 63 de 1926.

El caso de los Buzos Miskitos: apuntes sobre la reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

The case of the Miskitos Divers: notes from the recent judgment of the Inter-American Court of Human Rights

Lucas M. Mantelli* y María José Araya**

Resumen: Los autores realizan un análisis de la sentencia del Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y Otros) Vs. Honduras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Realizan consideraciones sobre la violación al artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y la jurisprudencia en materia de Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Además, detallan los estándares sobre empresas y derechos humanos desarrollados por la Corte y se refieren a la discriminación interseccional sufrida por el pueblo Miskito.

Palabras claves: Empresas, Derechos Humanos, DESCA, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Buzos Miskitos.

Abstract: Analysis of the Inter-American Court of Human Rights judgment of the Miskito Divers Case (Lemoth Morris and Others) vs. Honduras. Considerations on the violation of Article 26 of the American Convention on Human Rights, and jurisprudence on economic, social, cultural, and environmental rights. Standards on business and human rights developed by the Court. Intersectional discrimination suffered by the Miskito people.

Key words: Business and Companies, Human Rights, ESCR, Inter-American Court of Human Rights, Miskito Divers.

* Abogado por la Universidad Católica Argentina y magister por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente se desempeña como coordinador jurídico de la oficina para Mesoamérica del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). Correo electrónico: lmantelli@cejil.org

** Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Actualmente se desempeña como abogada de la oficina para Mesoamérica del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). Correo electrónico: maraya@cejil.org

I. Introducción

El presente artículo propone analizar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”) en el Caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris Y Otros) Vs. Honduras, dictada el 31 de agosto de 2021.

Dicho precedente fue litigado por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), junto a la Asociación Miskita Hondureña de Buzos Lisiados (AMHBLI), la Asociación de Mujeres Indígenas Miskitas (MIMAT), el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC-SJ) y el Equipo Jurídico por los Derechos Humanos (EJDH) por más de 15 años, y concluyó con la firma de un acuerdo de solución amistosa con el Estado hondureño en marzo del 2021.

El contenido de este documento se dividirá en tres partes, mediante las cuales se buscará analizar los elementos más destacados que se derivan del presente caso, a saber: su incorporación a la línea jurisprudencial en materia de DESCAs, los estándares en materia de derechos humanos y empresas, y la situación de discriminación interseccional en el que se encuentran los Buzos Miskitos. Sin perjuicio de la apreciación del lector, se adelanta que a la luz de la interpretación de los investigadores, la nota más destacada del presente fallo la constituye los estándares establecidos por el Tribunal Interamericano en materia de derechos humanos y empresas, por ser los primeros que este dicta desde su constitución.

II. La violación del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el caso de los Buzos Miskitos

En este apartado se formulará, en primer lugar, una breve descripción de cómo ha ido evolucionado la jurisprudencia de la Corte IDH con base en la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, y en segundo lugar, se realizarán algunas consideraciones con relación al presente caso.

1. Evolución de la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre los DESC¹

Sin lugar a duda, el cambio de paradigma en materia de justiciabilidad de los DESC en el Sistema Interamericano de Protección se dio a partir del caso Lagos del Campo Vs. Perú de la Corte IDH. Este precedente permite trazar una línea divisoria entre dos formas de juzgar las posibles violaciones a esta clase de derechos humanos. Por un lado, las afectaciones declaradas de forma indirecta, es decir, subordinada o dependiente a otro derecho o derechos civiles y políticos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), y por el otro, las pronunciadas de forma directa o autónoma a través del artículo 26 de la misma.

1.1. La vía indirecta y subordinada. Antes del Caso Lagos del Campo Vs. Perú.

En esta etapa, la Corte IDH protegía los DESC usando como herramienta esencial otros derechos civiles o políticos reconocidos en la CADH. Para ello ampliaba la interpretación de de-

¹Este apartado forma parte de la tesis de maestría inédita de uno de los investigadores, a saber: Mantelli, Lucas (2019). *"La desigualdad, un desafío a superar desde el sistema interamericano de protección. Justiciabilidad directa del derecho a la alimentación"*, Universidad Autónoma de Madrid.

rechos establecidos en los artículos 3 a 25 de la misma para así subsumir por debajo de estos una afectación a los DESCA.

Así fue como, por ejemplo, en relación con el derecho a la seguridad social declaró violado el derecho a la propiedad privada (art. 21 de la CADH) y a la protección judicial (art. 25 de la CADH)².

También al respecto de los derechos a la salud, a la alimentación y el acceso al agua limpia determinó vulnerado el derecho a la vida (art. 4 de la CADH), entendido este como “[...] no solo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se generen condiciones que le impidan o dificulten el acceso a una existencia digna”³.

Además, específicamente con relación al derecho a la salud, sancionó al Estado por violar el derecho a la vida y a la integridad física (arts. 4 y 5 de la CADH)⁴. Más específicamente, determinó que el Estado “[...] es responsable por la violación de la obligación de fiscalización y supervisión de la prestación de servicio de salud, en el marco del derecho a la integridad personal y de la obligación de no poner en riesgo la vida [...]”⁵.

En definitiva, estos son algunos ejemplos que permiten ilustrar el mecanismo de justiciabilidad indirecto implementado por el Tribunal Interamericano.

1.2. La vía directa y autónoma. Después del Caso Lagos del Campo Vs. Perú.

²Cfr. Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98. y Caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Controlaría) Vs. Perú, *supra*.

³Corte IDH. Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, Párr. 161.

⁴Cfr. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador, *supra*.

⁵*Ibidem*, párr. 191.

Antes de iniciar el análisis del caso de los Buzos Miskitos, es necesario señalar algunos aspectos que podrían ser considerados como las bases para el reconocimiento de la justiciabilidad autónoma de los DESCA en el ámbito interamericano.

Por un lado, en el caso *Acevedo Buendía y otros Vs. Perú*, aunque no se declaró violado el artículo 26 de la CADH, la Corte IDH, al resolver una excepción preliminar de falta de competencia debido a la materia, planteada por el Estado, sentenció que: “Como todo órgano con funciones jurisdiccionales, este Tribunal tiene el poder inherente a sus atribuciones de determinar el alcance de su propia competencia (compétence de la compétence)”⁶.

Para hacer dicha determinación, la Corte tuvo en cuenta que los instrumentos de reconocimiento de la cláusula facultativa de la jurisdicción obligatoria (artículo 62.1 de la CADH) presuponen la admisión, por los Estados que la presentan, del derecho de la Corte a resolver cualquier controversia relativa a su jurisdicción. Además, el Tribunal ha señalado anteriormente que los términos amplios en que está redactada la CADH indican que la Corte ejerce una jurisdicción plena sobre todos sus artículos y disposiciones.

En consecuencia, concluyó que “puesto que el Perú es Estado Parte de la Convención Americana y ha reconocido la competencia contenciosa de la Corte, esta es competente para decidir si el Estado ha incurrido en una violación o incumplimiento de alguno de los derechos reconocidos en la Convención, inclusive en lo concerniente al artículo 26 de la misma”⁷.

Posterior al caso *Acevedo Buendía*, le siguieron una serie de votos individuales o concurrentes que fueron engrosando la discusión al respecto de la justiciabilidad directa de los DESCA.

⁶Caso *Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Controlaría) Vs. Perú*, *supra*, párr. 16.

⁷Caso *Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Controlaría) Vs. Perú*, *supra*, párr. 17.

El primero de ellos fue el voto concurrente de la jueza Margarette May Macaulay en el precedente *Furlan y familiares Vs. Argentina* (31 de agosto de 2012), quien retomó lo señalado en aquel caso *Acevedo Buendía* “[...] e introdujo algunos argumentos complementarios en relación con los alcances del mencionado artículo. Señaló que el Protocolo de San Salvador ‘no establece ninguna disposición cuya intención fuera limitar el alcance de la Convención Americana’ [...] y precisó además que correspondía a la Corte actualizar el sentido normativo del artículo 26 [...]”⁸.

Luego, y desde su incorporación como juez de la Corte IDH, fue el Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor quien tomó la posta. En el caso *Suárez Peralta Vs. Ecuador* “[...] el mencionado juez utilizó un voto concurrente a esta sentencia como una oportunidad para hacer una detallada reconstrucción del debate doctrinal y jurisprudencial en relación con la justiciabilidad directa de los DESC a la luz del artículo 26 de la Convención Americana” y de esta forma reinstaló el debate. “[...] En términos generales, este voto fue reiterado en casos posteriores, como *Canales Huapaya* [en esta oportunidad el voto fue emitido juntamente con el juez Caldas] y *Gonzales Lluy* [a los jueces Mac-Gregor y Caldas se sumó el juez Ventura], ambos de 2015”⁹.

Sin embargo, a medida que esta tendencia se iba gestando algunos magistrados también se fueron oponiendo¹⁰. Esta disocia-

⁸Vera, Ó. P. (2018). *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano a la luz del artículo 26 de la Convención Americana. El sentido y la promesa del caso Lagos del Campo*. En M. M. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y otros, *Inclusión, Ius Commune y justiciabilidad de los DESC en la jurisprudencia interamericana* El caso *Lagos del Campo* y los nuevos desafíos (págs. 181-235). Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, pág. 208 y 209.

⁹*Ibidem*, pág. 210.

¹⁰Véase en *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*, *supra*, y Corte IDH. *Caso Canales Huapaya y Otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de junio de 2015. Serie C No. 296, los votos del juez Alberto Pérez Pérez y en el *Caso González Lluy y otros Vs. Ecuador*, *supra*, el voto concurrente del juez Humberto Antonio Sierra Porto.

ción se sostiene aún en la composición actual de la Corte IDH con los votos en disidencia de los jueces que no comparten el rumbo jurisprudencial adoptado por la mayoría a partir del caso Lagos Del Campo Vs. Perú¹¹. En este sentido, será interesante ver si la nueva composición de la Corte IDH, con el ingreso de las nuevas magistradas a partir del año 2022¹², sostiene o no esta línea jurisprudencial.

Ahora bien, en términos del juez Ferrer Mac-Gregor: “[e]l Caso Lagos del Campo Vs. Perú marcó un giro jurisprudencial de la Corte IDH en cuanto a la justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales ante los órganos de protección del Sistema Interamericano, al declararse por primera vez una violación al artículo 26 de la Convención Americana. En el caso, el Tribunal Interamericano declaró que Perú era responsable por la violación al derecho a la estabilidad laboral del señor Alfredo Lagos del Campo, toda vez que ante el despido arbitrario por parte de la empresa donde laboraba, el Estado no adoptó las medidas adecuadas para proteger su derecho. De esta manera se dio paso a una nueva era en la protección directa y autónoma de los DESCAs ante el Tribunal Interamericano”¹³.

¹¹Véase, *inter alia*, los votos del juez Humberto Sierra Porto en los casos: Gonzales Lluy Vs. Guatemala; Lagos del Campo Vs. Perú; Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344; Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348; Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala; Poblete Vilches y otros Vs. Chile, y Corte IDH. Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375. Además, los votos del juez Eduardo Vio Grossi en los casos: Lagos del Campo Vs. Perú; Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú; Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela y Caso Muelle Flores Vs. Perú.

¹²Finalizan sus mandatos los doctores Patricio Pazmiño Freire, Eduardo Vio Grossi, Eugenio Raúl Zaffaroni y la doctora Elizabehz Odio Benito. Se incorporan las doctoras Verónica Gómez, Nancy Hernández, Patricia Pérez Goldberg y el doctor Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch.

¹³Caso Muelle Flores Vs. Perú, *supra*. Voto razonado del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, párr. 28.

A partir del precedente se dictaron distintas sentencias que reconocieron la vulneración directa y autónoma de distintos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales a través de la declaración de violación del artículo 26 de la CADH. En el marco del *derecho al trabajo* siguieron al caso Lagos del Campo los pronunciamientos de la Corte IDH en los asuntos Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú (23 de noviembre 2017), San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela (8 de marzo 2018), Spoltore Vs. Argentina (9 de junio de 2020), Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares Vs. Brasil (15 de julio de 2020), y Nina Vs. Perú (24 de noviembre de 2020).

Además, la Corte IDH se pronunció en relación con el *derecho a la salud* en Poblete Vilches y otros Vs. Chile (8 de marzo 2018) y lo reiteró en los casos Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala (23 de agosto 2018); Hernández Vs. Argentina (22 de noviembre de 2019); Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador (26 de marzo de 2021) y, recientemente, en los casos Vera Rojas y otros Vs. Chile (1 de octubre de 2021) y Manuela y otros Vs. El Salvador (2 de noviembre de 2021).

A su vez, declaró por primera vez violado el *derecho a la seguridad social* a través del caso Muelle Flores Vs. Perú (6 de marzo 2019), posteriormente, en el caso ANCEJUB-SUNAT Vs. Perú (21 de noviembre de 2019) y, recientemente, también en Vera Rojas y otros Vs. Chile (1 de octubre de 2021). Asimismo, el Tribunal Interamericano reconoció los *derechos al agua, medioambiente sano, alimentación adecuada, e identidad cultural* en la sentencia Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (6 de febrero de 2020).

Es en la continuación de esta línea jurisprudencial en la cual se inserta el precedente Lemoth Morris y otros Vs Honduras,

donde la Corte IDH declara violado los *derechos al trabajo, a la salud y a la seguridad social* de los Buzos Miskitos.

2. Consideraciones generales de la violación del artículo 26 en el caso bajo análisis

En primer lugar, es necesario destacar que la sentencia de la Corte IDH en el caso de los Buzos Miskitos se dicta a partir de un acuerdo de solución amistosa firmado entre el Estado de Honduras y los representantes de las víctimas. En este acuerdo, el Estado reconoció su responsabilidad internacional por la violación de los derechos derivados del artículo 26 de la CADH, y, en consecuencia, la Corte IDH no realizó un análisis de responsabilidad ni de justiciabilidad de dicho artículo. Es por ello que, encontramos un voto unánime en los puntos resolutivos de la Sentencia con relación a este artículo, ya que, como se mencionó anteriormente, sabida es la oposición a esta línea jurisprudencial de algunos magistrados que integran el Tribunal¹⁴.

Asimismo, es el primer pronunciamiento de violación directa y autónoma del artículo 26 declarado contra el Estado de Honduras, y, en este sentido, resulta interesante que haya sido mediante un reconocimiento voluntario de su aplicación. Este reconocimiento podría ser un elemento a considerar en futuros litigios en materia de DESCA con relación a dicho Estado y, también, significar un asentamiento de esta línea jurisprudencial en la Región.

Por otro lado, mediante una cláusula de solicitud conjunta para el desarrollo jurisprudencial, ambas partes le solicitaron al

¹⁴Véase los votos concurrentes de los jueces Eduardo Vio Grossi y Humberto Antonio Sierra Porto de la presente sentencia.

Tribunal Interamericano que se pronuncie sobre el contenido y alcance de los derechos que se vieron afectados. Esta cláusula formó parte de la estrategia de litigio orientada a generar jurisprudencia en materia de empresas y derechos humanos con relación a comunidades indígenas, que pueda ser beneficiosa no solamente para la comunidad Miskita hondureña, sino también para toda la Región.

También, con relación a las obligaciones progresivas e inmediatas que se derivan de los DESCAs, en la Sentencia en análisis el Tribunal determina que no es necesario una evaluación de la responsabilidad estatal con relación a la primera de ellas, sino únicamente para con las segundas. Por consiguiente, como se verá a continuación, se pone el foco en las obligaciones de exigibilidad inmediata que recaen sobre el Estado en materia de derecho al trabajo, a la salud y a la seguridad social.

3. Alcance, contenido y afectación de los derechos al trabajo, salud y seguridad social

En primer lugar, la Corte IDH analizó la violación al derecho al trabajo con relación a condiciones equitativas y satisfactorias que aseguren la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo. Este enfoque del derecho al trabajo el Tribunal ya lo había encontrado referenciado en la Carta de la OEA en precedentes anteriores, específicamente de los artículos 45 incisos b y c; 46 y 34 inciso g¹⁵. Además, la Corte reitera que se trata de un derecho reconocido en el *corpus iuris internacional*, en la Constitución y legislación

¹⁵Cfr. Caso Spoltore Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de junio de 2020. Serie C No. 404, párr. 99, y Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil, supra, párr. 155.

hondureña, y con relación a su contenido, establece que este derecho busca “prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo”, específicamente, los accidentes y enfermedades profesionales¹⁶.

De esta forma, encontró cercenado el derecho al trabajo de la comunidad debido a que considero acreditado que “[...] la totalidad de las víctimas trabajaban en condiciones de precariedad, insalubridad, inseguridad y hacinamiento, a bordo de embarcaciones que no reunían los estándares de seguridad para la realización de una actividad peligrosa, y que no reunían condiciones que permitieran evitar o prevenir accidentes de trabajo”. Asimismo, aunque reconoció la existencia de normativa adecuada para regular la actividad, dictamino que “[...] las autoridades incumplieron su deber de supervisión y fiscalización para verificar las condiciones laborales de las víctimas del caso”.

En segundo lugar, el Tribunal Interamericano estudio de forma conjunta la violación del derecho a la salud y a la seguridad social de los Buzos Miskitos. En este sentido, los encontró derivados de la carta de la OEA, al igual que en anteriores precedentes¹⁷, de los art. 3 inc. j, 45 inc. b, 45 inc. h y 46 y 34 inc. i, respectivamente. Al mismo tiempo, detalló sus presencias en distintos instrumentos que componen el *corpus iuris* internacional y en la Constitución y normativa hondureña.

¹⁶Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemmoth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párrs. 73 y 74.

¹⁷Derecho a la salud, *inter alia*: Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr. 106, y Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 423., párr. 97, y sobre el derecho a la seguridad social, *inter alia*: Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párr. 173, y Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394., párr. 156.

Con relacion al derecho a la salud, el Tribunal, siguiendo a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), señalo “[...] que la atención a la salud que los buzos miskitos que sufren accidentes deben recibir una prevención primaria (que abarque la protección de las personas); una prevención secundaria (que permita la atención de personas en riesgo, lo que incluye un diagnóstico temprano y tratamiento oportuno), y una prevención terciaria (que implica atención a las personas enfermas: rehabilitación y reinserción laboral). De esta forma, los buzos que sufran la enfermedad de descompresión u otra enfermedad relacionada con el buceo deben contar inmediatamente con la atención específica en una cámara hiperbárica, y con tratamientos de rehabilitación que permitan una recuperación adecuada, y su reinserción social”¹⁸.

Con respecto al derecho a la seguridad social, la Corte IDH reiteró que “[...]que busca proteger al individuo de contingencias futuras, que de producirse ocasionarían consecuencias perjudiciales para la persona, por lo que deben adoptarse medidas para protegerla”, y que “[...] si bien los elementos del derecho a la seguridad social pueden variar según diferentes condiciones, dicho derecho debe ser garantizado conforme a los principios de disponibilidad y accesibilidad, debe cubrir riesgos e imprevistos sociales, las prestaciones deben tener un nivel suficiente, y debe ser considerado en su relación con otros derechos”¹⁹.

Por consiguiente, el Tribunal concluyó que el Estado incumplió con el deber de brindar atención médica aceptable, disponible y de calidad a las víctimas de los accidentes del buceo y a su obligación de garantizar acceso a la seguridad social de los sobrevi-

¹⁸Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párr. 84.

¹⁹Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párr. 90.

vientes de dichos accidentes (especialmente a aquellos que adquirieron una discapacidad)²⁰.

III. Estándares sobre las empresas y la protección de los derechos humanos en el caso de los Buzos Miskitos

El ámbito de las empresas y los derechos humanos es uno que, hasta hace poco, no había sido plenamente explorado y reconocido en el ámbito de la jurisprudencia interamericana²¹. Pese a ello, resulta imprescindible reconocer que las actividades empresariales han tenido, a lo largo de la historia, graves impactos sobre diversos grupos poblacionales y el goce de sus derechos humanos.

Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “CIDH” o Comisión Interamericana”) en su informe sobre “Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos” del año 2019, ya había señalado que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se recogen obligaciones estatales en materia de derechos humanos vinculadas explícitamente a actuaciones de actores no estatales (las empresas), así como estándares específicos para el efectivo respeto y protección de dichos derechos²².

²⁰Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párr. 97.

²¹Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales” fue uno de los primeros instrumentos de *soft law* que trató el tema de empresas multinacionales en el marco internacional, y corresponden a “recomendaciones dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales que operan en países adherentes o que tienen su sede en ellos. Contienen principios y normas no vinculantes para una conducta empresarial responsable dentro del contexto global, conformes con las leyes aplicables y las normas reconocidas internacionalmente”. Entre otros, señalan que las empresas deben: “11. Evitar que las actividades propias generen o contribuyan a generar impactos negativos en los campos contemplados por las Directrices y tomar las medidas necesarias para tratarlos cuando se produzcan dichos impactos. 12. Esforzarse por impedir o atenuar los impactos negativos, aun en los casos en que las empresas no hayan contribuido a los mismos, si están directamente relacionados con sus actividades, productos o servicios en virtud de una relación comercial”. Ver: OCDE, Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, 2013, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202436-es>

²²Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos*, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1 de noviembre de 2019, párr. 66.

En este sentido, la CIDH indicaba –desde dicha fecha– que las empresas deben tener la debida atención para que su comportamiento se corresponda con el respeto de los derechos humanos, no solo como responsabilidad fundada como una expectativa social básica, sino como consecuencia jurídica del cumplimiento de las obligaciones de los Estados en estos contextos²³.

De esta manera, la CIDH se anticipaba identificando cuatro deberes estatales para el cumplimiento de la obligación de los Estados en el contexto de actividades empresariales, a saber: “i) deber de regular y adoptar disposiciones de derecho interno, ii) deber de prevenir violaciones a los derechos humanos en el marco de actividades empresariales, iii) deber de fiscalizar tales actividades y iv) deber de investigar, sancionar y asegurar el acceso a reparaciones integrales para víctimas en dichos contextos”²⁴.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos no había avanzado su jurisprudencia en tal sentido. No obstante, es menester recordar que la normativa prevista en la Convención Americana de Derechos Humanos, particularmente en su numeral 1.1., establece la obligación estatal de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos contenidos en dicho instrumento, y en relación a las personas sujetas a su jurisdicción. Derivado de ello, se impone a los Estados “el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles

²³Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/REDESCA/INF. 1/19, 1 de noviembre de 2019, párr. 66.

²⁴Ibidem, párr. 86.

las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”²⁵.

Así, la jurisprudencia constante de la Corte IDH ha determinado que el anterior deber estatal de garantía implica también el “prevenir, en la esfera privada, que terceros vulneren los bienes jurídicos protegidos”²⁶, según las circunstancias particulares del caso y la concreción de las obligaciones de garantía²⁷.

Por su parte, en relación con las actividades riesgosas que lleven a cabo las empresas, en el año 2020 a través del precedente Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil, la Corte declaró que los Estados tienen el deber de “regular, supervisar y fiscalizar la práctica de [dichas] actividades peligrosas por parte de empresas privadas que impliquen riesgos significativos para la vida e integridad de las personas sometidas a su jurisdicción”²⁸.

Recientemente, en su sentencia del caso de los Buzos Miskitos Vs. Honduras de 31 de agosto de 2021, la Corte IDH reafirma su anterior jurisprudencia sobre prácticas peligrosas realizadas por las empresas, y además da un paso adelante, retomando los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’”²⁹, los cuales establecen tres pilares para la

²⁵Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 174.

²⁶Corte IDH. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 111, y Corte IDH. Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 117.

²⁷Corte IDH. Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 117.

²⁸Corte IDH. Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 118.

²⁹Consejo de Derechos Humanos. Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. A/HRC/17/31, 6 de julio de 2011.

determinación del alcance de las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados y las empresas, a saber:

1. El deber del Estado de proteger los derechos humanos
2. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos
3. El acceso a mecanismos de reparación

Con base en dicho antecedente, el Tribunal Interamericano no llega a reconocer como estándar internacional el deber que tienen los Estados de la región de “prevenir las violaciones a derechos humanos producidas por empresas privadas”, para lo cual señala que estas deben adoptar medidas legislativas³⁰ y de otro carácter para prevenir dichas violaciones, e investigar, castigar y reparar las mismas cuando ocurran³¹.

De esta forma, la Corte señala que los Estados se encuentran obligados a reglamentar que las empresas adopten acciones dirigidas a respetar los derechos humanos reconocidos en los dis-

³⁰Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha señalado que, frente a la posibilidad de violaciones empresariales, los Estados tienen una obligación positiva de: “[A]doptar un marco jurídico que exija que las empresas ejerzan la diligencia debida en materia de derechos humanos a fin de identificar, prevenir y mitigar los riesgos de vulneración de derechos [...] La obligación de proteger a veces necesita una regulación e intervención directas” (subrayado añadido). Ver: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, párrs. 16 y 19. Asimismo, la CIDH en su informe sobre “Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos”, recomienda a los Estados: “Adoptar legislación que imponga disposiciones vinculantes sobre el deber de debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos tomando en cuenta las variables del tamaño de la empresa, el grado de riesgo de la industria sobre los derechos humanos, la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas o en riesgo, entre otros, con el objeto de que las empresas identifiquen y prevengan violaciones a los derechos humanos que puedan producir sus actividades y relaciones comerciales, y en su caso, mitiguen los impactos negativos y reparen las violaciones cuando se hayan producido. Dicha legislación deberá incluir lineamientos operativos mínimos sobre la manera en que las empresas deberán realizar evaluaciones de impacto en derechos humanos a lo largo de su cadena de suministro y estructura corporativa, inclusive de alcance transnacional, así como los mecanismos de transparencia, participación y fiscalización” (subrayado añadido). Ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1 de noviembre de 2019, pág. 202.

³¹Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párr. 48.

tintos instrumentos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos –incluidas la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador– especialmente en relación con las actividades riesgosas³². En virtud de dicha regulación, se impone a las empresas la obligación de evitar que sus actividades “provocuen o contribuyan a provocar violaciones a derechos humanos, y adoptar medidas dirigidas a subsanarlas, en caso de que ocurran”³³.

Además, la Corte Interamericana destaca la necesidad de que los Estados adopten medidas destinadas a que las empresas cuenten con: “a) políticas apropiadas para la protección de los derechos humanos; b) procesos de diligencia debida para la identificación, prevención y corrección de violaciones a los derechos humanos, así como para garantizar el trabajo digno y decente; y c) procesos que permitan a la empresa reparar las violaciones a derechos humanos que ocurran con motivo de las actividades que realicen, especialmente cuando estas afectan a personas que viven en situación de pobreza o pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad”³⁴.

En este sentido, el Tribunal Interamericano considera que, “los Estados deben impulsar que las empresas incorporen prácticas de buen gobierno corporativo con enfoque *stakeholder* (interesado o parte interesada), que supongan acciones dirigidas a orientar la actividad empresarial hacia el cumplimiento de las normas y los derechos humanos, incluyendo y promoviendo la participación y compromiso de todos los interesados vinculados, y la reparación de las personas afectadas”³⁵.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*, párr. 49.

³⁵ *Ibidem*.

Adicionalmente, respecto a la reparación de las violaciones producidas por las empresas, el Tribunal resalta que “los Estados deben garantizar la existencia de mecanismos judiciales o extrajudiciales que resulten eficaces para remediar las violaciones a los derechos humanos”³⁶. Para lo cual, manifiesta que los Estados deben eliminar las barreras legales y administrativas existentes que limiten el acceso a la justicia, y adoptar aquellas destinadas a lograr su efectividad. Así, destaca la necesidad de que los “Estados aborden aquellas barreras culturales, sociales, físicas o financieras que impiden acceder a los mecanismos judiciales o extrajudiciales a personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad”³⁷, como lo serían las personas que habitan en la Moskitia hondureña.

Aunado a lo anterior, la Corte IDH destaca una serie de obligaciones propias de las empresas como actores fundamentales dentro de los Estados y las dinámicas sociales. De esta manera, argumenta que las empresas son “las primeras encargadas de tener un comportamiento responsable en las actividades que realicen, pues su participación activa resulta fundamental para el respeto y la vigencia de los derechos humanos. Las empresas deben adoptar, por su cuenta, medidas preventivas para la protección de los derechos humanos de sus trabajadoras y trabajadores, así como aquellas dirigidas a evitar que sus actividades tengan impactos negativos en las comunidades en que se desarrollen o en el medio ambiente”³⁸.

En relación a lo anterior, la Corte considera que la “regulación de la actividad empresarial no requiere que las empresas

³⁶*Ibidem*, párr. 50.

³⁷*Ibidem*.

³⁸*Ibidem*, párr. 51.

garanticen resultados, sino que debe dirigirse a que estas realicen evaluaciones continuas respecto a los riesgos a los derechos humanos, y respondan mediante medidas eficaces y proporcionales de mitigación de los riesgos causados por sus actividades, en consideración a sus recursos y posibilidades, así como con mecanismos de rendición de cuentas respecto de aquellos daños que hayan sido producidos”³⁹. Se trataría entonces de una obligación que debe ser adoptada por las empresas, pero regulada por el Estado⁴⁰.

Finalmente, la Corte IDH realiza una importante consideración sobre las empresas transnacionales, al indicar que “los Estados deben asegurar que las actividades empresariales no se lleven a cabo a expensas de los derechos y libertades fundamentales de las personas o grupos de personas, incluyendo a los pueblos indígenas y tribales, comunidades campesinas y poblaciones afrodescendientes como colectivo cohesionado”, lo cual considera que resulta fundamental en relación con todas las empresas que realicen sus actividades que puedan afectar a personas o grupos de personas en situación de vulnerabilidad y, en particular, en relación con los actos de empresas transnacionales⁴¹. Para lo cual, los Estados deben adoptar medidas dirigidas a garantizar que estas empresas respondan por las violaciones a derechos humanos cometidas en su territorio, o cuando son beneficiadas por la actividad de empresas nacionales que participen en su cadena de productividad⁴².

En conclusión, a partir de los estándares interamericanos generados por el máximo Tribunal de la Región, se reconocen las incidencias que las actividades empresariales tienen sobre el goce y

³⁹*Ibidem.*

⁴⁰*Ibidem.*

⁴¹*Ibidem*, párr. 52.

⁴²*Ibidem.*

disfrute de los derechos humanos de las poblaciones, especialmente de aquellas vulnerables y desprotegidas, lo cual impone a su vez deberes especiales de protección a los Estados y deberes particulares para las empresas en sí mismas, como actores no estatales pero que juegan un rol preponderante dentro de nuestras sociedades.

En este sentido, la Corte Interamericana reconoció el impacto negativo que las empresas pesqueras tuvieron sobre la comunidad indígena miskita. Señalando, especialmente, que la ausencia de control estatal trajo como consecuencia la violación a los derechos humanos de los habitantes de La Moskitia hondureña.

Cabe recordar que, tanto el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, como la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a poder decidir en asuntos que les afectan, al igual que ser partícipes de los beneficios que estos proyectos generen a las empresas privadas y/o al Estado⁴³.

A su vez, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su observación general sobre obligaciones estatales en el contexto de actividades empresariales, llamó la atención sobre la vulnerabilidad de ciertos trabajadores “a la explotación [...] a salarios injustos y a entornos de trabajo peligrosos e insalubres”, y sobre una obligación estatal respectiva de eliminar la discriminación formal y sustantiva frente a grupos afectados de manera desproporcionada⁴⁴, circunstancias que afec-

⁴³Organización Internacional del Trabajo, Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, arts. 18, 19 y 32, y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, No. 61/2095, arts. 18, 19 y 32.

⁴⁴Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, párrs. 7-9.

tan de manera particular a los buzos miskitos según detallaremos en el siguiente acápite.

1. Análisis del voto razonado del Dr. Patricio Pazmiño Freire

Es importante destacar dentro de este apartado el punto de vista que con relación a las empresas y derechos humanos aporta el magistrado ecuatoriano en su voto razonado a la sentencia.

Acompañando el voto mayoritario, el doctor Pazmiño propone a futuro revisar las obligaciones de las empresas privadas en materia de derechos humanos. Para eso, de forma preliminar describe una serie de precedentes del Tribunal en los cuales existen vinculaciones entre empresas y violaciones a derechos humanos⁴⁵, y da ejemplo de transformaciones de normas del *jus cogens* que en principio parecían inalterables⁴⁶.

Entonces, es a partir del constante desarrollo del derecho internacional, específicamente con la necesidad de darle el enfoque del derecho internacional de los derechos humanos, que el magistrado plantea el interrogatorio sobre si es necesario replantear las reglas de atribución de responsabilidad internacional, incorporando a las empresas como responsables individuales o en conjunto con los Estados de las violaciones a los derechos humanos.

⁴⁵Cita al respecto los precedentes: Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, Caso Pueblos Kalina y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015, y Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas.

⁴⁶Al respecto menciona la interpretación del concepto de "esclavitud" que el tribunal interamericano realizó en el precedente Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 20 de octubre de 2016.

Por último, en el apartado segundo del voto, el juez menciona el caso Kaliña y Lokono Vs. Surinam⁴⁷ para ilustrar un precedente donde el Tribunal Interamericano consideró a la empresa y al Estado como corresponsables de la implementación de una medida de reparación. Así, el juez Pazmiño se lamentó que no se haya establecido en el acuerdo de solución amistosa una medida de reparación “[...] que obligue a la participación de las empresas en estas tareas de atención, mitigación o, incluso, en los proyectos de desarrollo social planteados en la reparación”.

IV. Sobre la situación de discriminación y vulnerabilidad sufrida por el pueblo indígena miskito

En la sentencia del caso de los Buzos Miskitos, la Corte Interamericana realiza un reconocimiento particular de la situación de discriminación que históricamente ha afectado a todo el pueblo miskito, como integrantes de un grupo indígena y en virtud de otras causas interseccionales de vulnerabilidad, que han ocasionado diferentes violaciones a sus derechos humanos.

De esta manera, el Tribunal reconoció que las víctimas del caso no podían acceder a otra de fuente de ingresos y debían exponerse a aceptar el trabajo de pesca submarina en condiciones de vulnerabilidad ya que era la principal –si no la única– opción laboral disponible en la zona, situación que les expuso a graves hechos victimizantes reconocidos por el propio Estado hondureño⁴⁸.

En este sentido, la sentencia de la Corte visibiliza que en la región de la Moskitia existe una situación general de abandono,

⁴⁷Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015

⁴⁸Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párr. 104.

indiferencia y falta de presencia por parte del Estado, lo cual ha derivado en abusos por parte de las empresas que desarrollan actividades de pesca en la zona⁴⁹.

Sobre el papel del Estado hondureño en este contexto, la Corte IDH concluyó que “la omisión estatal de adoptar medidas dirigidas a cambiar las situaciones que constituían violaciones a los derechos humanos de las víctimas, las cuales pertenecen a un grupo vulnerable, en tanto miembros de un pueblo indígena, constituyó un acto de discriminación”⁵⁰.

Aunado a ello, el Tribunal advirtió que las víctimas se encontraban inmersas en patrones de discriminación estructural e interseccional, ya que eran personas pertenecientes a un pueblo indígena y se encontraban en una situación de pobreza, una de ellas era un niño, algunas de ellas adquirieron discapacidades y no recibieron tratamiento médico, y no contaban con ninguna otra alternativa económica más que aceptar un trabajo peligroso que ponía en riesgo su salud, su integridad personal y su vida⁵¹.

Además, destacó que el hecho de que las víctimas pertenecieran a un grupo en especial situación de vulnerabilidad acentuaba los deberes de respeto y garantía a cargo del Estado, el cual no adoptó medidas orientadas a garantizar el ejercicio de sus derechos sin discriminación, y la intersección de desventajas comparativas hizo que la experiencia de victimización en el caso de los Buzos Miskitos fuese agravada⁵².

En relación con el derecho a la igualdad, garantizado en el artículo 24 de la Convención Americana, la sentencia enfatizó que

⁴⁹*Ibidem*.

⁵⁰*Ibidem*.

⁵¹Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párr. 107.

⁵²*Ibidem*.

el Estado hondureño no adoptó ninguna medida que pudiese ser valorada como una forma efectiva de enfrentar o de buscar revertir la situación de pobreza y marginación estructural de las víctimas, con atención a los factores de discriminación que confluían, y pese a conocer dicha situación⁵³.

Por ello, recordó que Honduras, al permitir la operación de empresas privadas sin una adecuada fiscalización y supervisión, en una zona en la que una parte sustancial de la población es vulnerable, implicó un incumplimiento de su obligación de garantizar que, efectivamente, se adoptaran medidas para la protección de la vida y la salud de los buzos y para garantizar su derecho a la igualdad material⁵⁴.

Finalmente, la Corte Interamericana detalló que el origen étnico de las víctimas del caso, y los factores interseccionales de discriminación, agravaron su condición de vulnerabilidad, lo que: a) facilitó la operación de la pesca submarina sin fiscalización de esta actividad peligrosa, de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, o de la seguridad social, por parte del Estado; b) llevó a las víctimas a aceptar un trabajo que ponía en riesgo su vida e integridad personal; c) no les permitió a las víctimas el acceso a servicios de salud para la atención inmediata o para el tratamiento de rehabilitación que requerían⁵⁵.

Al respecto, advertimos que las violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los Buzos Miskitos, reconocidos ampliamente en la sentencia de la Corte Interamericana, se agravaron en razón de los patrones de discriminación

⁵³Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párr. 109.

⁵⁴*Ibidem*.

⁵⁵Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párr. 110.

y vulnerabilidad en que se encuentra el pueblo indígena, confluendo situaciones de pobreza extrema, discapacidad, y falta de presencia de las instituciones estatales, que deben velar por su atención y protección.

Asimismo, la participación de empresas privadas, respecto de las cuales el Estado hondureño no realizó la debida fiscalización y supervisión – pese a su deber acentuado de garantía – colocó a las víctimas en una situación especial de vulnerabilidad, obligándoles a poner en riesgo sus vidas mediante la práctica del buceo de manera peligrosa, sin las condiciones necesarias para evitar graves accidentes, pero como única fuente de subsistencia en la Moskitia hondureña.

V. Conclusión

La sentencia del caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris Y Otros) Vs. Honduras, dictada recientemente por la Corte IDH, se enmarca en la línea jurisprudencial de justiciabilidad directa de los DESCAs adoptada a partir del año 2017. Si bien es la primera sentencia en la cual el Tribunal Interamericano declara la violación del artículo 26 de la CADH con respecto a Honduras, se podría señalar que su apartado no trae aportes novedosos a los derechos declarados justiciables ni al contenido de estos. En este sentido, como se señaló, los derechos al trabajo con relación a condiciones equitativas y satisfactorias que aseguren la seguridad, la salud y la higiene en el trabajo; el derecho a la salud y a la seguridad social fueron reconocidos en precedentes anteriores de la Corte, y así también, abordado su contenido.

Por otro lado, los estándares adoptados por el Tribunal sobre las obligaciones que los Estados deben atender con relación a

las actividades desplegadas por empresas privadas constituyen, sin lugar a duda, uno de los elementos más destacados de la sentencia. La Corte Interamericana retoma los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de Naciones Unidas, destacando el deber de los estados de proteger los derechos humanos, la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos y la necesidad de acceder a mecanismos de reparación en los casos en los que aquellos hayan sido violados. Así, esta sentencia se constituye en la primera en la cual la Corte IDH emite y desarrolla estándares en la materia.

Además, es necesario mencionar el voto razonado del doctor Pazmiño Freire, a través del cual, propone discutir sobre la atribución de responsabilidad internacional vigente en materia de derecho internacional. Si bien el magistrado dejará el tribunal para inicios del 2022, pareciera ser que la discusión que propone marcará el rumbo de los futuros debates en materia de empresas y derechos humanos. Aunque debemos reconocer que, avanzar en tal sentido requerirá consensos y construcciones por parte de las organizaciones de la sociedad civil, de los órganos que componen los sistemas de protección en materia de derechos humanos, pero principalmente de la voluntad política que al respecto muestren los Estados parte.

Asimismo, destacamos el importantísimo reconocimiento que realiza la Corte Interamericana sobre la situación de discriminación sufrida por el pueblo indígena Miskito, particularmente, al reafirmar que las violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los buzos y sus familias se agudizaron por la intersección de diversas condiciones de vulnerabilidad. Misma condiciones que, sumado a la falta de supervisión y fiscalización estatal, contribuyeron a que las empresas privadas que operan

en el territorio actuaran sin asegurar el debido respeto y goce de los derechos humanos de los Buzos Miskitos.

Por último, se anhela que a partir del cumplimiento de las medidas ordenadas en la sentencia mejoren las condiciones de vida de los y las beneficiarias, y que, además, los estándares en materia de derechos humanos y empresas sirvan para prevenir que otras poblaciones padezcan lo vivido por los habitantes de La Moskitia hondureña.

Derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos: Desafíos presentes

Right to the citizen participation in the public affairs: present challenges

Constantino Riquelme Ortiz*

Resumen: La presente investigación busca fortalecer el análisis y reflexión sobre el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos, principalmente en un contexto técnico - jurídico, al abordar el enfoque o alcance de los principales instrumentos sean declarativos o convenios, que tutelan los derechos políticos. En el mismo sentido se abordan, las interpretaciones jurisprudenciales sobre la materia. Culmina el mismo a través del análisis del sistema político panameño; cómo el derecho de participación en los asuntos públicos ha evolucionado en el derecho político panameño.

Palabras claves: Derecho Político, Derecho a la Participación Ciudadana, Democracia Representativa, Derechos Humanos, Igualdad del Ser Humano, Discriminación Política.

Abstract: This research seeks to strengthen the analysis and reflection on the right to citizen participation in public affairs, mainly in a technical- legal context by addressing the approach or scope of the main instruments, whether declarative or agreements, which protect the political rights. In the same sense, jurisprudential interpretations on the subject are approached. It culminates through the analysis of the Panamanian political system, how the right to participation in public affairs has evolved in the Panamanian political law.

Key words: Political Law, Right to Citizen Participation, Democracy, Human Rights, Equality of the Human Being, Political Discrimination

Maître en Coaching Directivo y Liderazgo por Universidad de Barcelona. Se encuentra en la redacción de su Tesis del Doctorado en Derecho en la Universidad Autónoma de Madrid. DEA en el Doctorado en Derecho Internacional Público por la Universidad Autónoma de Madrid. Maestría en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Javeriana. Expositor internacional en la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito Ecuador, Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León, Universidad de Guadalajara de México; Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Central de Venezuela, y Universidad Libre de Colombia en temas de Derechos Humanos y Justicia Penal Internacional. Docente Universitario en distintas universidades panameñas a nivel de Licenciatura y Maestría en Derecho Internacional Público, Ciencias Políticas y Derechos Humanos. Ha publicado en la Revista Peruana de Derecho Internacional y es Coautor de la Obra Jurídica "La Corte Penal Internacional: Una Perspectiva Latinoamericana". Consultor para UNICEF y la Cruz Roja Internacional

I. Introducción

Valorar uno de los grandes temas del derecho político, como es el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos, nos conduce ante la reflexión sobre ¿Qué resultados son medibles para determinar una alta o baja participación ciudadana?, ¿Qué impacto tiene en la sociedad una alta participación ciudadana?, ¿Representa el fortalecimiento de un sistema democrático procesos de elecciones con alta participación ciudadana?, ¿Qué pasos debemos recorrer para determinar el desarrollo de una participación ciudadana de calidad?

Lo expuesto me permite señalar su importancia a partir del análisis del derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Existen otros mecanismos de participación constituidos en un contexto social y/o económico, como es el derecho de la participación en materia laboral (sindicatos) o económicos, los cuales no serán abordados en el estudio, propio de quedar excluidos del contenido del artículo 25 del PIDCP que integra tres aspectos fundamentales que conforma el derecho a la participación ciudadana.

En materia de participación, David Held estima que la idea de la gente debe determinar, en libertad e igualdad, las condiciones de su propia vida; significa que debe ser capaz de participar en un proceso de debate y deliberación abierto a todos, sobre una base de igualdad y libertad, en relación con los asuntos de mayor interés público. En este marco, una decisión legítima no deriva

(CICR). Facilitador en el Programa Liderazgo para la Transformación (CAF). Ha sido Director y Coordinador de Maestría en la USMA. Actualmente es el Jefe de Investigación y Publicaciones del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral.

necesariamente de la voluntad de todos, sino de la implicación de todos en el proceso político. El proceso democrático es, por tanto, compatible con los procedimientos y mecanismos de un gobierno mayoritario (Mujica, 2010, pág. 38).

Contextualizar el principio de la participación democrática a partir del proceso de toma de decisiones que tiene cada ciudadano dentro de una sociedad democrática, contribuye al fortalecimiento del principio del pluralismo, la tolerancia, forjando así el fortalecimiento de un modelo de comportamiento social y político, en un estado de derecho.

Desde el punto de vista del derecho y de acuerdo a la doctrina del derecho natural, los derechos son reconocidos por el Estado, no otorgados por él, esto significa que los derechos de las personas son anteriores a la formación del Estado y que éste es legítimo en la medida que respeta y garantiza su ejercicio (Recalde, 2021, pág. 221).

Vincular el derecho y la participación me permite señalar los diferentes significados que tiene la palabra participar. Deriva del vocablo latino “participare”, proviene de la composición de pars, partis, capere = (tomar), y significa tomar parte de o tomar parte en algo (Dabove, 2017, págs. 126-127). En el ámbito político, tiene un sentido más estrecho, supone alguna forma estable de conexión con la toma de decisiones públicas, principalmente a través de la mediación de los partidos políticos o de las organizaciones de la sociedad civil (PNUD, La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos, 2004, pág. 156).

A pesar de las distintas teorías que se han establecido conforme al origen del derecho a la participación política a partir de una visión consuetudinaria o convencional, cabe destacar su relevancia a partir del análisis de la democracia representativa, y en su

efecto participativa, valorando los esquemas políticos y jurídicos, promovidos en la región de las américas.

El tránsito de una democracia representativa hacia una de tipo participativo constituye uno de los fenómenos más característicos de la evolución del constitucionalismo, en lo que hace a las modalidades de ejercicio del poder (Lissidini Alicia, 2009, pág. 192).

Conforme a lo establecido, el presente análisis busca definir aspectos conceptuales y jurídicos sobre el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Procura, en gran medida, entrar en su inserción en el contenido de instrumentos jurídicos que consagran y/o tutelan los derechos políticos, preciso del derecho humano a la participación ciudadana, que tiene cada ser humano.

Si bien es cierto que la separación de poderes se presenta desde la perspectiva del derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de sus representantes electos. En las democracias representativas, los ciudadanos participan en la dirección de asuntos públicos, principalmente por medio de los titulares del poder ejecutivo, y de los integrantes del poder legislativo (ACNUDH, 2007, pág. 773).

Aunado al mismo, se establece el contenido de la jurisprudencia internacional, de las observaciones generales y de opiniones consultivas que aborden el derecho a la participación ciudadana a partir de casos que han marcado precedentes en materia de derecho internacional de los derechos humanos, bajo la condición de tutela del derecho a la participación del ciudadano en los asuntos públicos.

Las últimas consideraciones o análisis establecidos me permiten señalar la importancia de la participación política en Panamá, a partir de un análisis muy general y/o particular del sistema político panameño.

Valorar las consideraciones de la participación a través de lo expuesto en instrumentos jurídicos internacionales, doctrina y jurisprudencia no es fácil, pero facilita el conocimiento para comprender la cristalización y desarrollo jurisprudencial que se han presentado, como un derecho que tiene cada persona humana, de reclamar su derecho a la participación ciudadana, en todos los asuntos públicos.

Es por ello que cerrar espacios de participación parece ser un error que trae consigo mayor deslegitimación del sistema, por lo cual, debiera tratarse de un sistema abierto y plural que cuente con el reconocimiento y garantía efectiva por parte del Estado y de la sociedad civil de los derechos; pero por otro lado, debe permitir la concreción de la aspiración a contar con un grado de autodeterminación política, que no se soluciona a través del sistema representativo (Mujica, 2010, pág. 42).

1. Marco teórico conceptual

1.1. Derecho a la participación

En Atenas, cuna de la democracia, la filosofía política estuvo basada en el concepto de la *methexis*, la participación, surgido de la idea según la cual una inmutable ley de proporcionalidad rige todos los acontecimientos humanos, de modo que ellos deben asumir la forma perfecta del círculo y de la esfera. Aplicada en el ámbito de la polis, esa ley es incompatible con cualquier forma de gobierno que impida a los ciudadanos participar en juicios y magistraturas, pues tal exclusión rompe el equilibrio cuya permanencia garantiza el sumo bien. Aristóteles no dudó en sostener que “en muchas cosas juzga el pueblo que un individuo, quienquiera que sea” (Madrid - Malo, 2004, pág. 542).

Uno de los grandes teóricos que realizó las clasificaciones que hoy existen sobre democracia, Benjamín Constant, citado por Rabasa, señala que la libertad política de los antiguos griegos tenía un efecto positivo y negativo:

El efecto positivo consistía en ejercer colectiva, pero directamente, varias partes de la soberanía completa; en deliberar, en plazas públicas, sobre la guerra y la paz; en concertar alianzas con gobiernos extranjeros; en votar leyes, en pronunciar juicios; en examinar las cuentas, los actos, la administración de los magistrados (...). El efecto negativo de la libertad política de los antiguos era el total sometimiento del individuo a la comunidad y la ausencia de la libertad individual. Basado en la teoría de Aristóteles, Constant explicaba que el Estado para los antiguos siempre tuvo precedencia y estuvo por encima de sus partes, esto es, de los ciudadanos (Rabasa Gamboa, 1994, pág. 55).

Las distintas formas de democracia que se han promovido a lo largo de la historia, desde el punto de vista de la axiología y de la fenomenología que regulan en gran medida el análisis o estudio de los valores y de las teorías dentro de una sociedad, me permiten señalar conforme a su importancia, cómo la participación ciudadana, incide de forma directa en el manejo y gestión de los asuntos públicos.

Los mismos pueden considerarse derechos políticos en sentido amplio, al ser todos aquellos destinados a tutelar la participación o el protagonismo del individuo en la sociedad, en particular la libertad de expresión, de asociación y de reunión, es decir, aquella parte del contenido del derecho internacional de los derechos humanos, conocida como libertades públicas (ACNUDH, 2007, pág. 743).

Si bien es cierto, que no hay derechos políticos sin democracia, ni democracia sin derechos políticos, analizar los mismos a partir de una perspectiva democrática es un reto en nuestro acontecer político en América Latina, y muy en particular en Panamá. El desconocimiento ciudadano sobre la tutela y/o defensa de sus derechos políticos se hace presente y evidente en todo momento, representando muchas veces un retroceso del sistema democrático que garantiza la igualdad política de todos sus ciudadanos, a participar como candidatos, o a elegir a sus representantes políticos y de constituirse en ciudadanos activos.

Una ciudadanía activa de acuerdo con el Dr. Zovatto debe ser el resultado de la confluencia de acciones políticas positivas impulsadas por los medios, las organizaciones civiles, las comunidades organizadas. Mientras los partidos políticos recuperan sus rumbos ideológicos y éticos, para desprenderse del personalismo a ultranza y de las formas diversas de cooptación neocorporativa, la sociedad civil puede mejorar su capacidad de construcción y de agregar demandas (Zovatto, 2011, pág. 45).

Desde una concepción amplia, puede decirse que la participación es la capacidad y la posibilidad de las personas de influir en las condiciones que afectan sus vidas, de ejercer sus derechos y de cumplir con sus deberes. En este sentido, es la oportunidad que tienen los ciudadanos de proponer cambios y de involucrarse en los procesos de toma de decisiones que afectan sus intereses particulares y los de su comunidad (Lissidini Alicia, 2009, pág. 100).

La participación en los asuntos públicos es un derecho civil y político, y la falta de este será un déficit de cualquier democracia. El ejercicio del derecho a la participación hace posible el control de las autoridades electas y la rendición de cuenta de tomadores de decisión, acerca a las personas a sus autoridades y puede mejorar la confianza en las instituciones (PNUD, 2021, pág. 3).

Las formas de democracia participativa implican la colaboración de los ciudadanos con los poderes públicos, pero sin sustituir en ningún momento la capacidad de decisión de las instituciones competentes, sino simplemente como un complemento de su actuación. Se trata, en definitiva, de complementar la democracia representativa con los mecanismos de la democracia participativa (García García, 2019, pág. 18)

Analizar desde una perspectiva técnico – jurídica la democracia representativa, no es fácil. La misma hunde sus raíces en el pensamiento político y ha sido objeto de análisis del estudio de las ciencias políticas. En virtud de lo expuesto, cabe reflexionar sobre la dicotomía que plantea, la cual a lo largo de muchos siglos aún no ha logrado ser normativizada en instrumentos jurídicos vigentes en el derecho internacional.

La participación ciudadana tiene un fundamento ético: la responsabilidad de hacerse cargo, de ser sujeto de la construcción de su futuro, en el marco de bien común, y esta razón parte del reconocimiento a la diversidad social, de la pluralidad y, consecuentemente, del conflicto como realidad social, que requiere de la tolerancia, de formas de diálogo y de deliberación: es decir, de la democracia, como recurso para construir acuerdos y proyectos conjuntos (Sol Arriaza, 2012, pág. 41).

¿Es el bien común, uno de los principales fundamentos de la democracia? Cómo hacer presente en una sociedad y garantizar el beneficio de la igualdad de todos, a participar o de hacer defensa como ciudadanos de sus derechos. El Estado asume compromisos internacionales, al ratificar tratados internacionales que tutelan de forma directa el derecho de grupos protegidos, y de forma genérica refiere a la igualdad de todos, y la no discriminación de ninguna persona en una sociedad.

La participación ciudadana hoy, en gran medida, requiere del despliegue de una serie de instrumentos que faciliten la interacción y empodere a los ciudadanos como sujetos titulares que pueden reclamar ante las instancias gubernamentales, y de sus autoridades el derecho a obtener su ejercicio de igualdad y de libertad en el alcance de sus derechos.

Cabe destacar que la participación ciudadana requiere, desde una vertiente de análisis objetivo, no solo el reconocimiento constitucional y legal de un mayor número de instituciones de participación directa, sino de una concepción de las mismas sobre la base de mayor inmediatez con el participante en cuanto a los efectos inmediatos y vinculantes que producen dichos institutos en el poder político del Estado (González Orquera, 2014, pág. 60).

A pesar de la amplia gama de definiciones existentes entre la visión minimalista y maximalista de la participación política ciudadana, es posible encontrar cierto consenso en la literatura respecto a tres puntos clave. El primero hace alusión a la evidente relación entre la participación y la democracia. Esto se debe a que la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones constituye la base en la cual se encuentra sedimentada la democracia (Pachón, 2012, pág. 367). El segundo refiere a la participación política y la distribución de bienes y servicios; y el tercero, a la clara diferenciación entre la participación política convencional y la no convencional.

El vínculo o relación entre la participación y la democracia tiene sus orígenes en una diversidad de semejanzas. Las mismas tienen su origen en el titular del poder el pueblo. Como expresa el Informe Caputo, en casi toda América Latina el aumento de la participación se percibe como una de las caras más visibles del proceso de construcción democrática (PNUD, La Democracia en

América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos, 2004, pág. 156).

En el mismo sentido es importante visualizar la misma a través del enfoque que nos brinda una democracia representativa, la cual puede estar matizada en un contexto tradicional, lo cual brinda a la participación ciudadana un carácter indirecto y de forma esporádica.

Es allí donde la participación ciudadana se manifiesta principalmente en el ejercicio del sufragio, en la actividad de los partidos y en la manifestación de opiniones a través de la prensa, y de otros instrumentos de comunicación social (Madrid - Malo, 2004, pág. 544).

Las múltiples valoraciones e interpretación brindada por muchos académicos y doctrinarios acerca de las formas de participación, hunde sus raíces en determinados aspectos a ser considerados a partir de determinados fundamentos sociales, históricos y jurídicos, lo cual tiene su sentido y alcance en los principios constitucionales sobre democracia participativa y Estado de derecho.

Conforme a lo señalado, los derechos políticos constituyen aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otras palabras, se puede conceptualizar como “facultades o, mejor, de titularidades que, en conjunto se traducen en el ejercicio amplio de la participación política” (Nohlen, 2019, pág. 55). Esta acción marca una estrecha relación entre los derechos políticos y el derecho a la participación política.

Si la legitimidad democrática se mide en términos de la relación entre gobernantes y gobernados y también en términos de eficacia de las decisiones adoptadas, es evidente que la participación ciudadana y los mecanismos de la democracia participativa permiten conectar, en cada supuesto concreto en que dicha participación opera, a los ciudadanos con los gobernantes, y al mismo

tiempo son un factor más con incidencia en el acierto, oportunidad y en definitiva eficacia de las normas que se adopten (García García, 2019, pág. 19).

Es importante señalar cómo la democracia participativa y la democracia directa promueven las herramientas de participación y el vínculo de los ciudadanos en el manejo de la cosa pública y de hacer más eficiente la gestión pública. Una alta participación de los ciudadanos dinamiza la política y sirve de contrapeso a los excesos del clientelismo, paternalismo que afectan el orden democrático que garantiza la igualdad de todos, de participar en igualdad de condiciones en un contexto de una democracia participativa.

Cabe destacar cómo la participación se une al desarrollo político o vínculo de sus ciudadanos en el manejo de la gestión pública. Una alta participación superando los esquemas de voluntariedad, que nacen del contexto de la participación de los ciudadanos, nos permite señalar el fortalecimiento del sistema democrático, propio del vínculo y responsabilidad de sus ciudadanos en el manejo eficiente de la cosa pública, sustituyendo los males endémicos que han predominado en la política latinoamericana, la cual ha sido influenciada en el manejo del caudillismo, el cual se alimenta del clientelismo, paternalismo, afectando el desarrollo humano de sus ciudadanos y por ende un tejido social muchas veces desfragmentado.

II. El derecho de participación en los instrumentos jurídicos internacionales

1. En el ámbito universal

La conceptualización de estos derechos ha tenido sus fundamentos en instrumentos declarativos y normativos del derecho in-

ternacional de los derechos humanos, como ha sido la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); la Carta Democrática Interamericana (2001) y otras normativas complementarias.

El contenido de estos instrumentos declarativos y vinculantes, promovidos en un contexto del derecho internacional de los derechos humanos, dispone los mismos como un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que estos establezcan y garanticen, cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública. Es una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien en forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada en 1948, se constituye en uno de los más importantes instrumentos internacionales promovidos, culminada la Segunda Guerra Mundial, representando el inicio de la cristalización de los derechos humanos los cuales, al ser enunciados en la declaración, han impulsado el surgimiento de una diversidad de tratados que tutelan la protección internacional de los derechos humanos.

Su artículo 21, numeral 1, de la DUDH expresa que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”, numeral 2 “toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país” (Pueyo Losa, 2002, pág. 751).

Por su parte establecer el alcance del contenido de los instrumentos jurídicos vinculantes sobre el derecho a la participación, podemos citar lo descrito en el contenido del artículo 25, inciso del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

(PIDCP) de 1966, el cual consagra diversos aspectos que constituyen la conformación de una diversidad de derechos políticos.

Su artículo 25 (a) señala que es “el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país” (Pueyo Losa, 2002, pág. 760).

Valorar conforme a lo expuesto en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), la condición de hacer al ciudadano sujeto titular de tres elementos de los derechos políticos como lo son: la participación en la gestión de los asuntos públicos, la participación en las elecciones a través del voto a una candidatura y el acceso a las funciones públicas, son los aspectos más relevantes sobre los que la doctrina y la jurisprudencia se han pronunciado ante la lesión o violación de los mismos.

2. En el ámbito regional

Analizar desde el contenido del preámbulo de la Carta de la OEA, así como desde sus primeros artículos (1, 2), nos señala que “la democracia participativa es condición indispensable para la estabilidad, paz y el desarrollo de la región” así como reconocer la democracia como un derecho de los pueblos en América Latina, garantizando el ejercicio efectivo de la democracia representativa como la base fundamental de un Estado de derecho. In examine de lo expuesto en la Carta constitutiva de la OEA, se puede señalar que el respeto y garantía de los derechos humanos y de sus princi-

pales libertades, constituyen así, elementos esenciales de una democracia representativa y participativa, como tal.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, firmada en 1948, dispone en su artículo XX y titulada Derecho de Sufragio y de Participación en el Gobierno, que “toda persona, legalmente capacitada tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”. En el mismo sentido, en su artículo XXXII se titula el Deber de Sufragio, donde expone que “toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país del que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello” (ACNUDH, 2007, pág. 738).

A pesar del carácter declarativo que nos brinda la DADDH, la misma contiene y define derechos humanos esenciales, que no se pueden interpretar y aplicar conforme al sistema interamericano de protección de los derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes y que han tenido su origen en el contenido de la DADDH.

La Convención Americana de Derechos Humanos, por su parte, en su artículo 23 titulado derechos políticos, dispone que “todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país” (ACNUDH, 2007, pág. 738).

Es importante observar el contenido de los instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos, a partir de la

promulgación de la DADDH que dispuso la consagración de una diversidad de derechos civiles, políticos, laborales; así como el contenido de una diversidad de deberes del ser humano. Estos instrumentos hunden sus raíces en el origen socio – político de América Latina, y aún se mantiene en una etapa de consolidación de los derechos establecidos y la obligación de los Estados parte de brindar protección y defensa de los mismos.

La Carta Democrática de 2001 dispuso en su artículo 2 de forma expresa que el ejercicio de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza a través de la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía, en un contexto de la legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Por su parte la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) destaca en su artículo 6 sobre la participación en el ámbito público “como un derecho y como responsabilidad cívica”.

En el mismo sentido expone la Carta en su artículo 6 que “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

Aunado a estos criterios es importante señalar que el sistema interamericano desde su formación en siglos pasados brinda mucha relevancia a la existencia de una democracia representativa. El poder público solo emana del pueblo les brinda la oportunidad a los electores decidir cada período o tiempo establecido sobre la

fórmula de selección de los mismos, y conforme a los esquemas de una democracia representativa, ya legitimados deben representar los intereses de quienes depositaron la confianza al elegirlos como sus representantes políticos.

3. En otros instrumentos jurídicos internacionales

Cabe valorar, además de los instrumentos universales de carácter general, hay otros instrumentos jurídicos internacionales que fortalecen el respeto y tutela de grupos protegidos que han alcanzado una cristalización y codificación de los derechos humanos, como han sido los derechos humanos de la mujer, de la niñez, de las personas con discapacidad y de los migrantes.

El artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas formas de discriminación contra la Mujer (1979), dispone que “los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas contra la mujer en la vida política y pública del país y en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a) votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país (Castañeda, 2015, pág. 402).

La participación quedó establecida en el artículo 29 de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) dispone que los Estados parte deben adoptar todas las medidas viables para facilitar y promover la participación

de las personas con discapacidad en las actividades públicas y cívicas, como el derecho a votar, a ser elegidas o a participar en organizaciones políticas (OACNUDH, 2008, pág. 12).

Por su parte, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990 dispone el derecho de participación conforme a lo previsto en el artículo 26 a reuniones y actividades sindicales; y el artículo 45 numeral 1 dispone a participar en asuntos culturales.

Es importante destacar sobre el derecho de participación conforme a lo previsto en el PIDCP y sus tres elementos o causales que definen el derecho de participación y su establecimiento en la Convención sobre el Derecho de los Trabajadores Migrantes, previendo su condición y tutela de derechos, conforme a referir la participación a partir de los derechos económicos y sociales, excluyendo del mismo la condición de extender un derecho político en virtud de contravenir el ordenamiento jurídico - constitucional de cada Estado, que restringe el derecho de participación política a los extranjeros. La naturalización excluye la restricción a los mismos.

Otro de los instrumentos complementarios que refieren sobre el derecho de participación es la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (1965), la cual refiere en su artículo 5, inciso c, que “los derechos políticos, en particular el de tomar parte en las elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas (Castañeda, 2015, pág. 324).

Por su parte la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos del Adulto Mayor dispone en su artículo 27 que “la persona mayor tiene el derecho a la participación en la vida

política y pública en igualdad de condiciones con los demás y a no ser discriminado por motivos de edad. La persona mayor tiene el derecho a votar libremente y ser elegido, debiendo el Estado facilitar las condiciones y los medios para ejercer estos derechos (...) (Dabove, 2017, pág. 194).

Sobre el contenido de los derechos de participación es importante señalar como la Convención Interamericana sobre el Adulto Mayor se constituye en un documento progresivo que representa el avance y cristalización del derecho a la vejez, recogido en el primer instrumento jurídico desarrollado en el sistema interamericano, y que tiene vigencia para los Estados parte de América Latina. Panamá, aún no ha ratificado el mismo.

La OIT, por su parte, ha codificado un instrumento de derecho internacional que consagra los derechos de los pueblos indígenas. En su artículo 3 numeral 1 dispone que los pueblos indígenas deberán gozar plenamente de derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Es interesante lo previsto en la presente disposición internacional, al integrar en el derecho de los pueblos indígenas, el derecho a la consulta como forma de participación de las comunidades o pueblos de participar colectivamente como pueblos, en medidas o acciones que puedan afectarles como comunidad.

El artículo 6, numeral 1, inciso b del Convenio de la OIT señala que es un derecho humano de los pueblos indígenas establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que los otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan (OIT, 2009, pág. 183).

En el año 2008 entró en vigencia para los Estados parte la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Un instrumento jurídico del derecho internacional de los derechos humanos que tutela el derecho de participación de los jóvenes en un contexto de fortalecer los derechos, civiles, políticos, sociales y económicos de los jóvenes. Panamá aún no es signatario de esta Convención.

Su artículo 21, numeral 1, señala que los jóvenes tienen derecho a la participación política (...) a impulsar y fortalecer procesos sociales que generen formas y garantías que hagan efectiva la participación de jóvenes de todos los sectores de la sociedad, en organizaciones que alienten su inclusión (...) a promover que las instituciones gubernamentales y legislativas fomenten la participación de los jóvenes en la formulación de políticas y leyes referidas a la juventud, articulando los mecanismos adecuados para hacer efectivo el análisis y discusión de las iniciativas de los jóvenes a través de sus organizaciones y asociaciones. (OIJ, 2008, pág. 14).

III. La participación en la doctrina y jurisprudencia internacional

1. Aportes doctrinales:

La importancia de la palabra participar, se cimenta en involucrarse de formar, tomar parte y tener la posibilidad de influir en los temas que le conciernen. Los aportes doctrinarios en el derecho internacional de los derechos humanos, que constituyen fuentes

auxiliares del derecho internacional, tienen su origen en las opiniones consultivas de los tribunales internacionales, así como en las observaciones generales de los Comités de Derechos Humanos, de las Naciones Unidas.

Es importante apreciar el contenido de la Observación General N° 25 del Comité de Derechos Humanos acerca del sentido y alcance del Artículo 25 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) el cual dispone que “se reconoce y ampara el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública” (Castañeda, 2015, pág. 260).

Las recomendaciones establecidas por el Comité de Derechos Humanos brindan amplios criterios sobre el sentido y alcance del derecho a la participación, visto a través del principio de participación democrática, que tiene cada ciudadano en el proceso o toma de decisiones en un sistema democrático. Participar en los procesos decisorios, le permite al ciudadano hacer defensa de sus más elementales derechos y libertades, que tiene su fortaleza en el concepto del respeto y tutela de la igualdad del ser humano.

Por su parte, la Observación General N° 23 del Comité de Derechos Humanos de la Mujer (CEDAW) señala en sus valoraciones que, en todas las naciones, los factores más importantes que han impedido la capacidad de la mujer para participar en la vida pública han sido los valores culturales y las creencias religiosas, la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos. En todos los países, las tradiciones culturales y las creencias religiosas han cumplido un papel de confinamiento de la mujer a actividades del ámbito privado y la han excluido de la vida pública activa (Castañeda, 2015, pág. 435).

Ambas observaciones generales han marcado doctrina en el derecho internacional de los derechos humanos, siendo relevantes sus aportes brindados al interpretar el contenido de los dispuesto en tratados de derechos humanos. En el mismo sentido, las mismas han sido recogidas, así como sus valoraciones, en el contenido de sentencias provenientes de tribunales de derechos humanos. Basta recordar lo expuesto en la Observación de la CEDAW, donde señala que no puede denominarse sociedad democrática en la cual una mujer ha sido excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones.

Cabe destacar que el derecho a la participación política de las mujeres, en condiciones de igualdad y en contextos libres de violencia y discriminación, está reconocido en las normativas nacional e internacional como un derecho humano (Del Rosario Rodríguez, 2021, pág. 19).

La proclamación de derechos y libertades quedó establecida en los primeros textos constitucionales de América Latina, donde fueron proclamados una serie de derechos como es el derecho a la participación política, aunque la misma tuvo una serie de restricciones que actualmente han adquirido un avance y desarrollo, luego de haber superado los antiguos esquemas políticos de participación, como fue el sufragio censitario y capacitario. Los mismos representaron grandes restricciones al derecho del voto de la mujer, que fue vedada de obtener el alcance de estos derechos. Solo basta recordar la lucha de las sufragistas norteamericanas, inglesas y de otros países por lograr alcanzar la igualdad de derechos políticos frente al hombre, en una sociedad marcada por el poder patriarcal y de exclusión directa de otros grupos, principalmente de la mujer.

Especial valoración cabe señalar sobre el aporte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que sustenta que, a

través de la democracia representativa y participativa, los derechos de los hombres y mujeres pueden garantizarse plenamente. La OEA ha afirmado reiteradamente el vínculo entre democracia representativa y la tutela y defensa de los derechos humanos, haciendo especial énfasis en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, no solo en la política sino en un contexto general.

De particular relevancia e importancia es destacar el contenido del informe anual de 1990 brindado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CID) sobre la situación de los derechos humanos en el Salvador, expuso lo siguiente:

“En el derecho a la participación política hay cabida para una gran variedad de formas de gobierno, siendo muchas las alternativas constitucionales que existen en cuanto al grado de centralización de los poderes del Estado o la elección y atribuciones de los órganos encargados de su ejercicio. Sin embargo, el marco democrático es elemento necesario para el establecimiento de una sociedad política, donde puedan darse los valores humanos plenos (...)

Los Estados del continente, en la Carta de la Organización de Estados Americanos, han reafirmado como uno de los principios tutelares que la solidaridad entre ellos requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. Otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como el Pacto de San José de Costa Rica, han consagrado el derecho que tiene todo ciudadano de participar en los asuntos públicos y de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que ga-

rantice la libre expresión de la voluntad de los electores (CIDH, 1990-1991, págs. 557-558).

En otro informe anual del año 2002, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó un análisis sobre los derechos humanos en Cuba, exponiendo sobre el particular lo siguiente:

Es doctrina de la CIDH, por su parte, que el ejercicio del derecho a la participación política implica “el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y lucha ideológica pueden elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o persona”. Asimismo, ha considerado la Comisión que “los gobiernos tienen, frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política, la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que estas se constituyan para violar derechos fundamentales; el debate libre de los principales temas socioeconómicos; la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular (CIDH, Informe Anual, Cuba, 2002, pág. 12).

Por su parte el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), valorando los obstáculos de participación efectiva en América Latina, se pregunta y brinda sus reflexiones al señalar:

¿Son adecuados los niveles de participación actuales en América Latina? Esta pregunta es difícil de

responder, señala el CAF en su informe porque la relación causal entre el desempeño del Estado y la participación ciudadana es ambigua. Por un lado, en países con un buen desempeño del Estado, se podría esperar que el nivel de participación de la ciudadanía sea bajo, ya que el mejor desempeño público generaría una menor necesidad de interponer reclamos (...)

Si el buen desempeño público es permitido como un proxy de la capacidad del Estado para resolver problemas, la ciudadanía podría realizar más reclamos y participar más cuando percibe buen desempeño (CAF, 2015, pág. 170).

2. Aportes jurisprudenciales:

Los aportes jurisprudenciales brindados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH), desde el caso de las desapariciones forzadas vs. Honduras entre ellos el caso Velásquez Rodríguez y el caso Godínez Cruz, han representado un avance en materia de interpretación judicial del sistema interamericano de derechos humanos, por parte de este gran tribunal regional de derechos humanos. Los avances han sido significativos y de suma relevancia, como en los últimos tiempos la incorporación del control de convencionalidad, desde las opiniones consultivas, así como de las sentencias, que establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para todos los Estados parte.

Dentro de los aportes jurisprudenciales podemos mencionar una diversidad de sentencias brindadas por la Corte Interamericana, donde ha emitido criterios acerca de la interpretación y alcance del derecho a la participación, en un contexto de brindar aportes jurisprudenciales sobre el sentido y alcance del contenido

de tratados de derechos humanos, ratificados por la mayoría de los países de América Latina.

En el Caso Reverón, la Corte Interamericana expuso en sus conclusiones que el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso de forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas (Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, 2009, pág. 41).

Por su parte, el Caso Chitay sostuvo que, en el desarrollo de la participación política representativa, los elegidos ejercen su función por mandato o designación y en representación de una colectividad. Esta dualidad recae tanto en el derecho del individuo que ejerce el mandato o designación (participación directa) como en el derecho de la colectividad a ser representada (Caso Chitay Nech y Otros vs. Guatemala, 2010, págs. 31-32).

El mismo criterio fue reiterado en el Caso Leopoldo López señalando sobre el particular que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de oportunidades (Caso López Mendoza vs. Venezuela, 2011, pág. 45).

En América Latina, la Carta Democrática Interamericana se constituye en uno de los grandes instrumentos jurídicos de compromiso de los Estados, de asumir un marco de defensa de la democracia. Sobre el particular el Dr. Asdrúbal Aguiar señala que el derecho a la democracia, comprende todos los elementos esenciales y componentes fundamentales de la misma, entre los cuales destaca la posibilidad ciudadana de controlar el ejercicio del poder,

pues en definitiva solo controlando el poder es que puede haber pluralismo político, participación democrática y transparencia en el ejercicio del gobierno, con exigencia de la rendición de cuentas por parte de los gobernantes (Aguilar, 2008, pág. 21).

Uno de los precedentes jurisprudenciales de suma relevancia es el Caso Yatama, al brindar doctrina en su contenido la Corte Interamericana, señala que la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individual u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación política estatal, a través de mecanismos de participación directa (Caso Yatama vs. Nicaragua, 2005, pág. 89).

Por su parte el Juez Diego García-Sayán, en su voto concurrente en el caso Yatama, señaló que el derecho a participar en los asuntos públicos, como todas las categorías jurídicas, ha evolucionado y se ha recreado con la marcha histórica y social. En efecto, entraña una conceptualización que se ha ido enriqueciendo en su contenido en el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Convención hace cuarenta años. Si bien en los instrumentos primigenios de la OEA, la referencia a la democracia representativa y los derechos políticos casi se agotaba en el derecho a votar y ser elegido (Caso Yatama vs. Nicaragua, 2005, pág. 134).

En el caso Gutman, por su parte la Corte Interamericana señaló que los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas, o bien, por medio de representantes elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas a través de la cual los ciudadanos expresan libremente su voluntad y

ejercen el derecho de participación política (Caso Castañeda Gutman vs. Mexico, 2008, pág. 43).

Ampliando su criterio jurisprudencial, sobre la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones de partidos políticos de oposición en una sociedad democrática, la Corte Interamericana señala que debe ser garantizada por los Estados mediante normativas y prácticas adecuadas, que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales (Caso Cepeda Vargas vs. Colombia, 2010, págs. 63-64).

Destaca la Corte Interamericana que los funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas (...); los pronunciamientos de altos funcionarios públicos, dirigidos a desincentivar la participación política no contribuyeron a impedir, e incluso pudieron propiciar o exacerbar, situaciones de hostilidad e intolerancia hacia la disidencia política, lo cual es incompatible con la obligación estatal de garantizar el derecho de participación política (Caso San Miguel Sosa y Otras vs. Venezuela, 2018, pág. 44).

En el mismo sentido, la Corte considera que la participación política es uno de los derechos por medio de los cuales es posible ejercer la labor de defensa de los derechos humanos. Los actos de hostigamiento, amenazas y ofertas de dinero recibidos por el señor Escaleras Mejía antes de su homicidio tienen su origen en su candidatura a alcalde y en su labor de defensa del medio ambiente (Caso Escaleras Mejía vs. Honduras, 2018, pág. 22).

Aunado a los hechos de violencia política que se han constituido en períodos de elecciones en países latinoamericanos, la

Corte Interamericana ha mantenido el criterio de establecer la protección a los derechos políticos en relación a la democracia representativa, la cual es considerada como uno de los pilares de todo el sistema del cual la Convención forma parte, y constituye uno de los principios de la Carta de la OEA (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, pág. 32).

IV. En el sistema político panameño

1. En el ordenamiento jurídico

En Panamá, el retorno a la democracia en la década de los noventa marca el inicio de una etapa del proceso de transformación y de cambios. Emergen producto de una realidad histórica y política cambiante, la cual busca en gran medida responder a los desafíos de transformación, que se plantearon, estableciendo un pluralismo como mecanismo de organizar la vida democrática del país, luego de finalizar la dictadura.

El Dr. Ricardo Arias, al valorar la democracia panameña, señaló que, en un régimen democrático, el pluralismo tiene diversas dimensiones que conviene destacar. En primer lugar, el pluralismo se expresa a través de una diversidad de focos de iniciativa y de participación. Los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales, las iglesias, constituyen ejemplos de estos focos (Panamá, 2006, pág. 217).

La importancia del pluralismo político forma parte del sistema interamericano, y queda debidamente establecido en la Carta Democrática Interamericana donde señala en el contenido del artículo 3 que son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros (...) el régimen plural de partidos y organizaciones políticas.

Si bien es cierto, Panamá camina hacia la consolidación de la democracia y una sociedad participativa, es importante señalar cómo el derecho a la participación ciudadana se encuentra inserto en nuestra Constitución Política de forma genérica y no de forma específica.

El artículo 38 destaca la libertad de reunión; el artículo 39 la facultad de los ciudadanos de crear asociaciones y fundaciones que vayan a favor de la moral pública en consistencia de la ley; el artículo 41 que consagra el derecho de petición, el artículo 43 el derecho a solicitar información pública y el artículo 239 sobre el derecho de los ciudadanos a la iniciativa legislativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Consejos.

Desde la propuesta del proyecto de Ley de Participación Ciudadana, aprobada por el Consejo de Gabinete (Sesión 22/12/2008) y presentada a la Asamblea Nacional, el mismo establece una serie de aspectos fundamentales que deben ser considerados al señalar que:

La participación ciudadana es un derecho fundamental, que garantiza la acción deliberada y consciente de la ciudadanía, tanto de manera individual, como colectiva. (...) En el mismo sentido crea el Sistema Nacional de Participación Ciudadana, como un conjunto de espacios de diálogo y concertación para la consulta, formulación, participación y deliberación en la toma de decisiones que afecten los derechos e intereses de la colectividad, dirigidos a garantizar una gestión pública, transparente y con corresponsabilidad.(...) Los instrumentos con los que la ciudadanía puede ejercer la participación ciudadana son los siguientes: la asamblea ciudadana, la audiencia pública, la audi-

toria social, los cabildos abiertos, la colaboración ciudadana, el consejo consultivo, la consulta ciudadana, la iniciativa popular, el plebiscito, el presupuesto participativo, el referéndum y otros establecidos o que establezca el ordenamiento jurídico del Estado (Presidencia, 2007, pág. 6).

Esa participación, la cual responde al pluralismo infiere Harley Mitchell que la participación ciudadana es inherente a lo público, la democracia electoral constituye un espacio, un momento de esta participación, una especie, dentro del amplio concierto de participación con visión de república, que se afianza y fortalece permanentemente a través del impulso ciudadano de las organizaciones sociales, de los partidos, etc. (Mitchell, 2019, págs. 132-133).

Raúl Leis, sobre el particular, expresa que los escenarios de participación ciudadana marcan rumbos que la sociedad panameña expresa cada vez más visiblemente. La existencia de una ciudadanía relegada al papel de consumidora y con una participación limitada o simplemente excluida del desarrollo, en muchos casos sobreviviente en las ranuras de un crecimiento económico que parece ser privativo de una franja de la sociedad (Leis, 2000, pág. 3).

Desde una perspectiva constitucional, la participación ciudadana adquiere mucha relevancia en el contenido o enunciado establecido en diversas constituciones latinoamericanas. A partir del retorno a la democracia y de las reformas establecidas en muchos países latinoamericanos, a partir de la década de los noventa el término participación se emplea con mayor relevancia en su alcance y sentido constitucional.

John Rawls, en su análisis de la estructura básica de la sociedad, analiza el principio de igualdad de participación, destacan-

do que todos los ciudadanos deben tener un mismo derecho a formar parte y determinar resultado en el proceso constitucional, que establece las leyes que se han de obedecer. En el mismo sentido valora el principio de participación, conforme a la estructura del régimen constitucional, destacando sobre el particular que las decisiones las adopta un cuerpo representativo, escogido dentro de un período determinado por el electorado.

Por su parte Maxwell, Hershberg y Sharpe sostienen que la inestabilidad de la democracia en la región de América Latina, se observa a través de la debilidad institucional en la rendición de cuentas, la fragilidad de las cortes, las élites cerradas en el sistema de partidos y la exclusión ciudadana de los sistemas políticos (Cameron Maxwell, 2013, pág. 225).

Es importante señalar que la distribución numérica de la participación del ciudadano en los asuntos públicos establecido en textos constitucionales, indica un avance consecuente de la participación en distintos escenarios y, de forma más sorprendente, en hacer una gestión pública más transparente y eficiente.

De acuerdo con el PNUD (2021), los procesos de participación ciudadana tienen distintas etapas, entre ellas: la convocatoria, la selección, la deliberación entre participantes, la sistematización, la entrega y uso de la información sistematizada (PNUD, 2021, pág. 20).

2. En el Código Electoral

Como expresa el magistrado Eduardo Valdés, los ciudadanos participan en la vida democrática y en particular en el sistema electoral panameño (Valdés Escoffery, 2006, pág. 2), a través de distintos mecanismos. En su segundo volumen nos brinda un amplio

análisis del contenido del libro segundo del Código Electoral, que regula los mecanismos y formas de participación electoral en el país.

La normativa electoral panameña ha sufrido un proceso gradual de reformas electorales, y los cambios introducidos al contenido del cuerpo legal se han establecido a través del consenso y discusión por parte de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, la cual integra a representantes de todos los partidos políticos, independientes y representantes de la sociedad civil organizada y universidades con Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Una de las últimas reformas introducidas al Código Electoral ha sido la promulgación de la Ley N° 247 del 22 de octubre de 2021 la cual reformó el Código Electoral de la República de Panamá. En su artículo 27 señala que el artículo 103 del Código Electoral quedará así:

Artículo 103. Son obligaciones de los partidos políticos: (...) (2) respetar la participación en la actividad política de todas las tendencias ideológicas (...); (12) Establecer el procedimiento para hacer efectivo el cumplimiento de la participación femenina en los cargos directivos internos del partido y en las postulaciones a cargos de elección popular, según las normas legales vigentes; (13) Establecer los procedimientos para hacer efectiva la capacitación y participación de las juventudes inscritas en el partido, en los cargos directivos internos y en las postulaciones a cargos de elección popular, según las normas legales vigentes.

Su artículo 135 se adiciona una sección al Capítulo III del Título VII del Código Electoral corrigiendo la numeración de secciones contentivas de los artículos 308-H y 308 -I donde se dispone lo si-

guiente conforme a la paridad de género:

Artículo 308-H. La participación política de mujeres y hombres es un derecho humano, que tiene como objetivo fortalecer la institucionalidad democrática, representativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación de género, contenidos en la Constitución Política, el Código Electoral, legislación nacional y convenios internacionales.

Artículo 308-I. La participación se regirá por el principio de paridad y participación igualitaria de mujeres y hombres en los procesos electorales internos (...).

Cómo expresa (Pérez, 2011, pág. 120) en el Informe de Cultura Política de la Democracia en Panamá, al examinar la confianza interpersonal y los niveles y las formas de participación de los ciudadanos en la solución de los problemas de la comunidad, concluye en su valoración obtenida que una mayoría de los panameños (69.3%) cree que sus conciudadanos son “confiables” en cierta medida. Solo el 7.8% indica que las personas son nada confiables, y un 22,9% dice que son “poco confiables”.

Por su parte, en el Diálogo sobre Democracia & Elecciones realizado en la sede del Tribunal Electoral de Panamá en noviembre de 2021 expresó el Dr. Orlando Pérez sobre la confianza en las elecciones presentando datos estadísticos, señalando la satisfacción de los electores con las elecciones siendo 2012 (48.0%); 2014 (51.4%), 2017 (44.9%), 2018 (41.9%) y en el año 2021 (45.0%).

En el mismo sentido expresa a través de porcentaje de medición del apoyo a la democracia de los panameños, siendo rele-

vante en el año 2014 (48.6%), 2017 (59.2 %), 2018 (53.8%) y 2021 (61.0 %) muy al contrario de la satisfacción con la democracia la cual expresada en porcentaje se considera en el año 2014 (55.8%), 2017 (44.6%), 2018 (36.4 %) y 2021 (38.0 %).

Concluye el Dr. Pérez que en Panamá la confianza es levemente mejor que en la región. Expresa en el mismo sentido sobre un alto nivel de participación electoral en las últimas elecciones, donde más del 70% fue a votar, y un bajo nivel de violencia política, después del retorno a la democracia en Panamá, de la realización de procesos de diálogo entre los sectores políticos, del sector privado y del sector sindical.

V. Desafíos presentes

Pensar en los desafíos presentes me hace recordar el pensamiento de Hanna Arendt, en la Crisis de la República quien señala que en el caso de los Estados benefactores modernos donde la idea de democracia se convierte en vez de participación, en la obtención, a través de los medios de administración más eficientes posibles, de los objetivos del bienestar público. Sobre las consideraciones de Arendt sostiene Mujica que nos encontramos ante la “presencia del debate actual en términos de participación ciudadana entendida como control de la gestión pública” (Mujica, 2010, pág. 107).

Es importante señalar que la crisis del sistema y la pérdida de confianza en el papel o función de las instituciones, debilita en gran medida la participación directa de los ciudadanos, ante la conformación de espacios burocráticos y de profesionalización de los partidos políticos.

No cabe la menor duda la profundidad en el pensamiento de Arendt en la Crisis de la República me permite reflexionar sobre los desafíos presentes, los cuales nos limitan muchas veces la condición de sujeto activo o reclamante como ciudadanos, de ejercer nuestro derecho de participación en los asuntos concernientes a nuestra democracia, y principalmente de la defensa de nuestros derechos humanos fundamentales.

En materia de paridad y avances de los derechos políticos de la mujer, y muy en particular en el derecho de participar en los asuntos públicos, es un proceso que ha sido muy lento a pesar de la voluntad expresa de los gobernantes de promover la igualdad, en toda condición de la mujer frente al hombre y presentado en discursos internacionales.

Por otra parte, y de manera significativa, es importante valorar la apatía del ciudadano de voluntariamente participar en los procesos sean políticos, sociales y/o económicos. Las conclusiones podrán ser abundantes y muy significativas del ¿Por qué las personas no participan en temas de interés general? La respuesta podrá ser que muchas veces desean que otros asuman su representación y que, al lograr el beneficio, represente para ellos la obtención del mismo beneficio de quienes lucharon por alcanzar los mismos.

Pensar que la participación es un concepto intrínseco de la democracia, produce en todo momento la prevalencia de un sistema representativo, que valora la igualdad política en concepto del sufragio, y el ciudadano es visto como el que recibe las ofertas (propuesta política) y decide sin dar cabida a los debates y deliberaciones de los principales problemas del país.

Actualmente las nuevas tecnologías de la información (TICs), nos conducen a una condición de seres cosmopolitas, en

la construcción del web ciudadano o homo web, donde la participación queda sujeta a los esquemas de la libertad de internet, y la adhocracia nos permitirá reaccionar y movilizarnos en temas que consideramos relevantes y de gran impacto de la sociedad.

Esta capacidad de comunicación brindada a través de las nuevas tecnologías de la información (TICs) sustituye en gran medida los esquemas de la participación directa por nuevos esquemas de información cuya relevancia nos brinda la oportunidad de reflexionar, si en su desarrollo agotará los esquemas del modelo de la democracia representativa, sustituyendo la misma por una democracia participativa virtual que empodere al ciudadano digital en el conocimiento de los problemas del país y de la sociedad internacional.

Estudiar las ciencias políticas a partir del lenguaje de la participación, cambia el enfoque establecido desde hace muchos años de estudiar primero el Estado, y más tarde, en los claustros universitarios se abordaba el lenguaje del poder. Las críticas vertidas sobre las debilidades y desencanto de los ciudadanos para no participar en los asuntos públicos, tiene muchos matices que parten de nuestras raíces históricas. El caudillismo y personalismo reviste las formas ideológicas en América Latina hacia un culto a la personalidad, lo cual fomenta, en gran medida, los patrones de conducta del clientelismo y paternalismo. ¿Cómo superar esta mala práctica? No es fácil dar respuesta ante esta interrogante, pero nos encontramos aún en un período de pandemia y debemos empezar a reemplazar pensamientos de dependencia, sustituyéndolos por el interés del ciudadano en el manejo de la cosa pública, haciendo más eficiente el sistema democrático y evitando que el malestar en la democracia, como expresa el Dr. Zovatto, se convierta en un malestar con la democracia, por parte de los ciudadanos y ciudadanas.

VI. Conclusiones

1. Rousseau, considerado el teórico de la participación en su obra el Contrato Social, inspiró el pensamiento liberal y por ende la democracia representativa liberal, lo cual nos permite hoy analizar el alcance del derecho a la participación ciudadana a partir de una concepción de derechos y libertades.
2. La búsqueda de la igualdad y de alcanzar la consagración en el ejercicio de estos derechos, principalmente en materia de participación política, tiene sus antecedentes en la lucha del ser humano por alcanzar las principales libertades y derechos que han sido establecidos en el contenido de instrumentos internacionales.
3. El acceso a la información no corresponde a un nivel de participación en particular, sino se constituye en una condición básica para la existencia de la participación ciudadana en los asuntos de carácter público.
4. Los estudios y evidencias presentados, como encuestas de participación en América Latina, sus resultados, nos hablan sobre las distintas limitantes de la participación ciudadana en la región latinoamericana. Los resultados obtenidos van desde la falta de confianza en las instituciones, percepción de corrupción y de fraude, poca o nula transparencia del Estado, para resolver los problemas urgentes de la sociedad, etc.
5. El derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos ha tenido una construcción a partir del derecho consuetudinario y el convencional. Las distintas observaciones generales de los Comités de Derechos Huma-

nos, que reflexionan sobre el derecho a la participación, nos indican la posición de las organizaciones internacionales en el avance y desarrollo progresivo del derecho a la participación ciudadana en condiciones de inclusión.

6. Lo expuesto en el Artículo 25 del PIDCP nos permite señalar los tres elementos que integran la participación, conforme a los tres aspectos de los derechos políticos, a saber: la participación de los asuntos públicos, la participación en las elecciones y el acceso a las funciones públicas.
7. América Latina, por su parte, ha promovido uno de los grandes instrumentos jurídicos de derechos humanos, como ha sido la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual dispone en su Artículo 23 el alcance y desarrollo de los derechos políticos en la región americana.
8. Por ello es importante abordar los grandes aportes jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que analiza en distintos casos el contenido del Artículo 23 de la CADH, creando un precedente y evitando la vulneración del derecho a la participación de los ciudadanos en América Latina, preciso en los Estados miembros.
9. En Panamá, el desarrollo constitucional, legal y jurisprudencial del derecho a la participación, nos permite señalar cómo el mismo aparece constituido en una diversidad de artículos de la Constitución que consagran la tutela y garantía de derechos fundamentales, claramente expresado en garantías fundamentales como la libertad de expresión, de información, etc.

Bibliografía

- ACE, E. (2021). www.aceproject.org/main/espanol/vc/vc20.htm.
Obtenido de www.aceproject.org/main/espanol/vc/vc20.htm.
- ACNUDH. (2007). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, Jurisprudencia y Doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*. Santiago de Chile: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Aguiar, A. (2008). *El Derecho a la Democracia. La Democracia en el Derecho y la Jurisprudencia Interamericana*. Caracas, Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.
- Asamblea Nacional de Panamá (2006). *Compendio de Escritos Políticos. Panamá Siglo XX*. Panamá: Novo Art, S.A.
- Beetham, D. (2008). *Evaluar la Calidad de la Democracia*. Suecia: IDEA Internacional.
- CAF. (2015). *Un Estado más Efectivo. Capacidades para el Diseño e Implementación y el Aprendizaje de Políticas Públicas*. Buenos Aires, Argentina: Corporación Andina de Fomento.
- Cameron Maxwell, H. E. (2013). *Nuevas Instituciones de Democracia Participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. FLACSO, 361 pp.
- Caso Castañeda Gutman vs. México, 12.535 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de agosto de 2008).
- Caso Cepeda Vargas vs. Colombia, 12.531 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de mayo de 2010).
- Caso Chitay Nech y Otros vs. Guatemala, 208-05 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 25 de mayo de 2010).
- Caso Escaleras Mejía vs. Honduras, 12.492 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de septiembre de 2018).

- Caso López Mendoza vs. Venezuela, 12.668 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 1 de septiembre de 2011).
- Caso Petro Urrego vs. Colombia, 13.004 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 8 de julio de 2020).
- Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, 406-05 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 30 de junio de 2009).
- Caso San Miguel Sosa y Otras vs. Venezuela, 12.923 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 8 de febrero de 2018).
- Caso Yatama vs. Nicaragua, 12.388 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de junio de 2005).
- Caso Yatama vs. Nicaragua, 12.388 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de junio de 2005).
- Castañeda, M. (2015). *Compilación de Tratados y Observaciones Generales del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas*. México, D.F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CIDH. (1990-1991). *Derechos Humanos, Derechos Políticos y Democracia Representativa*. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH. (2002). *Informe Anual, Cuba*. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Conferencia, X. (30 de noviembre de 2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Portugal, Portugal.
- Dabove, M. I. (2017). *Derechos Humanos de las Personas Mayores. Acceso a la Justicia y Protección Internacional*. Bogotá, Colombia: Editorial Astrea.
- datosmacro.com. (2021). *datosmacro.expansion.com/demografia/indice-paz-global/ghana*. Obtenido de datosmacro.expansion.com/demografia/indice-paz-global/ghana.

- Del Rosario Rodríguez, M. F. (2021). *Derecho Constitucional en Materia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Deubel, R. y. (2013). Democracia Participativa en América Latina: el uso del sorteo como dispositivo democrático de una gobernanza post -estatal. *Revista del CLAD Reforma y Democracia Núm. 56*, pp. 31-58.
- Frempong, A. K. (2008). Análisis de las Innovaciones en la Política Electoral de la Cuarta República de Ghana. *CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, 210.
- García García, M. J. (2019). *Democracia Participativa y Elaboración de Normas Europeas en el Contexto de una Legislación Inteligente*. Granada, España: Editorial Comares.
- González Orquera, G. y. (2014). *Participación Política. Reflexiones desde el Sur*. Quito, Ecuador: Tribunal Contencioso del Ecuador.
- Leis, R. (2000). Panamá: los Canales de Participación Ciudadana. *Revista Electrónica Sinéctica No. 16*, pp. 3- 12.
- Madrid - Malo, G. M. (2004). *Derechos Fundamentales*. Bogotá: Panamericana Editorial.
- Mitchell, H. J. (2019). *Retos de la Democracia Representativa*. Panamá: Barrios & Barrios.
- Mujica, P. (2010). *La Igualdad Política: el significado actual de la Participación Ciudadana*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Nohlen, D. y. (2019). Derecho Electoral Latinoamericano. *Un Enfoque Comparativo*. México : Fondo de Cultura Económica.
- OACNUDH. (2008). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Ginebra, Suiza: Naciones Unidas.
- OIJ. (2008). <https://oij.org/wp-content/uploads/2017/01/Convenci%C3%B3n.pdf>. Obtenido de <https://oij.org/wp-content/uploads/2017/01/Convenci%C3%B3n.pdf>.

- OIT. (2009). Aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT por Tribunales Nacionales e Internacionales en América Latina. 2009. Lima, Perú: Organización Internacional del Trabajo.
- Pachón, M. y. (2012). Participación Política en América Latina: Un Análisis desde la Perspectiva de Género. *Revista de Ciencia Política*, 359 - 381.
- Pérez, O. (2011). *Cultura Política de la Democracia en Panamá. Consolidación Democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Estados Unidos: Vanderbilt University.
- PNUD. (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.
- PNUD. (2021). Participación Ciudadana durante el Funcionamiento de la Convención Constitucional. *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*, 29 pp.
- Pueyo Losa, J. (2002). *Derecho Internacional Público Organización Internacional y Unión Europea*. Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones.
- Rabasa Gamboa, E. (1994). *De Súbditos a Ciudadanos: Sentido y Razón de la Participación Política*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Recalde, H. E. (2021). *Política y Ciudadanía*. Buenos Aires: Ediciones del Aula Taller.
- Sol Arriaza, R. (2012). *El Desafío de la Participación Ciudadana en el Estado Democrático de Derecho*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Valdés Escoffery, E. (2006). *Acontecer Electoral Panameño*, (Vol. Tomo II). Panamá: Tribunal Electoral de Panamá.

NORMAS PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN LA REVISTA GOBIERNO Y SOCIEDAD

La revista **GOBIERNO Y SOCIEDAD**, se publica semestralmente, e incluye artículos que son el resultado de investigaciones terminadas de investigadores nacionales y extranjeros, en el área de conocimiento del derecho y de las ciencias sociales. Sus destinatarios son las comunidades académicas y los tomadores de decisiones, en el ámbito de las instituciones democráticas y los procesos electorales.

Los requisitos para su presentación, evaluación y publicación, son los siguientes:

- La extensión mínima de los artículos es de 15 páginas y la máxima de 30 páginas (incluyendo tablas, figuras y referencias bibliográficas), con tipografía Garamond tamaño 12.
- Se deberá anteponer al texto, en español e inglés: el título del artículo, un párrafo de cinco líneas de resumen y cinco palabras clave.
- Los artículos deben tener las páginas numeradas y legibles, en tamaño carta con un interlineado de 1.5 y dejando márgenes significativos tanto a la derecha como a la izquierda del texto.
- Los títulos y los subtítulos de sección deben ser claros y concisos. Estos no deben estar subrayados.
- El sistema de citaciones utilizado es APA. Las citas textuales que exceden las 40 palabras se deben poner en bloque.
- Las tablas y las figuras deben estar enumeradas y tener títulos descriptivos. Todas las notas de las tablas con sus

fuentes deben estar inmediatamente debajo de la tabla. Los títulos de las columnas en las tablas deben definir claramente los datos presentados.

- Los artículos postulados, deberán tener una suficiente fundamentación teórica o empírica, según el caso particular y el respectivo respaldo en las fuentes, citas y referencias bibliográficas.
- El artículo se remitirá por correo electrónico como adjunto, en un archivo Word.
- Se incluirá, en un archivo adicional, un párrafo biográfico de cada uno de los autores, de un párrafo de hasta diez líneas (incluyendo sus grados académicos más relevantes, ocupaciones y cargos actuales, y un listado de publicaciones principales). Se debe mencionar la filiación institucional y el correo electrónico de los autores.
- No se admite la presentación de artículos publicados con anterioridad.

Se publicarán los artículos, de acuerdo con las políticas de la revista y el concepto favorable del Consejo Editorial.

Los artículos deben remitirse con una nota firmada por el autor, en la cual certifica que el artículo es inédito, y autoriza al Tribunal Electoral, su publicación, en medio impreso y electrónico.

Los autores podrán remitir sus artículos con el cumplimiento de los requisitos editoriales al correo ined@tribunal-electoral.gob.pa a la atención del Consejo Editorial.

TRIBUNAL ELECTORAL

LA PATRIA LA HACEMOS CONTIGO

Instituto de Estudios Democráticos

Síguenos en nuestras
redes sociales



tepanama