

## CAPÍTULO XXXII



# La transición a la democracia en Panamá

*Salvador Sánchez González*

### Ideas preliminares

La democracia ha sido definida de muchas formas. Frecuentemente, se ha subrayado el vínculo entre democracia y voluntad popular. Otras veces, el énfasis ha estado en el producto de un régimen democrático, lo que denominaríamos «bien común». Sin embargo, desde finales de la Segunda Guerra Mundial se ha difundido una concepción de democracia que la identifica con los procedimientos para la toma de decisiones colectivas, caracterizada por competencia entre programas y liderazgos políticos en el terreno electoral<sup>1</sup>. Para el propósito de las reflexiones siguientes, adopto este punto de vista, de forma que la democracia será el régimen político en el que la «mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar»<sup>2</sup>. Como puede observarse, se trata de una definición mínima, que engloba tanto a las democracias parlamentarias como a las presidenciales o semipresidenciales, a las democracias de Estados organizados de forma centralista como federativa, o que estructuran sus sistemas electorales sobre el principio mayoritario o proporcional, para poner algunos ejemplos de las formas que presenta la institucionalización del método democrático<sup>3</sup>. El paso de un régimen político autoritario a un régimen democrático, en cualquiera de sus manifestaciones, es lo que se conoce como «transición a la democracia».

La transición a la democracia, como objeto de estudio de las ciencias políticas, vino a convertirse en un tema de interés generalizado a partir del seminal

artículo de Dankwart A. Rustow<sup>4</sup>. Dicho artículo difundió la idea, entonces novedosa, de que los estudios sobre la democracia confundían las condiciones para establecer la democracia con las condiciones para mantener la democracia. Abrió así el espacio para que los estudios sobre la democratización adquirieran autonomía respecto a los estudios sobre el funcionamiento ordinario de las democracias, justo en la víspera del inicio de la tercera gran ola democratizadora de la historia<sup>5</sup>. También subrayó el hecho de que a los factores culturales o económicos que podían estar favoreciendo la aparición de la democracia, les acompañaba como un elemento central la decisión de optar por la democracia, tomada por los actores políticos. Una perspectiva que enfatizara el papel de la decisión en la instauración de la democracia, por extraño que parezca hoy, resultaba a principios de los setenta algo osada. Si se examinaba con cuidado, parte del riesgo de valorar la importancia del factor voluntad en la implantación de la democracia radica en tener que reconocer que hay sectores e individuos que no la desean. Sin embargo, reconocer esa realidad se ha convertido en un elemento indispensable para afrontar cualquier proceso de democratización con la esperanza de concluirlo exitosamente. Al liberar la reflexión sobre la democratización de un excesivo énfasis, casi determinista, en los elementos culturales y económicos, hizo surgir un optimismo comprensible en las posibilidades de establecer regímenes democráticos en prácticamente cualquier sitio. Empero, los factores culturales y económicos siguieron y siguen siendo importantes. Weffort ha identificado, por ejemplo, que muchas de las transiciones que corresponden con la denominada tercera ola se han producido coincidiendo con graves crisis económicas y procesos de profundización de la desigualdad, que les ha impedido alcanzar la consolidación<sup>6</sup>.

Rustow señaló además que la unidad nacional, la idea de comunidad compartida por los principales actores políticos, aparecía como una precondition de todo proceso de democratización. En las últimas décadas, sin embargo, algunas de las tesis de Rustow han sido revisadas para ajustarlas a la experiencia de las transiciones democráticas que efectivamente se dieron en los años posteriores a la publicación de su artículo. Se ha estimado, por ejemplo, que a diferencia de las ideas originales de Rustow, se ha hecho fundamental considerar al aparato del Estado como un sujeto importante en las transiciones democráticas, al tiempo que se da menos importancia a la unidad nacional, que en ocasiones puede ser ella misma un producto de los procesos de democratización (y por tanto, no una precondition de los mismos). A este último respecto, Rustow había señalado que la condición de unidad nacional se refería a que la vasta mayoría de las personas no tuvieran reservas sobre a qué comunidad política pertenecían. En sus palabras, para «que los gobernantes y las políticas puedan cambiar libremente, las fronteras deben perdurar, debe ser continua la composición de la ciudadanía»<sup>7</sup>. Aunque en principio esto no parece ser un problema para el Panamá actual, si admite una seria discusión. De hecho, resulta interesante reconocer un cierto predicamento en la literatura política panameña de la idea de que la instauración

de la democracia estaba condicionada a la culminación del proceso de «construcción del Estado nacional», que lleva aparejado una independencia auténtica de los agentes externos. Así se ha dicho «Sin una nación libre, soberana y autodeterminada no hay democracia posible»<sup>8</sup>. Difícilmente puede afirmarse algo tan contundente con términos tan polisémicos, pero explicita un parecer que distaba de ser infrecuente.

Más aún, la presencia de grandes grupos de población excluidos del mercado interno (económico y político) por razones geográficas y de pura marginalidad social o diferencias culturales (como ocurre en parte con la población indígena), así como el gigantesco monumento a la falta de plenitud de la jurisdicción territorial del Estado que era hasta hace muy poco la Zona del Canal de Panamá, muestran la importancia del reclamo del Estado nacional como precondition para la democracia. Sin embargo, era absurdo sostener que hasta tanto no se ejerciera plenamente la soberanía territorial en la Zona del Canal no podía la población del resto del país regular el tratamiento de los asuntos comunes por el método democrático. En este punto las formas democráticas presidieron esfuerzos precedentes de integración de la Zona del Canal a la república, antes de la firma de los tratados por Omar Torrijos, y han presidido también parte importante de la etapa de eliminación del enclave canalero y de las bases militares estadounidenses. La situación del Canal, incluso hasta nuestros días, admite un paralelo con la tesis de Valenzuela sobre la consolidación democrática. Según Valenzuela, una democracia estaría consolidada, entre otras condiciones, cuando los gobiernos no «... son sujetos a supervisión tutelar o a limitaciones por la presencia de dominios reservados a la formulación de la política estatal»<sup>9</sup>. Así, efectivamente, la lucha por la integración del territorio nacional, y de los panameños a la comunidad política nacional, ha sido necesaria para consolidar la democracia.

En otro sentido, una de las falencias más notorias de la reflexión inicial de Rustow fue la total ausencia de la consideración de los factores extranacionales en los procesos de democratización. Se trata de un factor que tenía importancia para comprender importantes casos de democratización acaecidos como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, y que tuvo importancia clave en varios procesos de democratización posteriores, incluyendo el de la República de Panamá.

Otros autores posteriores han utilizado perspectivas más o menos alejadas de las reflexiones de Rustow, para estudiar las transiciones a la democracia. Algunos han optado por abordar el tema desde el examen de períodos extensos, transiciones de larga duración que solo pueden ser apropiadamente comprendidos a partir de categorías de gran amplitud relacionados con los cambios estructurales en las sociedades examinadas. Otros han concentrado su atención en las semanas y días decisivos de los procesos de tránsito a la democracia, lo que inevitablemente conduce a visibilizar el rol de los actores individuales y la toma de decisiones que permite la instauración democrática<sup>10</sup>. Es probable que un análisis completo de la transición democrática panameña requiera integrar esas dos

perspectivas<sup>11</sup>. Las reflexiones que hago en este documento ofrecen ante todo algunos puntos de partida para el estudio de la transición democrática panameña, que de antemano reconozco que serán insuficientes. Confío en que al menos estimularán un debate renovado sobre el tema, ante las nubes que se ciernen sobre la democracia panameña en este año del Centenario de la República.

Precisamente, debo anticipar una convicción sobre la ausencia de consolidación de la democracia en Panamá, que en otro lugar será objeto de atención detallada. En no poca medida puede encontrarse en los relatos sobre la transición democrática, la identificación de lo que no funciona en nuestra democracia hoy. De todos modos, en lo que respecta a Panamá, el problema de la transición a la democracia adquiere rasgos de indudable interés teórico y práctico, que señalo a continuación:

En Panamá se suceden varias transiciones a la democracia, que son abandonadas una tras otra en la medida que se demuestran fallidas<sup>12</sup>. Cuando culmina finalmente la instauración democrática, surgen indudablemente una variedad de interrogantes relacionadas con la idoneidad de las invasiones externas para viabilizar regímenes democráticos, sobre los efectos deslegitimadores que tiene la toma del poder de la mano de potencias invasoras, de la responsabilidad sobre las consecuencias materiales de la invasión, y del momento en que podemos asegurar que hemos alcanzado finalmente el «régimen democrático». En todos estos aspectos, el caso panameño proporciona elementos que, aún enmarcados por la ciencia política en un marco global de democratización, resultan claramente distintivos y excepcionales.

En el caso de Panamá, por ejemplo, la valoración de determinadas políticas del régimen autoritario ha conectado con los argumentos tradicionales de quienes identificaban la democracia no como un método para la toma de decisiones, sino como un orden social en el que se promueve la igualdad económica. Aun admitiendo la premisa, de que las políticas de la etapa torrijista del régimen autoritario hasta 1978 estuvieron orientadas a promover un orden social equitativo dentro de la continuidad del sistema capitalista (no pueden pretenderse esos efectos en las políticas posteriores), los mecanismos institucionalizados de designación de autoridades y decisión política que definieron al régimen al menos hasta 1983 son, bajo el estándar del método democrático, mecanismos autoritarios<sup>13</sup>. Si esas políticas sociales y económicas, al margen del autoritarismo político, permitieron establecer una alianza de fuerzas sociales bajo el liderazgo de Torrijos, tampoco menoscaba la necesidad de distinguir entre método de toma de decisiones y políticas económicas y sociales<sup>14</sup>. No puede admitirse, por ejemplo, que se diga que un régimen autoritario es más democrático que una democracia electoral, si los gobernantes exhiben un estilo sensible e inclusivo en la toma de decisiones<sup>1</sup>. Las decisiones deben ser tomadas por los propios ciudadanos o la democracia es una farsa. En particular, son fundamentales la decisión de determinar las reglas del juego -la decisión constituyente del sistema político-

y la decisión de quiénes serán los representantes populares. Luego los gobernantes tendrán actitudes y programas diversos, tendentes a valorar más la autoridad o la participación dentro del marco constitucionalmente acotado de la democracia política. Pero no deben confundirse estos conceptos, y mucho menos debe ocultarse el autoritarismo propio bajo una denominación engañosa<sup>16</sup>. En ese sentido, Juan Materno Vásquez, probablemente el más destacado exegeta de la Constitución de 1972 en sus versiones primeras, ha sido más transparente. Ya incluso antes de la expedición de esa Constitución había producido *Una introducción a la teoría de la Constitución*<sup>17</sup>, y posteriormente produjo *La Constitución de 1972*<sup>18</sup>, donde hace un exhaustivo examen de la carta constitucional del régimen militar. Él mismo se sintió responsable de varias de las normas constitucionales aprobadas, y especialmente, «en cuanto a las teorizaciones sobre la nueva organización política del Estado panameño»<sup>19</sup> que esa Constitución implicó. Velásquez presenta una valoración francamente exagerada del orden, indicando que el principio de autoridad era central a todo intento de reformar exitosamente la Constitución de 1946, descrita esta como el resultado de una «confusión conceptual entre los constituyentes», que había dado lugar a una «peligrosa dilución del principio de autoridad»<sup>20</sup>. Varios son los ejemplos que da Materno Vásquez para describir el debilitamiento del principio de autoridad, incluido el debilitamiento de la autoridad de los agentes de policía por las interferencias de factores extraños y el «padrinazgo» de las autoridades civiles. Destaco, sin embargo, el que señala que no es compatible con el sistema presidencial el someter al Ejecutivo «a las presiones de una Asamblea Legislativa, por la vía de la discusión y aprobación, con o sin modificaciones, del Presupuesto Nacional y el Plan de Obras Públicas»<sup>21</sup>. Estas reflexiones iniciales tendrán poco después expresión práctica en la Constitución de 1972, que Materno Vásquez glosa diciendo que «... se orienta hacia la concentración del mayor poder de autoridad en el Órgano Ejecutivo. En ese sentido hace traslación de facultades que antes se les tenía atribuida al Órgano Legislativo, cuyo ejercicio significaba un recio freno a la acción ejecutiva, como es la de expedir el Presupuesto Nacional»<sup>22</sup>. La institucionalización de una autoridad restaurada se hace pues sobre la premisa de privar de poder real a los representantes elegidos popularmente, y de concentrarlo en el Ejecutivo, que no se integra mediante elecciones libres, sin mencionar el nuevo papel de la Guardia Nacional.

El desprecio por las formas de la democracia es pues, en parte, una reacción a la caótica situación política vivida en 1968, pero va más allá. La reacción autoritaria no fue solo un asunto de poner orden. En ese sentido hubiera bastado devolver el poder a los civiles aprovechando que en 1972 debían celebrarse elecciones generales. Reviste interés por tanto la caracterización del régimen político previo a la instauración autoritaria de 1968, y que hace (por contraste) preferible para algunos, los frutos del régimen militar a la experiencia inmediatamente previa de la democracia panameña.

Existe consenso sobre que el papel de la Guardia Nacional en la política nacional era fundamental, al menos desde finales de la Segunda Guerra Mundial, expresándose en múltiples formas: imposición de candidatos, derrocamiento de presidentes de la república, intervención directa en la política electoral, etc. Paralelamente los partidos políticos se encontraban en una situación de desarrollo muy elemental, siendo con dificultad reuniones de notables, y frecuentemente, solo alianzas en torno a los candidatos a las periódicas elecciones. De igual forma, las irregularidades electorales eran constantes, e incluían el robo de urnas, la compra de votos, disturbios, tiroteos, y la utilización de grupos de choque para amedrentar a los adversarios. Una situación particularmente cuestionable lo fue, en 1968, el juicio parlamentario al presidente Robles, y la resolución de la adjudicación de curules legislativas al margen de los resultados electorales. La escasa participación electoral de los panameños era también síntoma de lo que se ha llamado «competencia oligárquica» como distorsión de la ideal «competencia democrática». Un escenario como ese exige reconocer que un proceso de transición a la democracia no podía significar un retorno a los desarreglos institucionales de 1968 ni a ejercicios democráticos puramente nominales.

En otro sentido, una valoración integral del proceso que llevó a instaurar la democracia en Panamá permite afirmar que solo se alcanzó un nivel de normalización de la vida política en 1994. La transición a la democracia se completa en 1994 con la aceptación de la victoria electoral de la oposición política (algo bastante infrecuente en la historia de la república), y en general, con la selección de las autoridades municipales, parlamentarias y ejecutivas por el mecanismo de las elecciones populares, bajo un régimen de libertad de expresión y amplia participación. Es decir, que si bien es decisiva la intervención militar estadounidense para la liquidación del régimen autoritario en 1989, solo hasta las elecciones de 1994 podemos decir que la transición democrática se ha completado, abriendo la discusión pública y académica a otro debate, en el que estamos hoy sumidos: el de la consolidación y profundización de la democracia.

Esto me lleva a la última reflexión preliminar. La democracia que se instaura definitivamente en 1994 es la democracia de partidos pactada en 1983 y traicionada por los militares en el fraude electoral de 1984 y en la anulación de las elecciones de 1989. Se trata por lo tanto no solo de la democracia, sino de una modalidad de democracia, que contemporáneamente resulta insuficiente e insatisfactoria, para un grupo significativo de ciudadanos. Pero no debe confundirse con la ausencia de democracia.

## La transición a la democracia

Existen diversas tipologías de transiciones a la democracia. Huntington identifica, como parte de la tercera ola de democracias, a la que pertenece la transición panameña, los siguientes tipos: «transformaciones», en las que las mismas

fuerzas autoritarias impulsan el proceso de cambios dirigido a convertir el régimen autoritario en un régimen democrático, como ocurrió en España; «reemplazos», cuando las fuerzas autoritarias son desplazadas del poder por las fuerzas de oposición, y en general no participan en el diseño de las nuevas instituciones ni en la distribución del poder, como ocurrió en Argentina después de la guerra de las Malvinas; «traspasos», en los que las fuerzas autoritarias y la oposición política colaboran activamente en la realización de los cambios institucionales necesarios, como en Checoslovaquia; y por último, «intervenciones», como en Granada o Panamá.

Sin embargo, es la de Stepan<sup>23</sup> la que sirve mejor para desglosar el caso panameño de transición. Sus ocho «camino hacia la redemocratización»<sup>24</sup> pueden reordenarse atendiendo al grado de violencia que media en el proceso de transición, algo que tiene particular interés en el examen de la transición panameña. Podríamos decir, según este nuevo criterio de ordenación, que las transiciones son de dos clases: pacíficas o violentas. Pacíficas resultarían las transiciones encaminadas a través de transacciones con la oposición al régimen, o el simple colapso de la coalición autoritaria y su reemplazo por los grupos opositores. Serían violentos los caminos que involucrarán invasiones militares externas o la toma del poder por las armas por los opositores al régimen autoritario.

## Las transiciones fallidas

En Panamá se ensayaron diversas formas de transición a la democracia, en distintos momentos. Si el régimen había construido su legitimidad sobre la aspiración de establecer una nueva relación convencional con los Estados Unidos en el tema del canal de Panamá, ese objetivo se había satisfecho a finales de 1977. En el aspecto social y económico, los importantes cambios realizados al ordenamiento jurídico y social, no podían seguir profundizándose ni expandiéndose. Omar Torrijos comprendió la conveniencia de buscar un distanciamiento del ejercicio del poder público directo, lo que parecía viable por la fortaleza aparente de la coalición que había podido integrar con los sectores no militares beneficiados por las políticas ejecutadas. Es en ese clima en el que la democratización del régimen panameño se hace simultáneamente una exigencia de la diplomacia estadounidense como resultado de la firma del Tratado del Canal, y de la comunidad internacional en general, en concreto por el Gobierno de James Carter y la misión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que denunció la violación de los derechos humanos.

La sucesión de los eventos que conducen a la democracia en Panamá involucran una primera transición iniciada en 1978, y caracterizable como «transformación» en la tipología de Huntington, o una «redemocratización iniciada en el seno del régimen autoritario» en la tipología de Stepan<sup>25</sup>.

### *Primera transición*

La primera transición se inició desde arriba, con un las reformas constitucionales de 1978. La denominada «apertura democrática» consistió en tres elementos fundamentales:

1. Reforma a la Constitución de 1972.
2. Legalización de los partidos políticos en 1978.
3. Elección popular de legisladores para el período 1980-1984.

En efecto, en 1978 se vuelven a legalizar los partidos políticos y se reforma la Constitución de 1972 para permitir la elección directa del presidente de la república y el ingreso al Consejo Nacional de Legislación (CNL) de una minoría de legisladores electos directamente y por postulación partidaria, algunos de los cuales serán de oposición. Se trata de un primer intento de cambio controlado desde arriba, que cuenta con la posibilidad real de extender el predominio de la coalición gobernante mediante elecciones.

El resultado de este proceso no fue una democracia, sino un régimen parcialmente liberalizado, en el que se toleraban más las expresiones políticas disidentes, se permite el regreso del exilio de connotados opositores, y se permite la existencia y participación electoral limitada de los partidos políticos contrarios al régimen. La suposición de que sería políticamente viable convocar a elecciones presidenciales directas en ese estrecho marco demostró estar infundada, en parte gracias a los fenómenos que desencadenó la ejecución de las reformas de 1978. El hecho de que el régimen autoritario hubiera optado por la creación de al menos un partido político propio (el Partido Revolucionario Democrático) y optara por autorizar la inscripción de organizaciones políticas opositoras, modificó por completo el escenario, visibilizándose la necesidad de implantar cambios más profundos.

Uno de los factores que determinan la quiebra del régimen autoritario, se ha indicado, es la incapacidad de conciliar las divisiones internas dentro de la coalición autoritaria. Este elemento no puede decirse que estuvo presente al iniciarse la primera transición democrática promovida desde la Guardia Nacional, y que tuvo su expresión jurídica en las reformas constitucionales de 1978 ya mencionadas. Sin embargo, un dato que hace comprensible el fracaso de esta primera transición es la muerte de Omar Torrijos, acaecida en 1981, y que debilitó gravemente la coalición, desatando reformulaciones profundas en el sistema político. Los cambios son de tal magnitud, que un observador ha señalado que el régimen militar (1968-1989) puede en la práctica entenderse como una sucesión de regímenes militares, siendo la muerte de Torrijos entendida como la frontera al menos entre dos proyectos militares diferentes: el de Torrijos, definido como de «desarrollo nacional» (inclusivo de los sectores sociales hasta entonces excluidos: sindicatos obreros y organizaciones campesinas, entre otros) y el de la «militarización»<sup>26</sup>. La

inestabilidad de la coalición autoritaria tendrá episodios visibles en la salida de Aristides Royo y de Ricardo de la Espriella como presidentes de la república, antes de concluir el mandato.

Así, los cambios introducidos a la Constitución en 1978, resultan no solo insuficientes para caracterizar al nuevo régimen como democrático, pero políticamente abren la posibilidad de edificar un escenario alterno al supuesto en la primera «hoja de ruta». La imprevista muerte del general Torrijos en 1981, en medio de la ejecución del proceso que conducía a las elecciones de 1984, determinó también la suerte de este primer ensayo de transición democrática. Según se ha reseñado, los miembros de la coalición reunida en torno a Torrijos empezó a dispersarse, y aquellos que habían sido excluidos o marginados de ella empezaron a socavarla<sup>27</sup>.

### *Segunda transición*

Una segunda transición corresponde a lo que Stepan ha denominado «pacto partidario», y Huntington un proceso de «traspaso». Tras la muerte de Torrijos en 1981 y la consolidación del poder del general Rubén Darío Paredes en 1982, se designa una nueva Comisión de Reformas Constitucionales, compuesta por representantes de la casi totalidad de los partidos políticos existentes en el momento, y por personalidades independientes. La comisión terminó su trabajo en cuatro meses, y en abril de 1983 las reformas fueron sometidas a la consideración pública y aprobadas en un referéndum popular no previsto como mecanismo de reforma en aquella fecha. Como resultado de la reforma, tanto el presidente de la república como los legisladores serán electos por el voto popular. Paralelamente, se consolida un sistema de garantías electorales, entre las que destacan la existencia de un Tribunal Electoral y una Fiscalía Electoral permanentes. Así, esos actores políticos, recuperados como interlocutores legítimos del régimen, participan de un nuevo proceso de democratización, expresado en el acto de reformar (ahora profundamente) la Constitución política de 1972, y la convocatoria a elecciones generales en 1984.

El responsable militar de esta transición fue sin duda el general Rubén Darío Paredes, que aspiraba también a ser el candidato de la coalición autoritaria al cargo de presidente de la república. Se trataba en no poca medida de un pacto entre los partidos políticos y con el general Paredes. Para la fecha de las elecciones, sin embargo, el general Rubén Darío Paredes había sido reemplazado como jefe de la institución armada, y en su lugar encabezaba el régimen el general Manuel Antonio Noriega, quien dispuso imponer, primero como candidato oficial y luego como presidente, y a pesar de la derrota electoral, a Nicolás Ardito Barletta.

Solo puede especularse sobre el resultado que una postulación oficial del general Paredes pudo producir. Sin embargo, a la par de señalar la importancia que el ascenso al poder militar del general Noriega tiene en sí mismo, me parece

relevante destacar lo que Stepan ha señalado en torno a la importancia del elemento institucional. En este sentido, la principal fuente de presiones internacionales orientadas hacia la democratización era el gobierno demócrata estadounidense de James Carter. Esa administración fue reemplazada por la de Ronald Reagan, quien encabezó un gobierno republicano empeñado en librar las batallas finales de la Guerra Fría en los escenarios activamente subversivos de Centroamérica. Así, mientras que la acción contra la Nicaragua sandinista y contra el FMLN de El Salvador adquiría importancia en la agenda estadounidense, el sostenimiento de una alianza con los militares panameños permitía ignorar el profundo déficit democrático del país. En ausencia de presiones externas significativas, los militares panameños no reconocieron necesidad de cumplir la promesa implícita en el pacto partidario de 1983, y se negaron a reconocer el triunfo de Arnulfo Arias Madrid en las elecciones de 1984.

El fraude electoral de 1984 significó el fracaso inicial de la transición democrática basada en el pacto partidario, y la deslegitimación de las reformas constitucionales de 1983, que demostraban no tener eficacia. La imposición de Ardito Barletta demostró, además, que los intentos para reformar el régimen se habían convertido solo en mecanismos para preservar el dominio de los militares en virtud de nuevos esquemas de legitimación, en concreto, en elecciones populares.

### *Tercera transición*

Un tercer intento fallido de transición a la democracia se realizará en los años siguientes. Se trata del período de la movilización popular contra la dictadura del general Manuel Antonio Noriega, movilización que fracasó en el empeño de que el régimen se desplomara y entregara el poder a la oposición.

Las grandes movilizaciones, aunque de distinta naturaleza, se sucederán a todo lo largo del período comprendido entre la toma de posesión de Barletta y el final del régimen autoritario. Primero serán las protestas contra el fraude electoral, convocadas por los partidos políticos de oposición. Luego seguirán las protestas ante la introducción de nuevos impuestos, que dan origen a la Coordinadora Civilista Nacional (COCINA), las protestas en exigencia de justicia por el asesinato de Hugo Spadafora Franco, las protestas obreras ante la modificación de la legislación laboral, para desembocar en la formación de la Cruzada Civilista Nacional, tras las denuncias contra el general Noriega, hechas por el coronel Díaz Herrera<sup>28</sup>. Las masivas protestas organizadas por la Cruzada Civilista Nacional tendrán apogeo durante todo el año 1987, pero decaerán notablemente cuando Estados Unidos eleva su enfrentamiento con los militares panameños durante 1988. Una nueva etapa de movilizaciones estará organizada fundamentalmente en torno a las elecciones de 1989, por los partidos políticos. Como es sabido, la protesta popular no fue determinante para el derrocamiento del régimen autoritario<sup>29</sup>.

Sin embargo, partes importantes de la coalición autoritaria se desprendieron de su seno para engrosar las filas de la oposición política, a lo largo de los disturbios civiles que sacudieron el país entre 1985 y 1989. Nuevamente, un rasgo visible de la descomposición de la coalición autoritaria lo será la expulsión de un presidente actuante, en este caso, de Arditio Barletta, en 1985. Posteriormente le seguirán Del Valle y su vicepresidente Esquivel, en 1988. Pero el instituto armado persistió en el empeño de aferrarse al poder político, incluso tras la abrumadora derrota electoral que sufrió la coalición autoritaria en las elecciones de 1989<sup>30</sup>.

El papel de los Estados Unidos en las fórmulas y desenlace de la «supresión del régimen autoritario conducida por la sociedad», en la tipología de Stepan, no deja de ser importante, como lo han reseñado numerosos observadores. Algunos han destacado el carácter obstructivo de la persecución judicial por narcotráfico seguida contra Noriega en los tribunales estadounidenses, respecto a la voluntad de este de salir de abandonar el poder y el territorio nacional. Otros han destacado que estas acciones se ejecutaron ante el debilitamiento progresivo de la Cruzada Civilista Nacional<sup>31</sup>. A este respecto es correcto afirmar que el conflicto con los Estados Unidos adquiere un nuevo nivel en 1988, cuando se acumularon rápidamente la pretendida destitución de Noriega por el presidente Del Valle (que desembocó en la caída de Del Valle), las graves sanciones económicas decretadas contra Panamá, y un frustrado alzamiento militar contra el dictador.

## El régimen militar en los días previos a la invasión estadounidense

Las opciones jurídicas tomadas por el régimen militar entre el 31 de agosto y el 19 de diciembre (víspera de la invasión estadounidense) fueron expresamente regresivas, restableciendo al margen de toda normalidad la institucionalidad de 1972. El 31 de agosto de 1989 se reunió el Consejo General de Estado<sup>32</sup>, el cual, mediante «acuerdos» procedió a nombrar un presidente provisional (Francisco Rodríguez) y a traspasar las funciones legislativas de la Asamblea (que veía extinto su mandato ese día) al Órgano Ejecutivo, supuestamente mientras se nombraban los miembros de una Comisión de Legislación. Posteriormente, mediante el Acuerdo 6 de 9 de noviembre de 1989, la función legislativa se volvió a traspasar, esta vez a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento<sup>33</sup>.

La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento expidió la Resolución 10 de 15 de diciembre de 1989. En su parte resolutive, la mencionada disposición señala que se declaraba a la república en estado de guerra, y que para hacer frente a este estado de guerra se creaba el cargo de jefe de Gobierno,

designándose al general Noriega en dicho cargo<sup>34</sup>. Como puede verse, a cinco días escasos de la invasión estadounidense no quedaba ya rastro de las formalidades democráticas de la Constitución.

## Invasiones y transición democrática

Una pregunta obvia respecto a la posibilidad de contemplar las invasiones extranjeras como mecanismo idóneo para producir cambios en los regímenes políticos. En la Alemania bajo control de Estados Unidos, el Reino Unido y Francia, se constituyó un Estado nuevo, la República Federal Alemana, cuya legislación fue autorizada por las naciones vencedoras en la guerra. El primero de julio de 1948, tres años después del fin de la guerra, los tres comandantes aliados convocaron a los ministros presidentes de los Länder bajo su jurisdicción para que se dotaran de una Constitución democrática. Una opinión autorizada, es la de Juan Linz, que dice al respecto que «... la derrota total del Estado alemán dio a los aliados el control total del desarrollo político. Así, los aliados occidentales crearon una democracia política eficaz y la Unión Soviética creó un falso sistema multipartidista paralelo al occidental pero en el cual estaba asegurada la hegemonía indiscutible del Partido Comunista. Es útil notar que un proceso de democratización externamente controlado no fue incompatible con la creación de instituciones democráticas estables, no contribuyó a su deslegitimación y pudo haber influido en el desarrollo social y político de modo que contribuyó a la futura estabilidad de la República Federal de Alemania»<sup>35</sup>. En un caso como este es evidente que puede hablarse con propiedad de una «instauración dirigida desde el exterior», según la clasificación de Stepan, pero no en el caso panameño, donde la invasión permite el acceso al poder a políticos panameños que previamente habían ganado unas elecciones, las mismas que habían sido anuladas por el régimen autoritario. No hay en Panamá un diseño institucional dirigido desde el extranjero ni la selección por parte de la nación invasora de unos dirigentes políticos sin legitimidad democrática.

Otro caso verdaderamente ilustrativo es el mencionado de Japón. Karl Loewenstein dice de la Constitución japonesa: «La nueva Constitución ha sido inspirada por el CSPA, dictada por el CSPA y puesta en vigor por el CSPA, actuando a guisa de coro mixto la dieta elegida democráticamente. En el vacío político de la ocupación extranjera, con un general extranjero de pseudo-Mikado y con la dinámica de los partidos estrictamente controlada por él, apenas puede hablarse de una Constitución real, incluso en una nación tan adaptable como la japonesa»<sup>36</sup>. Nada de esto sucedió en Panamá. En común con esta y otras transiciones a la democracia, sin embargo, tiene el hecho de haber sido viabilizada por una invasión extranjera.

La experiencia panameña no es original en este aspecto. Así, los estudios sobre la transición han podido concluir, que en el período previo a la democratización de Europa del Este, «... el marco más frecuente dentro del cual ha tenido

lugar, en las últimas décadas, una transición desde la dominación autoritaria ha sido la derrota militar en un conflicto internacional. Por otra parte, el factor que tuvo más probabilidades de asegurar un desenlace democrático de la transición fue la ocupación del país por una potencia extranjera que era, a su vez, una democracia política»<sup>37</sup>. Estos datos hacen concluir a Robert Dahl, que «es una falsedad manifiesta la afirmación de que la poliarquía se produce únicamente a través de un proceso autónomo dentro de países ya independientes»<sup>38</sup>. Las reflexiones de Dahl son de gran utilidad para comprender el fenómeno de la invasión, en especial cuando examinan experiencias históricas análogas. Dahl señala que aun «... si las condiciones que siguieron a la Segunda Guerra Mundial no hubieran favorecido en nada la instauración de la poliarquía en Alemania, Austria, Italia y Japón, comparativamente cada uno de estos países era un candidato inmejorable a la poliarquía que, en definitiva, no resultó muy difícil –siempre comparativamente– restablecer. Quizá fuera esta ductilidad lo que alentara a los gobernantes norteamericanos a creer en la presunción un tanto simple y excesivamente optimista de que era sencillo implantar poliarquías por doquier...»<sup>39</sup>. Una presunción nuevamente puesta a prueba en Afganistán y en Irak, recientemente, con más bien pesimistas perspectivas.

Respecto a los experimentos de intervención extranjera «democratizadora» posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el mismo autor nos dice: «Si bien sería insensato predecir que estos regímenes van a tener una estabilidad ilimitada, el mero hecho de su existencia plantea la cuestión de las circunstancias bajo las cuales la intervención extranjera favorece el desarrollo de la poliarquía en los países donde muchas de las condiciones le son desfavorables». Entre esas circunstancias, plantea la disposición de una gran proporción de los activistas políticos de los países invadidos a favor de la democracia, y que las potencias extranjeras no emplearon la coacción masiva y prolongada contra la población que dominaban evitando una reacción negativa contra las nuevas instituciones. Dahl llega a decir que estas circunstancias fueron tan insólitas que no se vislumbraba que pudieran instaurarse la democracia mediante la invasión en ningún país donde las condiciones fueran desfavorables<sup>40</sup>.

En un sentido semejante se ha expresado Morlino, para quien las objeciones a las transiciones a la democracia viabilizadas por invasiones no son pocas y se basan en apreciaciones relativas a sus consecuencias. Dice Morlino que de ellas pueden surgir «un régimen solo formalmente independiente, como los llamados regímenes-fantoches, o un régimen en situación de semisoberanía o, por último, un régimen realmente independiente. Ni que tiene que también en este último caso, el nuevo régimen sentirá el condicionamiento internacional, sobre todo en los primeros años después de su instauración»<sup>41</sup>. La incertidumbre sobre el resultado, sin embargo, hace pensar que la invasión extranjera como tal, probada la existencia de un régimen autoritario previo, confirma los riesgos que conllevan estos mecanismos, pero impide también desestimarlos como medios para

viabilizar el cambio de régimen político. Habría que examinar, siguiendo a Dahl, las condiciones subyacentes en Panamá al momento de la invasión, para ver si era sensato pensar que la democracia era viable.

En lo relativo al primer aspecto mencionado por Dahl, uno de los reclamos ciudadanos que se habían hecho generalizados eran los de respeto a la voluntad popular, traicionada en 1984 y 1989. Si bien como expectativa puede parecer hoy una aspiración bastante modesta, ciertamente no lo era en esos años. Todo el aparato político de los partidos políticos de oposición estaba orientado claramente hacia la promoción de un régimen de competencia electoral en el que se respetara el triunfo de los más votados. Desde entonces las rupturas entre las fuerzas que en el período 1984-1990 compartieron la lucha contra la dictadura se hicieron visibles, numerosas y graves, pero no se ha dejado de compartir la aspiración mínima básica de respeto a los resultados electorales, que es ahora el común denominador de todas las fuerzas políticas. De hecho, es un lugar común afirmar que desde la desaparición de las Fuerzas de Defensa el Partido Revolucionario Democrático llevó adelante una progresiva transformación, ciertamente estimulada por su inclusión en la Asamblea Legislativa en 1990, y sus victorias electorales de 1991 (elecciones parciales) y 1994, pero que tiene como punto de partida la posibilidad real de elaborar sus políticas de forma autónoma, y sin intromisión de decisores externos, como eran en efecto los responsables militares. En este punto, por lo tanto, la reorganización del PRD en 1990 implicó una aceptación de las reglas del juego democrático que es parte de lo que hizo posible una exitosa transición a la democracia.

En lo que respecta al segundo punto, la invasión produjo miles de muertos<sup>42</sup>, y graves secuelas físicas y psicológicas en su etapa propiamente militar. Esa etapa, sin embargo, fue breve. Además, los combates no se extendieron a todo el país, y la ocupación no se prolongó indefinidamente, así como tampoco se prolongó indefinidamente la búsqueda, captura y detención de los responsables de la administración autoritaria. Todos estos elementos contribuyeron indudablemente a que el rechazo natural a la invasión no se alimentara con numerosos y generalizados abusos en los años siguientes.

A diferencia de lo que ha ocurrido en otras invasiones, los estadounidenses contaron con la ventaja de tener grandes emplazamientos militares en Panamá, a los que podían retirarse progresivamente, disminuyendo el impacto político de una ocupación permanente del país, pero manteniendo plena capacidad de intervención en caso de considerarlo necesario (como en efecto ocurrió en diciembre de 1990, cuando se intervino para reprimir el supuesto «alzamiento policial» del coronel Herrera Hassán). Así, la coacción a cargo directamente de las fuerzas extranjeras se hizo menos y menos evidente, al tiempo que los integrantes de las antiguas Fuerzas de Defensa se reagrupaban como «Fuerza Pública». En ese sentido, las tareas de orden público fueron, progresivamente asumidas por recurso humano panameño<sup>43</sup>.

El uso masivo y sostenido de la coacción por parte de las tropas invasoras, debe decirse, suele estar relacionado con la duración y naturaleza de la resistencia militar a la misma. Antes de una invasión, y pese a las fuentes de inteligencia con que se cuente, la resistencia de los invadidos es tan solo un cálculo de probabilidades, pudiendo hacer de las invasiones una apuesta desproporcionada en favor de la instauración de democracias por esta vía.

Otras variables para la democratización señaladas por Dahl (las restantes cinco de las siete que componen el centro de la argumentación en *La poliarquía*) son las secuencias históricas, el orden socioeconómico (tipo de economía), el desarrollo socioeconómico (nivel de rentas), situación de igualdades-desigualdades, y el pluralismo subcultural. Las condiciones de Panamá al momento de la invasión, fuera de la coyuntura crítica, eran favorables al sostenimiento de dicho tipo de régimen. El problema giraba no tanto en torno a la capacidad de sostener un régimen democrático (considerada al menos según esas categorías), sino de los mecanismos para instaurarlo.

## Caracterización de la transición a la democracia en Panamá

Una de las premisas de las que parto, es que la democracia panameña actual no es el régimen restablecido de 1968, ni es un régimen diseñado por la potencia que invadió Panamá en 1989. La democracia que empezará a funcionar con normalidad desde 1994 es básicamente la democracia negociada por los partidos políticos en las reformas constitucionales de 1983, y que no había sido posible ejecutar a plenitud por la intervención –especialmente en la determinación de los resultados electorales, pero no solo en ellos– de las Fuerzas de Defensa.

El régimen político protagonizado por los partidos, a quienes se les atribuye constitucionalmente el monopolio de la representación política en la Asamblea Legislativa, y legalmente el monopolio de la postulación de candidatos a presidente de la república, así como la posibilidad de ser financiados con recursos públicos, es el régimen originado en los pactos de 1983 y el que se llevará hasta las últimas consecuencias en el período 1990-1994.

Sin embargo, esa democracia hecha por y para panameños, se hizo posible a partir de la desaparición del régimen autoritario militar, hecho este último del cual fue agente indiscutible las fuerzas armadas de los Estados Unidos. La acción de los Estados Unidos, con su trágico saldo, es la consecuencia de una política estadounidense formada a través, pero no solamente, de textos como el hiper citado «Documento Santa Fe II», expedido en agosto de 1988 por un «think tank» conservador<sup>44</sup>. Si ese documento planteó para Panamá, en 1988, la necesidad de remover al general Noriega, reorganizar las Fuerzas de Defensa, establecer una administración de justicia independiente, convocar a elecciones democráticas, reformar la Constitución, reestablecer la economía nacional, regular el centro

bancario y garantizar la correcta administración del canal de Panamá, solo resume las ideas compartidas por la mayoría de los panameños, al menos desde las primeras elecciones generales realizadas en Panamá durante la vigencia del régimen autoritario. Más que suponer que esas aspiraciones comunes entre los panameños eran consecuencia de un plan estadounidense<sup>45</sup>, lo que es evidente es que lo que para los panameños era ya una situación insostenible en 1984 (fecha aún en la que el régimen militar contaba con el respaldo estadounidense) empieza a ser también una situación crítica para los Estados Unidos, por sus propias razones e intereses<sup>46</sup>.

En ese orden, lo que nos planteamos ahora es determinar si la invasión estadounidense a Panamá viabilizó, dentro de los caminos violentos de democratización, una «restauración», una «reformulación interna» o una «instauración dirigida desde el exterior», siguiendo como contrapunto los tipos propuestos por Stepan, pero sin asumirlos íntegramente.

Una primera intuición nos permite ensayar que lo sucedido en Panamá no se corresponde a ninguna de las descripciones que Stepan hace de procesos similares en apariencia. Al menos dos de las tres opciones que nos presenta, la restauración y la reformulación interna, requieren para perfeccionarse de una invasión autoritaria previa. Es decir, el caso de Panamá no es similar a algunos de la Segunda Guerra Mundial, en el sentido que la invasión a Panamá no desplazó a las fuerzas ocupantes de otra nación invasora, de signo autoritario. Muy por el contrario, nuestro régimen autoritario era «autóctono».

En el modelo de la restauración, además, se parte de la idea de que los actores desbancados por las fuerzas autoritarias son los mismos que protagonizan la instauración democrática luego de la invasión por naciones democráticas. Un primer vistazo al caso de Panamá parece indicar que ese es el caso. Sin embargo, un examen más cuidadoso permite señalar que si bien los partidos que conformaron la coalición que se instala en el poder tras la invasión estadounidense es en gran medida la misma que fue derrocada por los militares en 1968, sus símbolos y organizaciones han cambiado con el paso del tiempo, lo mismo que su peso electoral e influencia. Los cambios estructurales han favorecido el nacimiento de organizaciones económicas y políticas diferentes a las preexistentes, lo que limita la capacidad de los viejos actores para reproducirse sin más, y condiciona su acción en el sistema político. Pensemos por un momento en la desaparición de la Guardia Nacional y la aparición del PRD, y la ubicuidad del sindicalismo. Estos cambios profundos parecen no estar previstos en la tipología de Stepan, pues los ejemplos que utiliza son históricos, y corresponden a ocupaciones extranjeras de poca duración comparados con el período autoritario panameño. Entre los cambios destaco la convivencia política, junto a los partidos que impulsaron la transición enfrentados al régimen autoritario, de las fuerzas partidarias representativas de la antigua coalición autoritaria. En ese aspecto fundamental la democracia que se instaure posinvasión no es la democracia pregolpe de Estado.

El segundo modelo es el de la reformulación interna. Más allá de la divergencia ya señalada de la inexistencia de una previa invasión autoritaria, se suman otros elementos que no coinciden con el tipo. Stepan señala como factores que inciden en la aparición de este camino hacia la democracia que el gobierno democrático anterior a la instauración autoritaria sea percibido como culpable de colaboracionismo, o de debilidad, y que haya emergido un movimiento de resistencia al autoritarismo independiente o antagónico a los representantes de ese anterior régimen democrático. Estos factores aparecen en el caso panameño de forma muy particular. Por una parte al caer la dictadura habían transcurrido veintiún años desde la instauración autoritaria, y la percepción negativa sobre el régimen imperante en 1968, no era determinante de la acción política en 1989. Por otra parte, las estrategias de la oposición al régimen autoritario variaron en el tiempo, como consecuencia de las diferentes coyunturas. En un primer momento la oposición fue tanto cívica como armada, esta última tanto de los partidos políticos desplazados del poder como de grupos de izquierda revolucionaria. Otras estrategias involucraron la participación en los espacios que el régimen iba abriendo, aun cuando no se valoraran como suficientes. La estrategia definitiva de la oposición panameña fue sumar a todas las fuerzas políticas posibles para reducir la coalición autoritaria a su mínima expresión, estrategia que dicho sea de paso hacía converger entre las tradicionales fuerzas opositoras a elementos que evidentemente podían ser acusados de «colaboracionismo». En última instancia, la aparición de la Cruzada Civilista Nacional, así como de otros grupos menores, y la reorganización del abanico partidario opositor desde la apertura de 1978, componen un panorama plural que, sin embargo, no constituye una resistencia antagónica a la oposición tradicional (representante de los derrocados en 1968), sino que la refuerza y completa. En otro sentido, la transición democrática panameña es una «reformulación interna» en los discursivo y organizativo. Endara toma el poder a raíz de la invasión, y pocos meses más tarde se reúne la Asamblea Legislativa que había sido electa en la misma fecha que el presidente. Componen la Asamblea tanto las fuerzas democráticas como los legisladores elegidos bajo las banderas de los partidos autoritarios. Elecciones complementarias posteriores incluirían nuevos miembros de ambos bandos. Así, la instauración democrática sí ha sido de hecho una reformulación interna, basada en los resultados electorales de 1989 y en la discusión pública de las reformas institucionales, posible en virtud de una invasión extranjera que destruyó el régimen autoritario. El régimen democrático que se va haciendo eficaz se diferencia en la práctica del régimen previo a la instauración autoritaria, pues la normatividad a la que se ciñe es la constitucional de 1984. En el aspecto electoral específicamente, la reformulación queda consagrada incluso respecto al pacto partidario de 1983, pues se refuerza en las reformas al Código Electoral la primacía de los partidos políticos predominantes con la manipulación de la cláusula de adjudicación de residuos en los circuitos electorales plurinominales.

La tercera de las posibilidades que señala Stepan es la de una instauración democrática dirigida desde el exterior. Esta opción salva la objeción relativa al requerimiento de una invasión autoritaria previa a la instauración democrática, pero contempla otras dificultades. Aunque es cierto que la instauración democrática en Panamá involucra una enorme dependencia de los Estados Unidos, especialmente durante el primer año de gobierno democrático, y sobre todo en materia de seguridad pública y ayuda económica de emergencia (fenómeno que se reproduce en todos los casos de invasión), no hay una reforma institucional dirigida por Estados Unidos. La presencia de fuerzas democráticas autóctonas permite a Panamá diseñar sus propias soluciones al problema de la consolidación democrática.

### La administración Endara, un Gobierno de transición

¿Cuándo acabó el régimen autoritario? La respuesta es sencilla: el 20 de diciembre de 1989. Una respuesta mucho más compleja es la que plantea, ¿cuándo quedó instaurada la democracia? Está claro que no fue el día de la invasión. Si aceptamos como premisa que toda fecha tiene más un significado simbólico, e ilustrativo, útil para el análisis de períodos históricos y la evolución de las instituciones, podríamos plantearnos varias fechas que podrían servir para esos propósitos.

Por un lado, pareciera en un primer momento razonable señalar el 1 de marzo de 1990 como la fecha en que quedó instaurada la democracia en Panamá. Ese día se integró la Asamblea Legislativa elegida en mayo de 1989, y debió tomar posesión el 1 de septiembre de ese año. En ese momento, además, se abandonaba el esquema provisional del triunvirato, que quedó expresado en el Estatuto para el Retorno Inmediato al Orden Constitucional, y se reestableció la separación de los poderes y el ejercicio de las competencias correspondientes a los distintos órganos superiores del Estado<sup>47</sup>. Por otro lado, podía decirse que hasta que no se realizaran elecciones populares generales y regulares, el tránsito a la democracia no estaba completo.

El tránsito a la democracia en Panamá ha pretendido ser examinado en el país por muy pocos autores. En el caso de Simeón González, este ha señalado un sendero hacia la democracia que habría transcurrido a través de varias fases<sup>48</sup>. Sobresale, sin embargo, la presentación de eventos que integran la coyuntura política, pero que no corresponden a una periodización de la transición.

Sin embargo, las «fases» de González nos advierten de una serie de problemas que confrontó el Gobierno de Endara, algunos inclusive que provocó el propio Gobierno, en el camino de la instauración democrática. Así, González resalta las tareas de organizar elecciones libres, y reformar la Constitución política heredada del régimen autoritario. También se menciona la denominada segunda

invasión (de diciembre de 1990), que sofocó una sublevación policial y reprimió un sector especialmente contestatario de la dirigencia obrera panameña. Este evento forma parte de la que aún un año después de la invasión de 1989 era una tarea inconclusa: la producción de una Fuerza Pública sometida al poder civil. Estos tres asuntos eran centrales para establecer un régimen democrático, y pueden servir de ejes para juzgar en ese apartado a la administración 1990-1994.

Otros eventos importantes también son mencionados por González, eventos que contribuirán a obstaculizar el sendero hacia la democracia, pero que no son en sí mismos determinantes para caracterizar el régimen: tal es el caso de la adopción de la Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica, conocida como Plan Ford, en mayo de 1991. Ese elemento nos introduce al problema de la economía política de la transición democrática, y al impacto deslegitimador que tienen determinadas políticas económicas, o el fracaso económico, sobre la estabilidad del régimen político. De igual forma puede mencionarse la pugna entre las fuerzas políticas en el gobierno, que estallan con la expulsión del Partido Demócrata Cristiano el 8 de abril de 1991, y la consiguiente pérdida de la mayoría legislativa del Gobierno de Endara.

Así, el período 1990-1994 fue un período de reconstrucción del aparato estatal, de reorganización, pero al mismo tiempo uno de búsqueda de arreglos institucionales que pudieran adquirir algún grado de estabilidad.

## Los ejercicios electorales

Durante este período, fueron especialmente relevantes las elecciones parciales a la Asamblea Legislativa, realizadas en 1991, y mediante las cuales se completó su integración, que no había sido plena debido a la pérdida de la documentación electoral en algunas circunscripciones. En ese torneo se disputaron siete curules adicionales, de las que cuatro fueron obtenidas por el partido de la coalición autoritaria desplazada en 1989. La importancia para los desarrollos posteriores que tuvo la tolerada reorganización del PRD y su exitosa participación en la Asamblea Legislativa, que inició sus sesiones en marzo de 1990, y en las elecciones parciales de 1991, no puede desestimarse.

El 15 de noviembre de 1992 se realizó un referéndum para la consideración de un proyecto de reformas integrales a la Constitución política, proyecto que fue rechazado por los electores. Este suceso, aunado al ejercicio electoral de 1991, habituaron a la clase política al respeto al voto popular, y sirvieron igualmente para preparar a un nuevo Tribunal Electoral que enfrentaría su principal reto en las elecciones generales de 1994.

Sin embargo, hasta que no se entregó el poder al partido ganador, el 1 de septiembre de 1994, el proceso electoral no pudo considerarse eficaz. Esto hace razonable concluir que el fin del período de transición a la democracia se da en ese momento. Es difícil olvidar que en aquellos momentos significaba una absoluta

novedad que un Gobierno reconociera su derrota electoral y entregara pacíficamente el poder a su sucesor. Rasgo llamativo de la coyuntura lo fueron los equipos humanos asignados a hacer el traspaso de responsabilidades un proceso ágil y transparente, situación que cinco años después no se repitió.

## La reforma de la Constitución y la consulta popular de 1992

Algunos autores han subrayado la expectativa que la población tenía de que se convocara una Asamblea Nacional Constituyente para reemplazar la Constitución política de 1972, identificada como la «Constitución de la dictadura»<sup>49</sup>. La decisión de no convocar la constituyente se debió a que los nuevos líderes «prefirieron continuar en el poder bajo las viejas reglas antes que arriesgarse a perder el poder por completo a favor de un gobierno de transición y nuevas elecciones. Muchos miembros del Legislativo pensaban de igual forma»<sup>50</sup>. La alternativa que siguió el nuevo Gobierno, reconociendo la importancia de realizar cambios constitucionales, fue la de las reformas constitucionales mediante los procedimientos establecidos en la propia Constitución vigente. El debate constitucional se prolongó a todo lo largo del Gobierno de Endara, sin encontrar una satisfacción permanente hasta la reunión de la Asamblea Legislativa en el mandato 1994-1999.

De todo el proceso de discusión de reformas constitucionales, uno de los hitos destacables fue el rechazo de las numerosas y complejas propuestas sometidas a la consideración de los ciudadanos en noviembre de 1992. Casi tres años después de la invasión, la ciudadanía había rechazado las transformaciones más amplias al ordenamiento constitucional propuestas desde la aprobación de la Constitución de 1972. Pero, ¿eran realmente relevantes para la democracia?, ¿o expresaban un deseo de renovar el Estado más allá de lo necesario para darle sólidas bases constitucionales al régimen democrático?, ¿no era acaso el problema de la «Constitución de la dictadura», como lo es más aún hoy día, un asunto predominantemente de legitimación, más que un asunto de reglas del juego?

El referéndum de 1992 ha sido leído tanto como evento legitimador del régimen democrático, por la aceptación gubernamental de la derrota, y como fracaso en el intento de legitimar el nuevo orden, por el masivo rechazo popular y la numerosa abstención<sup>51</sup>. En la práctica, al menos, significó posponer la prohibición constitucional del ejército permanente, hasta que otras iniciativas de reforma se aprobaron mediante el otro de los mecanismos establecidos en la Constitución, que exigía acuerdo entre la voluntad de la Asamblea Legislativa del período 1990-1994 y la del período 1994-1999. Así fueron aprobados los «Actos Legislativos» relativos a la desmilitarización y a otras reformas destinadas

a perfeccionar el régimen político y la administración del canal de Panamá<sup>52</sup>. La tardía propuesta de incorporar un tercer mecanismo de reforma constitucional, fue rechazada por la Asamblea que tomó posesión en septiembre de 1994, y ha seguido siendo una aspiración constantemente pospuesta.

## La desmilitarización

El planteamiento del «problema militar» exige al menos precisar que la presencia o ausencia de fuerzas militares no determina, en general, la existencia o no de democracia. En el caso panameño, la opinión generalizada es, sin embargo, que las fuerzas policiales y militares habían tenido un rol destacado en la vida política del país durante gran parte de su existencia como tal, y no solo durante el paréntesis de régimen autoritario. Ese elemento distorsionador del orden político y del régimen democrático en particular, por lo tanto, fue objeto de una de las políticas centrales del gobierno de transición: la desmilitarización. Se trató de una política que contó con la ventaja de la desarticulación de las Fuerzas de Defensa por efecto directo de la invasión estadounidense, y con la desventaja de enfrentar una grave situación de inseguridad ciudadana, producida por el vacío de orden público como consecuencia también de la invasión. Enfrentar la inseguridad sin reconstruir el aparato militar era (y sigue siendo en no poca medida) uno de los retos permanentes de los políticos panameños.

## Los esfuerzos a favor de la distensión

La institucionalización de la democracia conlleva un largo proceso de habituación, como diría Rustow, al final del cual podríamos hablar de democracia. Esta última perspectiva requeriría identificar al ejercicio 1990-1994 como el período de auténtica transición a la democracia. Ahora bien, un panorama centrado en los arreglos institucionales puede dejar de lado a los actores no estatales. Esto supondría ignorar el rol que durante la administración Endara, jugaron tanto la comunidad internacional como la Iglesia católica, para dar respaldo a las iniciativas de democratización. En Panamá, destacan los encuentros denominados Bambito I y Bambito II, que contaron con representantes del sector laboral y empresarial, a la par de dos rectores de Universidad de Panamá, como representantes nacionales de los sectores no partidarios<sup>53</sup>.

En el marco estrictamente del torneo electoral, debe destacarse la novedad y el impacto que significó el primer Pacto Ético Electoral, suscrito por las principales fuerzas partidarias y auspiciado por la Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia católica, para propiciar una voluntaria y consiente contención de los actores políticos en lo que respecta al lenguaje político y a la naturaleza de los ataques que se considerarían legítimos en el marco de la campaña electoral de 1994.

## La sanción a los violadores de los derechos humanos

En el aspecto de la persecución judicial a los partidarios del régimen autoritario, rápidamente se inician las denuncias y las investigaciones penales. Una de las primeras leyes aprobada por la Asamblea Legislativa, inclusive, crea la Fiscalía Especial para investigar el asesinato de Hugo Spadafora, y otras graves violaciones a los derechos humanos. En esos primeros años, efectivamente, son condenados algunos de los individuos relacionados con el crimen de Spadafora (1985) y la desaparición del sacerdote Héctor Gallego (1971). Muchos otros crímenes, sin embargo, quedaron sin ser sancionados, bajo argumentos diversos, que incluyen la prescripción de la acción penal, sentencias previas que declaraban la inocencia de los presuntos responsables y la falta de tipificación de ciertas conductas criminales, entre otras<sup>54</sup>.

Algunos observadores han sido más críticos. Así, Furlong indicaba en 1993 que el procurador general de la nación, Rogelio Cruz, «... no ha estado activo en la búsqueda de órdenes de enjuiciamiento contra los socios de Noriega que estuvieron involucrados en crímenes contra individuos o en muchos casos de detenciones ilegales, torturas, asesinatos que ocurrieron durante su régimen. Tampoco ha promovido el enjuiciamiento de quienes, junto a Noriega, fueron responsables de robar cientos de millones de dólares durante el régimen militar»<sup>55</sup>. Endara no solo no estimuló la persecución de estos criminales, sino que al final de la su administración, además, se empieza a poner en práctica la política de los indultos por delitos políticos<sup>56</sup>. Esta práctica continuará durante el período del nuevo presidente elegido en mayo de 1994<sup>57</sup>, y significará una de las decepciones más importantes de la transición<sup>58</sup>.

No debe dejarse de lado, sin embargo, que la situación absolutamente penosa de las prisiones (de origen y el régimen militar y por efecto de la invasión), y la lentitud de la reforma a la legislación penal y a los tribunales de justicia (muchos de ellos destruidos o desvalijados durante la invasión), sirvió a los efectos tanto de frustrar la aplicación de la justicia a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos durante el régimen militar, como para producir nuevas violaciones a los derechos humanos, en especial, a quienes esperaban la realización de sus juicios sometidos a largos períodos de detención preventiva. En ese punto la aspiración de justicia que había impulsado la movilización pro democracia quedó atascada en una administración de justicia que no pudo evidenciar una elevación de la calidad del servicio que brindaba a los ciudadanos.

Desde esos primeros años la administración de justicia ha modernizado sus instalaciones, sus recursos humanos y materiales, ha aumentado su dotación presupuestaria, reformado en múltiples y profundas formas la legislación procesal y sustantiva. En materia de persecución de las graves violaciones a los

derechos humanos cometidos durante el régimen autoritario; sin embargo, solo recientemente se han visto avances, expresados en la aceptación de la tesis de la imprescriptibilidad de la acción penal en esos casos.

## Conclusiones

En la literatura sobre las transiciones democráticas ha destacado en los últimos años un artículo de Thomas Carothers, que presenta una crítica inteligente a los presupuestos admitidos comúnmente<sup>59</sup>. El primero de esos presupuestos es que todo país que se aleja de un régimen autoritario puede ser considerado un país que se acerca a la democracia. Carothers piensa que la evidencia de la última década deja en claro que hay muchos países que han abandonado el autoritarismo pero han dejado de acercarse a la democracia, quedando estancados en una zona gris que no ha sido adecuadamente estudiada por unos académicos atrapados ese conocimiento establecido por los padres de la teoría de la transición democrática.

Las investigaciones realizadas, me permiten concluir que la democracia quedó instaurada en Panamá, con sus contenidos mínimos, a finales de 1994, al aprobarse definitivamente las reformas constitucionales que consagraban en gran medida la desmilitarización del Estado. Para ese momento ya se habían realizado exitosas elecciones generales, que habían dado el triunfo a la oposición política, triunfo que a su vez había sido respetado. No se trató de una democracia cualquiera, sino una democracia centrada en los partidos políticos. Como toda democracia, no produce por sí sola las soluciones que le parecen mejores a todos y cada uno de los ciudadanos, para los problemas del país. Como toda democracia centrada en los partidos políticos, excluye formas de participación que cada vez más parecen necesarias a la población. Como todo régimen político, esta democracia ha estado expuesta a la corrupción, y como todo régimen político en países pequeños, a la presión de otros países e intereses internacionales. Comprender estas cosas es comprender las posibilidades de la democracia y del poder del Estado y de la sociedad.

Por esas mismas razones, y otras muchas que han quedado fuera del tintero, era y es posible profundizar en la democracia que tenemos. Ampliar el alcance de la participación electoral a más ciudadanos, permitir que el debate político sea más libre, garantizando información a los electores, y posibilidades para evaluar la conducta de las autoridades electas. Podemos mejorar el diseño de nuestras instituciones, incluyendo los órganos superiores del Estado. Garantizar que las minorías políticas y étnicas, entre otras, hagan llegar sus voces y participen en la toma de decisiones públicas. Acabar con el abismo económico entre unos panameños y otros, que sabemos imposibilita en la práctica el ejercicio de la igualdad política de los ciudadanos.

Pero el programa de la profundización de la democracia no solo no parece enfrentar problemas en su ejecución, sino que parece estar gestándose una franca regresión en algunos aspectos que parecían haber sido superados. En este punto las elecciones de 2004 puede que sean, a corto plazo, una medida dramática del grado de consolidación de la democracia que tenemos, más que la oportunidad de relanzar un proyecto de profundización democrática para los próximos cinco años.

## Notas

- <sup>1</sup> Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ediciones Orbis, 1988. Originalmente publicado en 1942.
- <sup>2</sup> Samuel P. Huntington, *La tercera ola*, Paidós, Barcelona, 1994.
- <sup>3</sup> Que la democracia así entendida, como método de gobierno, tiene limitaciones y resulta insatisfactoria, es algo que se reconoce hoy sin demasiado esfuerzo. Pero no es esta la ocasión para profundizar en esos aspectos.
- <sup>4</sup> Dankwart A. Rustow, «Transitions to democracy: Toward a dynamic model», *Comparative Politics*, número 2, abril de 1970. Originalmente, fue presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, en Nueva York, en septiembre de 1969.
- <sup>5</sup> Según Huntington ha habido tres períodos en los que se han concentrado las transiciones a la democracia: un período largo comprendido entre 1828 y 1926, otro más corto, entre 1943 y 1962, y el comprendido entre 1974 y 1990. Samuel P. Huntington, *op. cit.*, pp. 25ss.
- <sup>6</sup> Francisco C. Weffort, *¿Cuál democracia?*, FLACSO, San José, Costa Rica, 1993. pp. 133ss.
- <sup>7</sup> Dankwart A. Rustow, *op. cit.*, p. 26, traducción mía; en: Anderson, Lisa (editor), *Transitions to democracy*, Columbia University Press, Nueva York, 1999, pp. 14-41.
- <sup>8</sup> Cristóbal Arboleda, «Posibilidades de la Democracia en Panamá», *Tareas*, número 75, mayo-agosto de 1990, p. 26.
- <sup>9</sup> J. Samuel Valenzuela, «Democratic consolidation in post-transitional settings: Notion, process and facilitating conditions», informe titulado originalmente «Some thoughts on the consolidation of democracies», presentado como pieza de debate para un taller sobre procesos de consolidación democrática en Europa Occidental y América Latina en el Kellogg Institute, en abril de 1987. La presente versión aparece en Scully and Weffort, *Latin America: Crisis and democratization*, Course Packet, University of Notre Dame, GOVT 656, spring 1991, pp. 585-586. Traducción mía.
- <sup>10</sup> Esta observación es tomada de la introducción de Lisa Anderson en: Lisa Anderson (editora), *Transitions to Democracy*, Columbia University Press, Nueva York, 1999, p. 10.
- <sup>11</sup> Uno de esos elementos, en orden de valorar el peso que la actuación de ciertos individuos en el desenlace de un proceso de democratización, lo constituye la prematura muerte de Omar Torrijos Herrera, la decisión de Rubén Darío Paredes de separarse de la estructura formal de la Guardia Nacional, y el ascenso al poder efectivo de Manuel Antonio Noriega. El fracaso de la primera transición a la democracia puede fácilmente relacionarse con esos tres momentos clave, si bien la continuidad de la Guardia Nacional, en un escenario hipotético de reconocimiento de la victoria electoral opositora de 1984, permite más que un ligero escepticismo sobre su viabilidad.
- <sup>12</sup> Salvador Sánchez G., «Transición a la democracia y el ocaso de los militares», en: Jorge Mario García La Guardia (compilador), *Transiciones a la democracia en Centroamérica*, FUNPADEM, San José, Costa Rica, 1999, pp. 184-190.

- <sup>13</sup> Simeón González ha indicado que el torrijismo «no ha sido un proceso de liberación nacional, a pesar de su discurso ideológico, sino más bien un proceso de maduración objetiva de óptimas condiciones para el desarrollo del capitalismo y para la reinserción de nuestra economía en el mercado mundial». Simeón González H., «Sociología del torrijismo: Mito y realidad de un proceso», en: *Panamá 1970-1990: Ensayos de Sociología Política*, Panamá, 1994, p. 115.
- <sup>14</sup> En el proceso de implantar sus políticas distributivas, constituyó a los beneficiarios de esas políticas, o los consolidó si eran preexistentes, en el escenario social y político. Es decir, creó sus propias clientelas electorales que alimentaron un apoyo político importante. En ese sentido, Guillermo Castro H., «Panamá: 1970-1990. Transitismo, nación y democracia», en: Pablo González Casanova y Marcos Roitman Rosenmann (coordinadores), «La democracia en América Latina: Actualidad y perspectivas», Universidad Complutense de Madrid, 15-20 de abril de 1991.
- <sup>15</sup> Como parece decir Arboleda, por ejemplo. Ver Cristóbal Arboleda, *op. cit.*, p. 43.
- <sup>16</sup> Soler, por ejemplo, contrapone las instituciones «democrático-participativas» del torrijismo a las instituciones «democrático-electoras», siendo las primeras, en el caso panameño, los Comités de Salud, las Juntas Locales, las Juntas Comunales y la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento. Ver al respecto: Ricaurte Soler, *La invasión de Estados Unidos a Panamá*, segunda edición, Editorial Siglo XXI, Panamá, 1992, p. 52.
- <sup>17</sup> Juan Materno Vásquez, *Una introducción a la teoría de la Constitución*, Talleres de Impresora Panamá, Panamá, 1971.
- <sup>18</sup> Juan Materno Vásquez, *La Constitución de 1972*, Ediciones Olga Elena, INAC, 1982.
- <sup>19</sup> *Ibidem*, p. 7.
- <sup>20</sup> *Ibidem*, p. 76.
- <sup>21</sup> *Ibidem*, p. 77.
- <sup>22</sup> Juan Materno Vásquez, *La Constitución de 1972*, *op. cit.*, p. 5.
- <sup>23</sup> Alfred Stepan, «Camino hacia la redemocratización: Consideraciones teóricas y análisis comparativos», en: Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (compiladores), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, tomo 3, Paidós, Buenos Aires, 1988, pp. 107-108.
- <sup>24</sup> Restauración democrática luego de reconquista externa, reformulación interna luego de reconquista externa, instauración democrática dirigida desde el exterior, redemocratización iniciada en el seno del régimen autoritario, supresión del régimen autoritario conducida por la sociedad, pacto partidario, rebelión violenta organizada coordinada por partidos reformistas, y guerra revolucionaria conducida por marxistas.
- <sup>25</sup> Simeón González H. ha dicho a estos respectos, que en principio «los ritmos y plazos impuestos al proceso de redemocratización fueron determinados por el propio régimen. Un ritmo ordenado y controlado desde arriba, a fin de evitar alteraciones bruscas en el proceso redemocratizador. Pero también pactado, o por lo menos aceptado por todas las fuerzas sociales y políticas del país, y por el propio imperialismo». Simeón González H., *op. cit.*, p. 123.
- <sup>26</sup> Marco A. Gandásegui Jr., «The military regimes of Panama», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, volumen 35, número 3, 1993, pp. 1-17. Se tratará de un giro sustentado además por las diferentes condiciones internacionales, en particular por el predominio de doce años de las fuerzas conservadoras en la política estadounidense, que se inician con la elección de Reagan seis meses antes de la muerte de Omar Torrijos, y la guerra en Centroamérica.
- <sup>27</sup> *Ibidem*, p. 8.
- <sup>28</sup> Para un análisis de la Cruzada Civilista Nacional, ver: Salvador Sánchez González, *La desobediencia civil en Panamá*, EDILIBER, Panamá, 1995, especialmente pp. 82-105.

- <sup>29</sup> Algunos analistas han señalado, según mi criterio de forma equivocada, que existía la posibilidad de derrocar mediante la movilización popular posterior a las elecciones de 1989, al régimen autoritario, y que la invasión lo impidió. En ese mismo párrafo se afirma que la oposición al régimen autoritario desmovilizó la protesta «a la espera que el actor externo haga presencia y los instale en el poder», p. 269 y nota 12 en esa misma página. Simeón González H., «Democracia o crisis de autoritarismo: El caso de Panamá». Ponencia presentada en el evento sobre Democratización en Centroamérica y Panamá, organizado por CEMCA en Costa Rica en 1993. En: Simeón González H., *op. cit.*, pp. 259-275. Ambas afirmaciones, por otro lado, son contradictorias.
- <sup>30</sup> Un posible cuarto intento de transición pacífica a la democracia puede ser identificado en la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizada en Panamá entre junio y agosto de 1989. La intervención de la OEA colocó a los candidatos de oposición y de Gobierno en las anuladas elecciones, en una situación de diálogo forzado que no prosperó. La OEA tampoco estaba en capacidad de auspiciar un diálogo prolongado entre las fuerzas en conflicto, y se contaba con una fecha fatal que terminaría por agudizar la polarización: la fecha en que debían tomar posesión las autoridades electas (primero de septiembre). Además, la propuesta de prorrogar el mandato de la Misión de la OEA fue rechazada por los Estados Unidos. El rotundo fracaso de la OEA en este caso admite un análisis independiente, como antecedente de los mecanismos regionales de promoción de la democracia. Ver al respecto: Christian L. Freres, «La defensa hemisférica de la democracia latinoamericana», *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, volumen 4, número 2, julio-diciembre de 1993.
- <sup>31</sup> Marco A. Gandásegui Jr., *op. cit.*, p. 12.
- <sup>32</sup> Según la Constitución vigente, el Consejo General de Estado era un ente consultivo compuesto por el presidente, los vicepresidentes, los ministros, los directores de entidades autónomas y semiautónomas, el jefe de la Guardia Nacional (Fuerzas de Defensa), el contralor, los procuradores de la nación y de la administración, el presidente de la Asamblea Legislativa y los presidentes de los Consejos Provinciales (artículo 196, de la Constitución política).
- <sup>33</sup> La Asamblea fue integrada por nombramiento directo.
- <sup>34</sup> Resolución 10 de 15 de diciembre de 1989 de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, publicada ese mismo día en la Gaceta Oficial 21,436. Se ha señalado que la intención de Noriega era formalizar su estatus como jefe de Estado, para impedir su secuestro por los Estados Unidos, y que ese obstáculo en sí mismo hizo ya inevitable ejecutar la invasión para derrocarlo. Ver en este sentido: Jorge Eduardo Ritter, *Los secretos de la Nunciatura*, Planeta, 1990, p. 167.
- <sup>35</sup> Juan J. Linz, *op. cit.*, pp. 15-16.
- <sup>36</sup> Loewenstein, K. «La Constitución en vivo: Teoría y práctica», en: J. Blondel y otros, *Gobierno: Estudios comparados*, Alianza, 1981, p. 197. El CSPA era el Comando Supremo de las Potencias Aliadas. El texto original de Loewenstein proviene de *Constitutions and constitutional trends since World War II*, Nueva York University Press, 1951.
- <sup>37</sup> Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter. «Apertura (y socavamiento) de los regímenes autoritarios», en: Guillermo O'Donnell y otros (compiladores), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, tomo 4, p. 35.
- <sup>38</sup> Roberto Dahl, *op. cit.*, p. 175. El siguiente dato es ilustrador al respecto: de los veintiséis países que en 1969 Dahl consideraba poliarquías, cuatro eran producto directo de la imposición externa de Estados Unidos, y por lo menos otras siete habían sido modeladas bajo la influencia militar de ese país. Ver también: Laurene Whitehead, «Aspectos internacionales de la democratización», en: Guillermo O'Donnell y otros, *op. cit.*, tomo 3, p. 16.
- <sup>39</sup> Roberto Dahl, *op. cit.*, pp. 177-178.

- <sup>40</sup> *Ibidem*, p. 178. Hay que decir, sin embargo, que la mayoría de los casos contemplados por Dahl como ejemplos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, no evolucionaron favorablemente como democracias sin solución de continuidad. Por otro lado, esos ejemplos, entre los que incluye las naciones surgidas del fin del colonialismo, no parecen equiparables al caso panameño.
- <sup>41</sup> Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, CEC, Madrid, 1985, p. 109.
- <sup>42</sup> Las pérdidas humanas y materiales nunca han sido adecuadamente estudiadas y definidas. Un cálculo que considero razonable estima la pérdida de vidas panameñas, entre civiles y militares, en cerca de cuatro mil personas. Que en las operaciones militares hubo violación del derecho internacional, incluyendo el derecho internacional humanitario, y una negligencia grave a la hora de garantizar el orden público del territorio panameño invadido y ocupado, está ya suficientemente documentado como para que ningún panameño afirme lo contrario. Ver al respecto fuentes tales como *El uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales: el caso de Panamá*, Informe Conjunto del Comité sobre Control Internacional de Armas y Asuntos de Seguridad y del Comité de Derecho Internacional de la barra de abogados de la ciudad de Nueva York, fechado en 1992. En este informe, que difícilmente se puede atacar como antiestadounidense, se desmantela el argumento en favor de la legítima defensa de los Estados Unidos y de la invasión unilateral de un país con el objeto de exportar la democracia, a la luz del derecho internacional vigente en el momento. En un sentido de denuncia de la invasión: Olmedo Beluche, *La verdad sobre la invasión*, CELA, Panamá, 1990; José de Jesús Martínez, *La invasión de Panamá*, segunda edición, Causadías Editores, Santa Fe de Bogotá, 1992; Ricaurte Soler, *La invasión de Estados Unidos a Panamá*, op. cit.; Pedro Rivera y Fernando Martínez, *El libro de la invasión*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998. Recientemente, Edita Matilde Saval, *Panamá 1989: Invasión y democracia*, IEPI, Panamá, 2003.
- <sup>43</sup> Un relato pormenorizado del restablecimiento de las instituciones de orden público en Panamá tras la invasión, lo ofrece el responsable directo de ese proceso, Ricardo Arias Calderón. Al respecto, ver: Ricardo Arias Calderón, *Democracia sin Ejército: La experiencia de Panamá*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica, 2001.
- <sup>44</sup> Sus autores son L. Francis Bouchey, Roger W. Fontaine, David C. Jordan y Gordon Summer hijo.
- <sup>45</sup> Una afirmación que se repite con no poca frecuencia, pero que aparece insinuado, en: Oscar Ceville, «Invasión 'just cause' o la profecía Santa Fe», *Tareas*, número 75, mayo-agosto de 1990, pp. 3-10.
- <sup>46</sup> Precisamente, lo que en el Documento de Santa Fe II deja de ser relevante para la democracia en Panamá, dejó también de ser de interés para los panameños. Así puede explicarse cómo la negociación del Centro Multilateral Antidrogas (CMA), durante la presidencia de Ernesto Pérez Balladares, mediante la que se pretendía conservar bases militares estadounidenses en Panamá más allá del año 2000, recibió el rechazo de la población en general y se vio frustrada.
- <sup>47</sup> El Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional (GO 21,440 de 21 de diciembre de 1989) contemplaba la convocatoria de la Asamblea tan pronto se pudiera hacer el recuento de las actas electorales (en poder de la Iglesia católica) y se proclamaran los vencedores. Este mismo Estatuto garantizó a los legisladores –como implícitamente a sus promulgadores– que su mandato sería el mismo para el cual fueron elegidos en mayo de 1989; es decir, que duraría hasta el 31 de agosto de 1994.
- <sup>48</sup> Simeón González H., «Democracia o crisis de autoritarismo: El caso de Panamá», ponencia presentada en el evento sobre Democratización en Centroamérica y Panamá, organizado por CEMCA en Costa Rica en 1993. En Simeón González H., op. cit., pp. 259-275.

- <sup>49</sup> William L. Furlong, «Panama: The difficult transition toward democracy», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, volumen 35, número 33, 1993, pp. 19-64. También: Margaret E. Scranton, «Consolidation after imposition: Panamá's 1992 referendum», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, volumen 35, número 33, 1993, pp. 65-102.
- <sup>50</sup> William L. Furlong, *op. cit.*, p. 24. Traducción mía.
- <sup>51</sup> La derrota, sin embargo, recayó principalmente sobre el Partido Demócrata Cristiano, que estando en la oposición fue el promotor principal de las reformas. Incluso un sector importante de los más importantes portavoces del Gobierno de Endara hicieron campaña por el «No» a las reformas. En definitiva, la «aceptación de la derrota» no fue dramática en esos términos, y tanto el arnulfismo como el torrijismo pudieron contemplar el desplome del centro político y la consolidación de una dinámica partidaria articulada predominantemente sobre esos polos, a partir de las elecciones de 1994.
- <sup>52</sup> La inclusión del denominado «Título del Canal de Panamá» a la Constitución política fue ya una primera muestra de involución de la regulación constitucional, pues se decide excluir una actividad central de la economía del país de la administración democrática del Estado. Como durante todo el siglo XX, al parecer, el Canal seguirá siendo un recurso y un problema para el funcionamiento del Estado y la sociedad panameños.
- <sup>53</sup> Tras el triunfo electoral de Pérez Balladares, en las elecciones de 1994, fracasó el encuentro Bambito III, que era el primero que intentaría concertar las políticas del Estado con la sociedad civil organizada. Ver al respecto: Mario Solórzano Martínez, *Cuando los políticos cumplen*, PNUD, Panamá, 1997.
- <sup>54</sup> Un estudio detallado de estas causas puede encontrarse en el *Informe de la Comisión de la Verdad de Panamá*, 2002, pp. 34-40.
- <sup>55</sup> William L. Furlong, *op. cit.*, p. 37. Traducción mía.
- <sup>56</sup> Decreto Ejecutivo 318 (de 24 de junio de 1994), publicado en la GO 22,567 de 28 de junio de 1994. También publicado en la GO 22,585 de 22 de julio de 1994; Decreto Ejecutivo 319 (de 26 de junio de 1994), publicado en la GO 22,567 de 28 de junio de 1994; Decreto Ejecutivo 422 (de 23 de agosto de 1994) «Por el cual se da indulto por delito político», publicado en la GO 22,607 de 24 de agosto de 1994; Decreto Ejecutivo 423 (de 23 de agosto de 1994) «Por el cual se da indulto por delito político», publicado en la GO 22,607 de 24 de agosto de 1994.
- <sup>57</sup> Decreto Ejecutivo 469 (de 23 de septiembre de 1994), publicado en la GO 22,632 de 28 de septiembre de 1994; Decreto Ejecutivo 310 (de 28 de junio de 1995) «Por el cual se corrige el Decreto Ejecutivo 469 (de 23 de septiembre de 1994)», publicado en la GO 22,817 de 3 de julio de 1995; Decreto Ejecutivo 476 (de 7 de septiembre de 1995), publicado en la GO 22,865 de 8 de septiembre de 1995. Corregido por el Decreto Ejecutivo 478 (de 19 de septiembre de 1995) «Se corrige y se aclara el Decreto Ejecutivo 476 de 7 de septiembre de 1995», publicado en la GO 22,877 de 26 de septiembre de 1995.
- <sup>58</sup> El conflicto entre las visiones de «dejar el pasado en el pasado para hacer posible el futuro» y la de «no puede haber paz sin justicia» ha sido común a otras transiciones democráticas. La persistencia del reclamo de las víctimas de los regímenes autoritarios, sin embargo, puede darse por descontado, y sigue teniendo un significado para la estabilidad (y la legitimidad) de la democracia.
- <sup>59</sup> Thomas Carothers, «The end of the transition paradigm», *Journal of Democracy*, volumen 13, número 1, 2002.