

ISSN L 2805-1912

AÑO 4 / N.º 7 / ENERO-JUNIO DE 2025 / REP. DE PANAMÁ

GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

7

ISSN L 2805-1912

AÑO 4 / N.º 7 / ENERO-JUNIO DE 2025 / REP. DE PANAMÁ

GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

7

DIRECTOR

Narciso J. Arellano Moreno

CONSEJO EDITORIAL DEL INED

Salvador Sánchez G.
Constantino Riquelme
Ibsa Singh
Leopoldo Alfaro
Jorge Bravo
Javier Vásquez R.
Lilia Rodríguez

TRADUCTOR

Daysi Samaniego

CORRECCIÓN Y ESTILO

Cristóbal Navarro Martínez

COORDINADOR EDITORIAL

Isaac A. Ríos Samaniego

MAQUETACIÓN / PORTADA

EDITORIAL-DIGITAL

Javier Vásquez R.

GOBIERNO & SOCIEDAD

Revista especializada en Democracia y Elecciones del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. Publicada en formato físico y digital cada seis meses, desde enero de 2022.

Licencia creative commons:

CC BY-SA 3.0



ISSN L 2805-1912

Impreso en Panamá, ciudad de Panamá, por el Tribunal Electoral de Panamá. Publicación de 208 páginas. Tiraje de 300 ejemplares. 2025.

MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Narciso J. Arellano Moreno

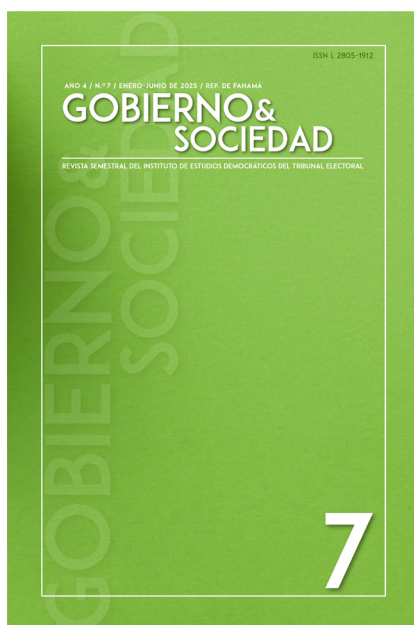
Magistrado presidente

Luis Alfonso Guerra Morales

Magistrado primer vicepresidente

Alfredo Juncá Wendehake

Magistrado segundo vicepresidente



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:

<https://rinedtep.edu.pa/entities/publication/2c9327f9-c25e-41a6-96eb-4c1ec9fe8a32>

La responsabilidad de los contenidos de los artículos es exclusivamente de los autores y no expresan necesariamente la posición ni la opinión del Tribunal Electoral.

Índice

Palabras del Director	9
Régimen de acefalia en la República Argentina	
Gustavo A. Vivo	13
Crisis y desafíos de la democracia moderna: valoraciones conceptuales	
Constantino Riquelme Ortiz.....	43
Las campañas políticas en los procesos electorales antes de la irrupción de los medios digitales en Panamá (2004-2014)	
Ramón H. Benjamín M. y Kemy Loo Pinzón	93
La Representación Proporcional en Panamá (1925 -1928)	
Salvador Sánchez G.	121
Desmilitarización, seguridad y democracia en Panamá	
Zoltan Barany	165

Palabras del Director

Es un gran orgullo ser parte del esfuerzo editorial que realiza el Tribunal Electoral, a través del Instituto de Estudios Democráticos (INED), para dar a conocer las investigaciones realizadas dentro y fuera de este órgano estatal. Como profesor universitario que he sido por muchos años, valoro especialmente las iniciativas que pretenden poner al alcance de la mano de todos los ciudadanos y, en especial, de los tomadores de decisiones, información de calidad que brinde fundamento a la adopción, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, y al conocimiento más completo de nuestra realidad. Auspiciar la investigación y las publicaciones sobre temas centrales para el país, forma parte de los mandatos constitucionales y legales del Tribunal Electoral, especialmente cuando se aborda la organización del Estado y el funcionamiento de sus instituciones democráticas.

La séptima edición de la revista Gobierno & Sociedad es la primera que corresponde a mi período como presidente del Tribunal Electoral. Esto hace muy especial estas, mis primeras palabras dirigidas a los lectores que, con toda probabilidad son personas preocupadas por la salud de la democracia en nuestro país y en todo el mundo.

Quiero, en primer lugar, reiterar la vocación ineludible del Tribunal Electoral de continuar organizando elecciones libres, periódicas y transparentes. Ese ha sido el norte del Tribunal desde su establecimiento, y lo seguirá siendo. Se trata de un compromiso que se mantiene en circunstancias internacionales complejas, mientras que en otros países la democracia tropieza y, en algunos casos, es reemplazada por regímenes autoritarios. Contrario a ese contexto negativo, Panamá cuenta con una población decidida en favor de la continuidad de la forma democrática de gobierno, y con instituciones como el Tribunal Electoral, dispuestas a

ser bastión de la defensa de los derechos políticos de todos y todas. Una cultura política democrática e instituciones sólidas, son recursos vitales de nuestro país, que deben asegurar en el futuro inmediato la estabilidad necesaria para sacar a miles de nuestros conciudadanos de la pobreza e impulsar la prosperidad general.

La presente edición de Gobierno & Sociedad cubre el primer semestre (enero-junio) de 2025, correspondiente a la primera de las dos ediciones anuales, y en línea con su objetivo de hacer docencia, presenta una temática variopinta, que, sin temor a equivocarnos, será de mucho provecho para nuestros lectores.

Iniciamos el recorrido de esta edición con el escrito que nos presenta el especialista de Derecho Constitucional y ex convencional constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gustavo A. Vivo, el cual se refiere a la relación del régimen de acefalía en la República Argentina cuando se da la vacancia de la presidencia y vicepresidencia, sus bases constitucionales, reglamentación, aplicación y jurisprudencia.

Por su parte, el jefe de Investigación y Publicaciones del INED, Constantino Riquelme Ortiz, nos presenta un escrito en torno las crisis y los desafíos de la democracia moderna, en el que pretende dar respuestas a interrogantes sobre cómo se aborda su defensa en esta era de redes virtuales y de inteligencia artificial.

Hace parte también de esta entrega, el aporte que nos hacen Ramón Benjamín, investigador del INED, y Kemy Loo, del Centro de Estudios y Monitoreo Digital del TE, bajo el título "Las campañas políticas en los procesos electorales antes de la irrupción de los medios digitales en Panamá (2004-2014)", procesos a los cuales se les considera como antecedentes relevantes de las regulaciones sobre el uso de medios digitales para campañas políticas.

El director del INED, Salvador Sánchez, presenta un artículo sobre la figura de la representación proporcional en Panamá, dentro del cual

explora sus orígenes en el derecho electoral panameño, la fórmula que se introduce al implantarla, entre otros extremos. El artículo que coincide con el centenario de la introducción de la representación proporcional en Panamá, para las elecciones legislativas y locales, mediante la ley 60 de 1925.

Cierra esta edición el profesor de Gobierno en la Universidad de Texas y autor del libro *Estados sin ejércitos: por qué existen y cómo sobreviven*, Zoltan Barany, quien escribe sobre la desmilitarización, seguridad y democracia en Panamá. El investigador estadounidense ofrece sus respuestas a tres grandes preguntas: ¿Por qué Panamá decidió desmilitarizarse? ¿Cómo lo logró realmente? y ¿Cómo ha resistido Panamá las amenazas a su seguridad en las últimas tres décadas, sin militares? El texto, previamente publicado en inglés, se pone a disposición de los lectores de habla castellana por primera vez, por considerarlo de interés para los lectores de *Gobierno & Sociedad*.

Sean todos bienvenidos a esta séptima edición.

Magistrado Narciso Arellano Moreno

Régimen de acefalia en la República Argentina*

Acephalia regime in the Argentine Republic

DOI: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.194>

Gustavo A. Vivo**

Resumen: Este artículo aborda el problema de la sucesión en la titularidad del órgano ejecutivo en ordenamiento constitucional argentino. Reconoce que todo vacío de poder genera una punción para ser llenado. El sistema jurídico argentino regula la cuestión a través de distintas leyes que comparten haber sido dictadas en momentos de hondo dramatismo, pero que suponen respuestas diferentes al problema. El artículo examina tanto las bases constitucionales como las distintas respuestas legislativas, así como también la jurisprudencia originada en torno al tema. Al concluir, el autor propone alternativas regulatorias a la situación actual.

Palabras clave: Acefalia, designación, elección, presidencialismo, república.

Abstract: This article addresses the problem of succession in the ownership of the executive branch in the Argentine constitutional order. He recognizes that every power vacuum generates a puncture to be filled. The argentinian legal system regulates the issue through different laws that share having been enacted in moments of deep drama, but that suppose different responses to the problem. The article examines both the constitutional bases and the different legislative responses, as well as the jurisprudence originated around the subject. In conclusion, the author proposes regulatory alternatives to the current situation.

Keywords: Acephalia, appointment, election, presidentialism, republic.

* Un especial agradecimiento por la inestimable colaboración al Departamento de Referencia Argentina y Atención al Usuario. Dirección de Servicios Legislativos de la Biblioteca del Congreso de la Nación.

** Abogado, UBA. Especialista en Derecho Constitucional, UBA. Profesor Adjunto (i) Elementos de Derecho Constitucional, UBA; Profesor Adjunto II, Derecho Constitucional, carrera de Abogacía-Universidad de Belgrano; Profesor Adjunto II, Derecho Constitucional, carrera Licenciatura en Relaciones Internacionales, Ciencia Política, Gobierno y Administración- Universidad de Belgrano; JTP II, Derecho Constitucional, Universidad Nacional de La Matanza; ex convencional constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Introducción

En las monarquías –absolutas o parlamentarias– la cuestión de la falta definitiva del rey o de la reina se resuelve de manera inmediata, más allá del momento formal de su coronación o de los ritos a través de los cuales se lo inviste de legitimación. En definitiva, “muerto el rey, viva el rey”. Incluso si la ausencia o inhabilidad fuese pasajera o el sucesor no estuviere en condiciones de acceder al trono se establece la regencia.¹

¿Y en las repúblicas presidencialistas? La legitimidad deriva de la voluntad directa o indirecta de la Nación. Fueron los padres fundadores de los Estados Unidos quienes, al sancionar la llamada Constitución de Filadelfia, en 1787, se encontraron con la solución. Crearon el cargo de presidente de los Estados Unidos, pero también el de vicepresidente que sería elegido junto a aquel.

Así, la Constitución de los Estados Unidos de América, establece:

El Poder Ejecutivo residirá en el Presidente de los Estados Unidos de América. Este desempeñará su Cargo por un término de cuatro años y su elección se realizará de la siguiente manera, junto con la del Vicepresidente, quien desempeñará su cargo

¹ A modo de ejemplo, la Constitución Española de 1978, en el artículo 57, establece: “La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de mayor edad, a la de menos.”. Luego, en su art. 59, establece: “1. Cuando el Rey fuere menor de edad, el padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona, según el orden establecido en la Constitución, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia y la ejercerá durante el tiempo de la minoría de edad del Rey. Si el Rey se inhabilitara para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere conocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el Príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de edad. Si no lo fuere se procederá de la misma manera prevista en el apartado anterior, hasta que el Príncipe heredero alcance la mayoría de edad. 3. Si no hubiere ninguna persona a quien corresponda la Regencia, ésta será nombrada por las Cortes Generales y se compondrá de una, tres o cinco personas”.

durante el mismo término...”(Artículo II. Sección. 1, primera parte, Constitución de los Estados Unidos).

Hamilton (1998), justifica la vicepresidencia, escribiendo:

El hecho de que se nombre a una persona especial para el puesto de Vicepresidente ha sido objetado como superfluo, sino ya perjudicial. ...Pero hay dos consideraciones que parecen justificar las ideas de la convención acerca del asunto. Una es que para asegurar en todo tiempo la posibilidad de una resolución en este cuerpo, es necesario para que el Presidente tenga únicamente voto de calidad. Y sacar a un senador de un Estado de su curul, para ponerlo en la presidencia del Senado, sería cambiar respecto a ese Estado un voto fijo por un voto eventual. La consideración restante consiste en que como el Vicepresidente puede sustituir ocasionalmente al Presidente en la suprema magistratura ejecutiva, todas las razones que apoyan el modo de elección prescripto para uno se aplican con gran fuerza a la manera de designar al otro. (p. 290)

La lectura de la norma transcrita evidencia que el sentido de la institución no respondía a la necesidad de asegurar la continuidad gubernativa. Bien puede afirmarse que, sin querer, proveyeron la solución a los supuestos de ausencia transitoria o irreversible del presidente de la República.

El 1 de mayo de 1853, una Convención Nacional Constituyente reunida en la ciudad de Santa Fe sancionó la Constitución de la Confederación Argentina que cambiaría su nombre al de Constitución de la Nación Argentina, con la reforma de 1860.² Como aquella, organiza un Poder Ejecutivo unipersonal cuando consagra:

² Promulgada por el Brigadier General. Justo José de Urquiza-Director Provisorio de la Confederación Argentina, amén de gobernador de la provincia de Entre Ríos- el 25 de mayo y jurada por los pueblos

“El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de presidente de la Nación Argentina” (art. 87, Constitución Nacional).

Y al mismo tiempo, crea el cargo de vicepresidente de la Nación.³ Su función habitual consiste en presidir la Cámara de Senadores de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. Como sucede en el modelo estadounidense se busca conservar el equilibrio federal, la igualdad de la representación de las unidades autónomas federadas y cierta imparcialidad. De allí que solo tiene derecho a votar en caso de empate. En efecto:

“El vicepresidente de la Nación será presidente del Senado; pero no tendrá voto sino en el caso de empate en la votación” (art. 54 Constitución Nacional).

Como en la Constitución que le sirvió de fuente, en la Argentina, el vicepresidente ofrece una garantía para el traspaso inmediato del cargo ante la ausencia permanente o pasajera del presidente de la Nación. En este sentido:

de las provincias el 9 de julio del mismo año. Sería luego reformada en 1860, en que se adoptaría la designación actual de Constitución de la Nación Argentina, 1866, 1898, 1957 y 1994. En 1949, una Convención introdujo muy profundas reformas que pueden interpretarse como un cambio total de la Constitución. El gobierno de facto instalado en noviembre de 1955- encabezado por el Gral. Pedro Eugenio Aramburu- emitió la Proclama del 27 de abril de 1956 declarando vigente la Constitución sancionada en 1853 con las reformas de 1860, 1866 y 1898, excluyendo las reformas introducidas por la Convención de 1949. Tal decisión fue ratificada por resolución del 23 de septiembre de 1957 de la Convención Nacional reunida ese año. En oportunidad de publicarse el texto ordenado de la Constitución tras su reforma en 1994, tampoco se hace mención a la reforma de 1949.

³ La fallida Constitución de la República Argentina, sancionada en 1824 atribuía el Poder Ejecutivo al Presidente de la República Argentina y no contemplaba la figura del vicepresidente sino que en el art. 72º, establecía: “En caso de enfermedad, o ausencia del Presidente, o mientras proceda a nueva elección por su muerte, renuncia, o destitución, el presidente del senado le suplirá, y ejercerá las funciones anexas al Poder Ejecutivo; quedando entre tanto suspenso de las de senador”. Según la Constitución de las Provincias Unidas en Sud-América de 1919 que tampoco llegó a regir, determinaba que el Poder Ejecutivo correspondía al Director del Estado y en su art. LXI, establecía: “En caso de enfermedad, acusación o muerte del Director del Estado, administrará provisionalmente el Poder Ejecutivo el presidente del Senado, quedando entre tanto suspenso de las funciones de senador”. El Reglamento Provisorio para las Provincias Unidas de Sudamérica (1817), confería el Supremo Poder Ejecutivo a un Director del Estado, estableciendo en el art. 3: “En los casos de ausencia del Director en defensa del Estado, u otro legítimo impedimento, que embarace su ejercicio, el Congreso proveerá lo conveniente”. El Estatuto Provisional para la Dirección y Administración del Estado, dado en 1815 atribuía el Poder Ejecutivo al Director del Estado y en el art XXVIII, establecía: “En caso de renuncia, enfermedad o muerte de éste, entrará a reemplazar su lugar, hasta que se verifique nueva elección, según el artículo I de este capítulo, el que inmediatamente nombrase la Junta de Observación, unida con el Exmo. Cabildo para el pronto remedio de la ocurrencia”. El Capítulo 17, art. 137, del proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica, establecía: “Un vicepresidente debe siempre nombrarse para los casos en que por muerte u otra causa accidental se acabe el gobierno del presidente”.

“En caso de enfermedad, ausencia de la capital, muerte renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente” (art. 88, 1° parte, Constitución Nacional).

Pero, el panorama se torna, como veremos, más complejo cuando la vacancia de ambos cargos, deviene definitiva.

I. Vacancia de la presidencia

Hemos dicho que una de las justificaciones para el establecimiento de la vicepresidencia radica en remplazar al presidente de manera tal que no se interrumpa el cumplimiento de la actividad ejecutiva. Si la ausencia del titular del PE fuere limitada en tiempo -enfermedad o ausencia de la capital- motivo este último que ha perdido efectiva vigencia- las atribuciones presidenciales pasarán a ser ejercidas por el vicepresidente PE hasta el regreso del presidente. El vicepresidente no se convierte en presidente de la Nación sino que actuará como “vicepresidente en ejercicio del Poder Ejecutivo”. Pero si el presidente faltare de manera permanente -muerte, renuncia o destitución-, en estos casos el vicepresidente prestará juramento como presidente y estará llamado a completar el período para el cuál aquel y este habían sido oportunamente elegidos. Esta situación se dio en varias ocasiones.⁴

II. Vacancia de la presidencia y de la vicepresidencia

Esta eventualidad, que puede ser transitoria o definitiva pero simultánea, está expresamente prevista cuando constitucionalmente se establece:

⁴ Carlos Pellegrini (por renuncia del presidente Miguel Juárez Celman); José E. Uriburu (por renuncia del presidente Luis Sáenz Peña); José Figueroa Alcorta (por fallecimiento del presidente Manuel Quintana); Victorino de la Plaza (por deceso del presidente Roque Sáenz Peña); María Estela Martínez de Perón (por muerte del presidente Juan D. Perón). Un caso particular se da con el vicepresidente Juan E. Pedernera que tras la renuncia del presidente Santiago Derqui en septiembre de 1861, se hizo cargo del Poder Ejecutivo aunque abandonaría el cargo en diciembre del mismo año declarar en receso al Poder Ejecutivo firmando el decreto correspondiente en carácter de vicepresidente en ejercicio del Poder Ejecutivo.

En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y del vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la presidencia, hasta que haya cesado la causa de inhabilidad o un nuevo presidente sea electo (art. 88, 2º párrafo, Constitución Nacional).

La norma argentina se apuntala en la Constitución de los Estados Unidos que dispone, para el supuesto de la definitiva falta de presidente y de vicepresidente que:

...el Congreso puede por Ley determinar al Funcionario que habrá de desempeñarse como Presidente, que actuará como tal hasta que la Incapacidad del primero desaparezca o un Presidente sea elegido (art. II, sección 1, párrafo 5º, Constitución de los Estados Unidos).

Por una parte, la norma contempla situaciones transitorias (inhabilidad que puede ser temporal por enfermedad u otra circunstancia pero limitada en el tiempo que recae sobre el presidente y el vicepresidente), pero que se salvan con el restablecimiento del presidente o de su vicepresidente (“hasta que hubiera cesado la causa de inhabilidad”) y situaciones que afectan a ambos altos funcionarios y que no tienen solución (muerte, dimisión, inhabilidad definitiva). Por la otra, pone en manos del Congreso de la Nación fijar el camino a seguir, pues este determinará “qué funcionario ha de desempeñar la presidencia hasta que cese la causa de inhabilidad o un nuevo presidente sea electo”.

Frente a esto hay dos interpretaciones: Que el Congreso haga la determinación por una ley especial cuando llegare el caso de ambas

vacancias o bien dicte una ley preventiva dejando nombrado a este funcionario. Esta es la solución por la que ha optado el legislador.⁵

III. La ley 252. Acefalia de la República

Fue sancionada en septiembre de 1868. Por esta ley se estableció un orden sucesorio para el supuesto en que faltaren en simultáneo presidente y vicepresidente tanto temporal como definitivamente, calificándose tal situación como de acefalia de la República.⁶ Se determinaba:

En caso de acefalia de la República, por falta de Presidente y Vicepresidente de la Nación, el Poder Ejecutivo será desempeñado en primer lugar por el presidente del Senado, en segundo por el presidente provisorio de la Cámara de Diputados, y a falta de éstos, por el presidente de la Corte suprema. (art. 1, ley 252)⁷

⁵ El Dr. Pablo Manili explica: "Como en la Argentina no existe referencia a una ley de acefalia, se ha discutido acerca de cómo el Congreso debía ejercer esa función de determinar qué funcionario cubriría el cargo si: si designando uno para cada caso en que hubiera acefalia, o sancionando una ley que previera anticipadamente qué funcionario lo haría. De todos modos, entendemos que, siendo una competencia del Congreso, puede ejercerla de ambas formas". Ver: Manili, Pablo Luis; "Tratado de Derecho Constitucional Argentino y Comparado", 2ª edición ampliada y actualizada, Tomo VI, La Ley, Buenos Aires, 2024, p. 208.

⁶ El proyecto de ley tuvo origen en la Cámara de Senadores y fue aprobado en general. En el debate en particular, varios senadores cuestionaron el uso de la expresión "acefalia de la República" por entender que el presidente y el vicepresidente de la Nación son solamente la cabeza del Poder Ejecutivo y si faltaban estos funcionarios, siempre quedarían una y otra Cámara y la Suprema Corte de Justicia. Como alternativa se sostuvo que la ley debía referir simplemente a la acefalia del Poder Ejecutivo, entendida como "...falta de persona en el Poder Ejecutivo para ejercerlo". Ver "Congreso Nacional- Cámara de Senadores; 4ª Sesión ordinaria del 28 de mayo de 1868, p. 33/37.

⁷ Corresponde aclarar que resulta incorrecta la referencia al presidente provisorio de la Cámara de Diputados. Dicho cargo no estaba (ni está) contemplado en la Constitución Nacional. En cambio, sí, la Constitución en su art. 49 (actual art. 58 CN) refiere al presidente provisorio del Senado cuando establece: "El Senado nombrará un presidente provisorio que lo presida en caso de ausencia del vicepresidente, o cuando éste ejerce las funciones de presidente de la Nación", de señalar que el proyecto en su redacción original mencionaba al presidente provisorio del Senado. Durante el debate, no hubo modificación alguna. Sin embargo, en la publicación obrante en el diario de sesiones correspondiente, se hace esta mención al "presidente provisorio de la Cámara de Diputados". Entendemos que hay un error material en el texto de la ley.

A ese fin, se regulaba que a los fines de la ley, 30 días antes de la finalización del período de sesiones ordinarias -las que se extendía por aquellos años entre el 1 de mayo y el 30 de septiembre- cada Cámara nombraría a su presidente. Sin embargo, la misma ley aclaraba:

El funcionario llamado a ejercer el Poder Ejecutivo nacional en los caso del art. 1º, convocará al pueblo de la República a nueva elección de presidente y vicepresidente dentro de los treinta días siguientes a su instalación en el mando, siempre que la inhabilidad de aquéllos sea perpetua. (art. 3, ley 252)

De todas formas, no especificaba cuándo debía hacerse la elección ni si los que fueran elegidos debían completar el período de los causantes de la acefalia o si inauguraban un nuevo período.

Interesa consignar que la ley fue producto de un debate intenso. El proyecto original fue aprobado por el Senado pasando luego a la Cámara de Diputados que introdujo cambios al proyecto. Vuelto a aquella, se insistió con la primera redacción. En consecuencia y tal como se preveía constitucionalmente, la propuesta de ley, volvió a la Cámara Baja para una nueva revisión que insistió con la modificación que había ya intentado. Finalmente, regresado el proyecto a la Cámara de Senadores, esta aprobó su texto original que así quedó sancionado.⁸

⁸ El eje de la discusión giró alrededor de los casos en que cabía la aplicación del régimen previsto en la ley a sancionar. El proyecto iniciado en el Senado contemplaba la aplicación de la ley a supuestos no previstos textualmente en el antiguo art. 75 de la Constitución (actual art. 88). La Cámara de Diputados, proponía que el art. 1 de la ley se limitara a reiterar los casos mencionados en el segundo párrafo del art. 75 (destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación). Los diputados interpretaban que la aplicación del término acefalia implicaba aumentar los supuestos para que se llamara a un funcionario a desempeñar la presidencia de la Nación, sin que ello estuviera autorizado constitucionalmente. Ver "Congreso Nacional- Cámara de Diputados", 19ª Sesión Ordinaria, del 31 de Julio de 1868, p. 193 y "Congreso Nacional- Cámara de Diputados", 34ª Sesión Ordinaria, del 11 de septiembre de 1868, p. 301.

En el marco de esta ley se dio la asunción del Dr. José María Guido en marzo de 1962. En realidad, hubo una aplicación irregular pues el presidente Dr. Arturo Frondizi no había renunciado ni fue removido de su cargo por juicio político, sino que había sido depuesto por un acto de fuerza, y dado que tampoco había vicepresidente porque el Dr. Alejandro Gómez había dimitido varios años antes, el presidente provisional del Senado -senador Dr. José María Guido- asumió el PE, prestando juramento ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En este sentido, la ley de acefalia regulaba:

El funcionario que haya de ejercer el Poder Ejecutivo en los casos del art. 1º de esta ley, al tomar posesión del cargo, ante el Congreso, y en su ausencia ante la Corte suprema de justicia, prestará el juramento que prescribe el art. 80 de la Constitución. (art. 4º, ley 252)⁹

La Corte convalidó la situación de hecho al dictar sentencia en el caso “Pittó”.¹⁰ Interpretó que no le correspondía al máximo Tribunal pronunciarse sobre las causas que habían determinado la falta de presidente. Es más, considera que tiene el:

“...deber de asegurar la subsistencia y continuidad del orden constitucional, única valla cierta contra la anarquía o el despotismo” (Fallos 252:177. Considerando 6º).

Si bien la ley de acefalia disponía que el funcionario que asumía el PE -en el caso, el presidente provisorio del Senado- debía convocar a elecciones dentro de los 30 días, ello no sucedió sino hasta mayo de 1963.¹¹

⁹ El art. 80 es el actual art. 93 CN.

¹⁰ Fallos 252:177, sentencia del 4 de abril de 1962. El caso se surge con la presentación que hiciera el diputado nacional Luis María Pittó. Impugnaba el juramento que le había tomado la Corte Suprema al Dr. José María Guido. Asimismo, reclamó que fuera repuesto en su cargo el presidente derrocado.

¹¹ Los comicios fueron convocados mediante decreto-ley N° 3.284 del 2 de mayo de 1963 (B.O. N° 20.113 del 2 de mayo de 1963). Las elecciones tuvieron lugar el 8 de julio de 1963. Reunidos los

La segunda oportunidad de aplicación de esta ley se dio en 1973. En marzo de ese año, hubo elecciones y el 25 de mayo asumieron el Dr. Héctor J. Cámpora y el Dr. Vicente Solano Lima la presidencia y vicepresidencia de la Nación. El 13 de julio, ambos remitieron sus respectivas renuncias al Congreso. De acuerdo con la ley correspondía tomar posesión de la presidencia al Dr. Alejandro Díaz Bialek -presidente provisional del Senado- aunque finalmente recayó en el titular de la Cámara de Diputados, Sr. Raúl Lastiri, que prestó juramento ante la Asamblea Legislativa.¹² Días después, Lastiri convocó a la elección de presidente y de vicepresidente de la Nación.¹³

IV. La ley 20.972. Acefalia del Poder Ejecutivo

En circunstancias muy graves desde el punto de visto político, económico y social que incluso que daban margen amplio a especulaciones sobre una eventual renuncia o remoción por juicio político de la presidente María Estela Martínez de Perón, el Congreso sustituyó la ley 252 por un nuevo régimen de acefalia al sancionar la ley 20.972 que con algunas modificaciones es la que rige en la actualidad.

Conserva las normas relativas a la falta transitoria y simultánea del presidente y vice al regular, aunque llamativamente en el art. 5º:

“Cuando la vacancia sea transitoria, el Poder Ejecutivo será desempeñado por los funcionarios indicados en el artículo 1º y en ese orden, hasta que reasuma el titular” (art. 5º, ley 20.972).

colegios electorales procedieron a elegir a los candidatos de la Unión Cívica Radical del Pueblo, Arturo U. Illia- Carlos H. Perette para la presidencia y vicepresidencia de la Nación, respectivamente.

¹² Sorpresivamente, el Dr. Alejandro Díaz Bialek viajó a Madrid para participar en las reuniones preparatorias de la Conferencia de Países No Alineados que recién había de tener lugar en agosto de ese año.

¹³ Decreto N° 273 del 31/7/73. Los comicios se desarrollaron el 23 de septiembre, resultando triunfante. En esos comicios resultó triunfante la fórmula Juan D. Perón- María Estela Martínez de Perón, impulsada por el Frente Justicialista de Liberación.

Es el artículo 1° el que introduce cambios importantes. Hay una variación conceptual. La vacancia de la presidencia y de la vicepresidencia en forma permanente se define simplemente como acefalia del Poder Ejecutivo, recogiendo la objeción que se había planteado en oportunidad del debate del que nació la ley 252:

En caso de acefalia por falta de presidente y vicepresidente de la Nación, el Poder Ejecutivo será desempeñado transitoriamente en primer lugar por el presidente provisorio del Senado, en segundo por el presidente de la Cámara de Diputados y a falta de éstos, por el presidente de la Corte Suprema de Justicia... (art. 1°, 1° párrafo, ley 20.972)

Agregándose luego: "..., hasta tanto el Congreso reunido en Asamblea, haga la designación a que se refiere el artículo 75 de la Constitución Nacional" (art. 1, 2° párrafo, ley 20.972).¹⁴

No es una modificación menor. Quedó derogada la disposición según la cual los mencionados funcionarios debían convocar a elecciones dentro de los 30 días. Senadores y diputados reunidos "*en Asamblea*", es decir en forma conjunta se atribuyeron la facultad de encumbrar al presidente.

Debe aclararse que en este supuesto, los funcionarios aludidos- a diferencia de lo que se disponía en la ley 252, no asumen la presidencia de la República dado que:

El funcionario que ha de ejercer el Poder Ejecutivo en los casos del artículo 1° de esta ley actuará con el título que le confiere

¹⁴ El art. 75 es el actual art. 88 CN.

el cargo que ocupa, con el agregado “en ejercicio del Poder Ejecutivo... (art. 6º, 1º párrafo, ley 20.972).

La ley traza el camino a seguir:

La elección, en tal caso, se efectuará por el Congreso de la Nación, en asamblea que convocará y presidirá quien ejerza la presidencia del Senado y que se reunirá por imperio de esta ley dentro de las 48 horas siguientes al hecho de la acefalia. La asamblea se constituirá en primera convocatoria con la presencia de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara que la componen. Si no se logra ese quórum, se reunirá nuevamente a las 48 horas siguientes constituyéndose en tal caso con simple mayoría de los miembros de cada Cámara. (art. 2º, ley 20.972)

Se estableció un mecanismo indirecto de elección del presidente, no obstante que en aquella época estaban vigentes las enmiendas introducidas por medio del llamado Estatuto Fundamental o enmienda “*Lanusse*”, que había incorporado la elección popular directa del presidente de la Nación. Asimismo, al menos para la primera reunión, se exige una mayoría agravada que refleje un amplio consenso atendiendo a la importancia institucional de la decisión que ha de adoptar. De fracasar, bastará con la mayoría simple, pues no puede prolongarse la vacancia del Poder Ejecutivo.

Cabe aclarar que la Asamblea Legislativa será -en el caso de que la presidencia hubiera pasado a manos del presidente provisional del Senado- presidida por el vicepresidente del Senado y el titular de la Cámara de Diputados.

También se determina la cantidad de votos que se requieren para la toma de la decisión cuando establece:

La elección se hará por mayoría absoluta de los presentes. Si no se obtuviere esa mayoría en la primera votación se hará por segunda vez, limitándose a las dos personas que en la primera hubiesen obtenido mayor número de sufragios. En caso de empate, se repetirá la votación, y si resultase nuevo empate, decidirá el Presidente de la Asamblea votando por segunda vez... (art. 3°, ley 20.972)

La norma procura asegurar un amplio consenso de los senadores -representantes de las unidades políticas federadas- y de los diputados de la Nación -representantes del pueblo- alrededor de la persona que resulte favorecida para ocupar la presidencia de la Nación. De allí que se requiera más de la mitad de los votos, pero, si ninguno de los propuestos alcanzare esa mayoría, se prevé una segunda vuelta limitada a los dos más votados. La norma arbitra el procedimiento a seguir de darse empates entre los candidatos.

La ley vino a precisar los alcances de la expresión “funcionario público” que se emplea en la norma constitucional. Ese funcionario público entre los que puede decidir la Asamblea Legislativa deberá desempeñar:

“...alguno de los de los siguientes mandatos populares electivos: Senador Nacional, Diputado Nacional o Gobernador de Provincia” (art. 4°, 2° párrafo, ley 20.972).¹⁵

Durante el debate legislativo del proyecto de ley se argumentó que esos funcionarios gozaban de cierto grado de representatividad popular. No puede perderse de vista que el Estatuto Fundamental de 1972, al

¹⁵ Esta especificación fue producto de la modificación hecha al proyecto de ley enviado por el PE durante el debate en el Senado. Cabe consignar que el proyecto original en su art. 1° establecía que: “A los efectos de lo dispuesto en el art. 75 de la Constitución Nacional, se tienen por funcionarios públicos a los legisladores nacionales, a los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a los ministros del Poder Ejecutivo”. Asimismo, interesa destacar que dicho proyecto admitía que “...mientras la Asamblea no determine el funcionario que ha de desempeñar el cargo de presidente de la Nación, los ministros del Poder Ejecutivo, en acuerdo, podrán adoptar las resoluciones que fuese indispensables para el orden, la seguridad y la marcha regular de la administración disponiendo asimismo, cada uno por sí, las que correspondan al régimen económico de sus respectivos departamentos”. Esta posibilidad finalmente no fue aprobada por el Congreso.

modificar el texto constitucional, había consagrado no solo la elección directa del presidente y del vicepresidente sino también de los senadores de las provincias y de la capital y de los gobernadores de provincia.

Desde luego, que el elegido deberá cumplir los recaudos previstos constitucionalmente para ejercer el cargo de presidente de la Nación:

Para ser elegido presidente o vicepresidente de la Nación, se requiere haber nacido en el territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero; pertenecer a la comunión católica apostólica romana, y las demás calidades exigidas para ser electo senador. (art. 76 CN)

Se impone aclarar que, con la reforma constitucional, el recién mencionado artículo ha pasado a ser el art. 89 en cuyo texto se suprimió la condición de católico apostólico romano en sintonía con la libertad de cultos y la igualdad ante la ley. En igual sentido, ha sido modificada la fórmula del juramento presidencial y vicepresidencial. Ya no obliga a hacerlo “...por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios”. Ahora, la toma de posesión de los cargos se hará “...respetando sus creencias religiosas...”.

Por cierto, el funcionario llamado a ejercer el PE, por decisión del Congreso, deberá prestar el juramento constitucional ante el Congreso, y en su ausencia, ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En este aspecto, salvo por los cambios mencionados en el juramento en sí, se mantiene lo previsto en la antigua ley 252.

Por cierto, la nueva ley no aclara el tiempo durante el cual el elegido por el Congreso ejercerá la presidencia.

A la par, se eliminó la elección de un vicepresidente, tal como regulaba la ley 252 en su art. 3º.

La ley tuvo su primera aplicación en 2001. A 48 hs. de producirse un verdadero estallido social por la profunda crisis económica, el 20 de

diciembre el presidente -Dr. Fernando de la Rúa- envió su renuncia al Congreso Nacional, la que fue aceptada por la Asamblea Legislativa el 21. No habiendo vicepresidente dado que había dimitido en octubre de 2000, se puso en marcha el procedimiento legal para suplir la falta permanente de presidente y de vicepresidente. Se hizo cargo del Poder Ejecutivo el entonces presidente provisorio del Senado, senador por la provincia de Buenos Aires, Ing. Federico Ramón Puerta. Reunida por imperio de la ley la Asamblea Legislativa procedió a efectuar en los términos de la ley 20.972 “la elección a que se refiere el art. 88 de la Constitución Nacional”. Al día siguiente -22 de diciembre- fue elegido para ejercer la presidencia al por entonces gobernador de la provincia de San Luis, Dr. Adolfo Rodríguez Saa, que inmediatamente prestó el juramento constitucional ante la Asamblea.

En cuanto al tiempo de ejercicio de la presidencia por el Dr. Rodríguez Saa, en virtud de que la ley de acefalia no especifica por cuánto tiempo el presidente elegido por el Congreso ejercerá la presidencia, este determinó que debía convocarse a elección de presidente y vice para marzo de 2002 con entrega del mando en abril de 2002.¹⁶ Es decir que el período se extendería a poco más de 3 meses. Pero Rodríguez Saa renunció a la semana, debiéndose aplicar nuevamente el mecanismo previsto en la ley de acefalia aunque en esta oportunidad, debió hacerse cargo de la presidencia de manera transitoria el presidente de la Cámara de Diputados, senador Puerta había declinado su cargo de presidente provisorio de la Cámara Alta. El día 1 de enero de 2002, la Asamblea Legislativa procedió a elegir para ocupar la presidencia de la Nación al

¹⁶ La primera vuelta fue fijada para el día domingo 3 de marzo de 2002, y la eventual segunda vuelta para el domingo 31 de marzo. Asimismo, se estableció que “El Presidente designado...tendrá mandato hasta el día que asuman el Presidente y Vicepresidente de la Nación que resulten electos y nunca más allá del día viernes cinco (5) de abril de 2002”.

senador nacional por la provincia de Buenos Aires Dr. Eduardo Duhalde, quien juró ante dicho cuerpo.¹⁷

En este caso, el Congreso encomendó al Dr. Duhalde completar el período iniciado por el Dr. De la Rúa el 10 de diciembre de 1999. Entonces debía gobernar hasta el 10 de diciembre de 2003.

V. La ley 25.716, modificatoria de la ley 20.972

Hemos señalado que el presidente Duhalde debía concluir su presidencia el 10 de diciembre de 2003, pero en junio de 2002, al producirse un episodio de violencia con la muerte de dos militantes sociales, primero verbalmente y después por decreto 1399/02 y su modificatorio decreto 2356/02, convocó anticipadamente a elecciones y “enunció” que renunciaría a la presidencia de la Nación a partir del 25 de mayo de 2003. En ese contexto, en noviembre de 2002, el Congreso sancionó las leyes 25.684 y 25.716.¹⁸ Por la primera, dado que el PE no está habilitado constitucionalmente a modificar la normativa electoral, por un lado, suspendió la aplicación del art. 53 del Código Electoral Nacional, y por el otro, hizo recoger las fechas determinadas en el decreto del PE 2356/02 para la realización de la elección presidencial.¹⁹ Por la segunda, ley 25.716, modificó la ley de acefalía 20.972, estableciéndose:

¹⁷ Cabe aclarar que si bien comúnmente se alude a que entre diciembre y enero, la Argentina tuvo cinco presidentes, ello no es técnicamente correcto. El senador Federico Ramón Puerta y el diputado Dante Camaño no fueron presidentes de la Nación sino presidente provisorio del Senado y presidente de la Cámara de Diputados, “en ejercicio del Poder Ejecutivo” respectivamente, tal como determina la ley en su art. 6º, 1ª parte.

¹⁸ Ambas fueron sancionadas el 28 de noviembre de 2002.

¹⁹ El art. 1 de la ley 25.684, sancionada en noviembre de 2002, establecía: “Suspéndase lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.945 para la elección de Presidente y Vicepresidente que deban cumplimentar el período 10 de diciembre de 2003 – 10 de diciembre de 2007. Para la circunstancia aquí prevista, la convocatoria a elecciones de Presidente y Vicepresidente de la Nación será realizada por el Congreso Nacional. En los distritos, los ejecutivos respectivos conservan la facultad de convocar las elecciones de Senadores Nacionales y Diputados Nacionales”. De manera concordante, en el art. 4 de la misma ley, estableció: “Convócase al electorado de la Nación Argentina para que el día 27 de abril de 2003 proceda a elegir Presidente y Vicepresidente de la Nación”. Y en el art.

En caso de acefalia por falta de Presidente y Vicepresidente de la Nación, el Poder Ejecutivo será desempeñado transitoriamente en primer lugar por el Presidente Provisorio del Senado, en segundo lugar por el Presidente de la Cámara de Diputados y a falta de éstos, por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, hasta tanto el Congreso, reunido en Asamblea, haga la designación a que refiere el art. 88 de la Constitución Nacional. (art. 1º, 1º párrafo, ley 20.972, modificado por ley 25.716)

El Congreso no elige sino que hace "...la designación a que se refiere el artículo 88 de la Constitución Nacional". Criticamos esta distinción: en primer término porque el párrafo final del art. 88 CN no refiere a una designación sino a la elección de un nuevo presidente. En segundo lugar, la propia ley 20.972 empleaba ambos términos en igual sentido y así pueden leerse palabras "elección" en el artículo 4º y "designación" en el artículo 6º. Finalmente, cuando los legisladores reunidos en forma conjunta se disponen a cubrir la vacante en cuestión, lo hacen a partir de una elección hecha entre todos los potenciales candidatos –senadores, diputados y gobernadores- que desde luego, cumplen con los requisitos para el cargo de presidente de la Nación.

Al mismo tiempo, el art. 4º de la misma ley imprimió una nueva redacción al también art. 4º de la ley 20.972, previéndose que: "...En caso de existir Presidente y Vicepresidente de la Nación electos, éstos asumirán los cargos acéfalos" (art. 4º, 2º párrafo, ley 20.972, modificado por ley 25.716).

Desde luego que de no haberse hecho esta reforma legal, el 25 de mayo de 2003, hubiera sido necesaria una nueva reunión de la Asamblea

5: "Convócase al electorado de la Nación Argentina para que 18 de mayo de 2003 proceda, si correspondiera, a elegir en segunda vuelta Presidente y Vicepresidente de la Nación". Por otra parte, por una Disposición Transitoria contenida en el art. 7 de la misma ley, se suspendió la aplicación de la ley 25.611 -sancionada a mediados del mismo año- por el cual se regulaba un sistema de elecciones internas abiertas simultáneas y obligatorias para la selección de las candidaturas partidistas.

Legislativa para nombrar a un nuevo presidente que traspasaría el mando el 10 de diciembre del mismo año a los que fueran electos en abril (o eventualmente en mayo) de 2003.

Corresponde también recordar que en 1989, en el marco de una muy fuerte crisis económica, y con posterioridad a la elección del 14 de mayo de 1989, en la que se había impuesto el binomio Carlos S. Menem–Eduardo Duhalde (que debían asumir el 10 de diciembre de ese año), el presidente Alfonsín anunció que resignaría la presidencia a partir del 8 de julio de 1989 y que lo mismo haría el vicepresidente Víctor Martínez. Entonces, el día 7 de julio, el Congreso constituido en Asamblea Legislativa -en los términos de los arts. 82 a 85; 67 inc. 18 y 75 de la Constitución- y habiendo efectuado el correspondiente escrutinio de las actas de las Juntas Electorales que se habían reunido en cada capital de provincia y en la Capital Federal el día 7 de junio, proclamó al Dr. Carlos Saúl Menem y al Dr. Eduardo Duhalde como presidente y vicepresidente electos. Al día siguiente, el 8 de julio, la Asamblea Legislativa aceptó la renuncia del presidente Alfonsín y del vicepresidente Martínez y tomó juramento a los electos. El Congreso interpretó que la solución encuadraba en la norma constitucional “hasta que un nuevo presidente sea electo” y eso, justamente, ya se había producido, tal como indicamos. Así que la reforma de 2002 recoge también aquel antecedente.

Por otra parte, completa la norma:

El tiempo transcurrido desde la asunción prevista en este artículo hasta la iniciación del período para el que hayan sido electos, no será considerado a los efectos de la prohibición prevista en el último párrafo del artículo 90 de la Constitución Nacional. (art. 4º, ley 20.972, modificado por ley 25.716).²⁰

²⁰ La ley fue aprobada el 22 de noviembre de 2002.

Recuérdese que el art. 90 CN exige que quien haya ejercido de manera consecutiva dos veces la presidencia (o la vicepresidencia) debe dejar pasar un período completo para poder aspirar a una nueva elección integrando una fórmula presidencial. Este cambio permitió que para los comicios presidenciales adelantados al 27 de abril de 2003 con eventual segunda vuelta, el 18 de mayo y con transmisión del mando para el 25 de mayo del mismo año, pudiera presentar y eventualmente tener acceso al cargo de presidente de la Nación Argentina el por entonces expresidente Carlos S. Menem, quien había terminado su segundo período (consecutivo), el 10 de diciembre de 1999. Claramente, desde esta última fecha a abril o mayo de 2003, no habría transcurrido el plazo de 4 años.

La última aplicación de la ley de acefalia tuvo lugar al dictarse sentencia en el caso “Macri, Mauricio y Otros / Formula petición–Media cautelar de no innovar”

Tuvo lugar al dictarse sentencia en el caso “Macri, Mauricio y Otros / Formula petición–Media cautelar de no innovar”.²¹ El conflicto giró alrededor del traspaso de los atributos del mando presidencial (bastón y banda presidenciales) entre la presidente de la Nación saliente, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, y el presidente de la Nación entrante, Ing. Mauricio Macri.

La presidente saliente pretendía la ceremonia tuviera lugar ante la Asamblea Legislativa, reunida en el Palacio del Congreso Nacional. En cambio, el presidente entrante, siguiendo la tradición, aspiraba a que se efectuara en la Casa Rosada, sede de la presidencia.

Frente a la inminencia del cambio de gobierno -10 de diciembre de 2015-, presidente y vice electos, interpusieron una demanda con fundamento en los arts. 90, 91 y 93 CN. Sostuvieron que su mandato comenzaba a la hora 00:00 del 10 de diciembre y que informaciones vertidas por altos funcionarios del gobierno saliente habían generado

²¹ Causa N° 7954/2015.

una situación de incertidumbre respecto de si sería plenamente respetado su mandato constitucional. Solicitaron entonces una medida cautelar para que se ordenara a la presidente saliente que se abstuviera de seguir ejerciendo el cargo más allá de la hora 00:00 del 10 de diciembre, entendiendo que el período de la presidente Cristina Fernández de Kirchner concluía a la hora 24 del día 9 de diciembre.

El procurador fiscal en su dictamen sintéticamente opinó que el mandato de la presidente saliente “expiraría el 9 de diciembre a las 24 horas”.

Para fundamentar su resolución, la magistrada interviniente repasa las normas constitucionales y legales. Recuerda entonces que según la Constitución:

El presidente de la Nación cesa en poder el mismo día en que expira su período de cuatro años sin que evento alguno que lo haya interrumpido, pueda ser motivo de que se le complete más tarde. (art. 91, Constitución Nacional)

Y que el Código Civil y Comercial de la Nación determina que:

El modo de contar los intervalos del derecho es el siguiente: día es el intervalo que corre de medianoche a medianoche. En los plazos fijados en días, a contar de uno determinado, queda éste excluido del cómputo, el cual debe empezar al siguiente. Los plazos de meses o años se computan de fecha a fecha. Cuando en el mes del vencimiento no hubiera día equivalente al inicial del cómputo, se extiende que el plazo expira el último día de ese mes. Los plazos vencen a la hora veinticuatro del día del vencimiento respectivo. El cómputo civil de los plazos es de días completos y continuos, y no se excluyen los días inhábiles o no laborables. En los plazos fijados en horas, a contar desde una

hora determinada, queda ésta excluida del cómputo, el cual debe empezar desde la hora siguiente. Las leyes o las partes pueden disponer que el cómputo se efectúe de otro modo.

Entendió entonces que si la presidente saliente asumió su segundo mandato el 10 de diciembre de 2011 y el Presidente entrante debe iniciar el suyo el 10 de diciembre de 2015, toda vez que, según la Constitución, el mandato de ambos -por disposición constitucional- es de 4 años exactos, no había duda de que el período de la presidente saliente terminaba a la hora 24 del 9 de diciembre y el período del presidente Macri comenzaba a las 00:00 horas del 10 de diciembre de 2015. Es más, interpretó que si el mandato de la Dra. Fernández de Kirchner se extendía al 10 de diciembre o a parte del 10 de diciembre, entonces la presidente saliente terminaría gobernando 4 años y un día.

Determinado cuándo termina el mandato de un presidente y cuándo comienza el otro, la juez se refiere al momento en que el entrante tomará posesión del cargo.

Al respecto debe considerarse que según el art. 93 CN, presidente y vicepresidente toman posesión de sus cargos prestando juramento ante el presidente del Senado -que recuérdese es el vicepresidente de la Nación y que éste también había terminado su período a la hora 24 del 9 de diciembre- y ante la Asamblea Legislativa y, además, la doctrina interpreta que el juramento configura un requisito esencial para la validez del título de iure del presidente y del vicepresidente. Se entiende que si se niega a prestarlo o si asume el cargo sin jurar antes, se convertiría en un gobernante de facto. A la luz de lo expuesto, entonces el mandato del presidente y vice entrantes se inicia a la hora 00:00 del 10 de diciembre, pero, es a partir del juramento ante la Asamblea que “tomarán posesión de sus cargos”.

A la luz de esta cuestión, no habiendo presidente ni vicepresidente, ¿quién gobierna en esas horas que se extienden desde el inicio del mandato

hasta el momento de la jura ante las Cámaras Legislativas reunidas en Asamblea y la consecuente asunción de los cargos por los entrantes?. Hay que tener presente que el PE no puede estar en receso. Por eso, la Constitución regula un orden sucesorio que además se completa la ley de acefalia según la cual si faltan presidente y vice transitoria y simultáneamente, el Poder Ejecutivo será desempeñado transitoriamente por el presidente provisorio del Senado, en su defecto por el presidente de la Cámara de Diputados y a falta de estos dos últimos, por el presidente de la Corte. Fue por ello que en ese lapso que fue desde el inicio del mandato presidencial—00:00 hora del día 10 de diciembre de 2015- y la jura ante el Congreso correspondía que quedara a cargo del PE nacional el presidente provisorio del Senado.²²

Nuestra opinión

Hemos hecho un repaso de las normas reguladoras del régimen de acefalia que se han dado en nuestro país. Repasamos asimismo el marco de los hechos que rodearon su adopción y acontecimientos de aplicación concreta. Es evidente que están impregnadas del marco histórico -de los hechos concretos- que rodearon su sanción y puesta en acto. Reflejan también la poco calmada -más bien agitada- vida política argentina que alguien podría calificar de que hasta interesante.

La ley 252, primera ley de acefalia, fue sancionada a requerimiento de circunstancias trágicas: el fallecimiento del vicepresidente de la Nación en ejercicio del Poder Ejecutivo por la ausencia de su titular, el presidente Mitre que se hallaba en el frente de guerra.

²² Senador Nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dr. Federico Pinedo. Este entregó los atributos del cargo presidencial al presidente de la Nación Ing. Mauricio Macri en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno.

La segunda, ley 20.972, que nos rige, surgió en un marco de peligros ciertos para el mantenimiento del orden constitucional que se verían confirmados por los hechos menos de un año después de dictada la ley al instalarse un nuevo gobierno militar. Los discursos de los legisladores intervinientes se afanaban en disimular la situación, pero en nuestra opinión, eran conscientes de las dificultades enormes de aquel tiempo y buscaron generar la herramienta útil para enfrentar la eventual renuncia o remoción de la titular del Poder Ejecutivo en ese momento.

Incluso, las últimas modificaciones efectuadas a la ley vigente -en noviembre de 2002- son también producto de una grave coyuntura; fueron respuestas de emergencia dentro de la emergencia: la renuncia anticipada del presidente designado Dr. Eduardo Duhalde.

Ambas normas, la derogada ley 252 y la vigente ley 20.972, coinciden en el criterio de que esté legalmente regulado el mecanismo de acefalia en forma preventiva. Es decir, que el Congreso fije un orden sucesorio en el supuesto de vacancia temporal o permanente del PE por la falta del presidente y de su vicepresidente. Ofrece la seguridad de una respuesta pronta a una circunstancia indudablemente perturbadora como es la falta de uno de los órganos del poder estatal, cuyas funciones no pueden quedar entre paréntesis en momento alguno. Asumimos que es una postura razonable compatible con la Constitución Nacional cuando manda al Congreso, en la primera parte de su art. 88, determinar qué funcionario público ha de desempeñar la presidencia hasta que hubiera cesado la causa de inhabilidad o un nuevo presidente sea electo.

Pero se distinguen en cuanto a la solución que podríamos llamar de fondo. La ley original definía que el funcionario llamado a ejercer el PE en el supuesto de acefalia definitiva, prestaba juramento ante el Congreso y en su defecto ante la Corte y luego, dentro de los 30 días, debía convocar a elecciones. Más allá, de no especificarse el tiempo de su realización efectiva, dejaba librada a la voluntad de la Nación la

decisión de quiénes habrían de ocupar la presidencia y la vicepresidencia de la Nación. Nótese además que era un tiempo en que la Constitución regulaba una participación indirecta del pueblo en la nominación de ambos magistrados electivos. En cambio, la ley sancionada en 1975 (estando vigente la elección popular directa) veda la intervención del pueblo en la solución a la crisis. En efecto, atribuye a los legisladores nacionales decidir entre un gobernador, un senador o un diputado de la Nación para cubrir el cargo de presidente de la Nación, únicamente. Le da mayor margen de maniobra al Congreso que en todo caso, podrá “declarar el caso de proceder a una nueva elección”.

Ahora bien, ¿la expresión “un nuevo presidente sea electo” puede interpretarse en el sentido de elegido -o desde la reforma de 2002- designado por el Congreso?

Entendemos que no. La norma constitucional es muy clara. La ausencia transitoria o permanente del titular del Poder Ejecutivo es suplida por el vicepresidente de la Nación. Luego -el mismo art. 88 CN- contempla dos supuestos de acefalia que acertadamente, entendemos, es exclusivamente del Órgano Ejecutivo mas no de la República. La acefalia será transitoria si faltan presidente y vicepresidente de manera simultánea y limitada temporalmente; en este supuesto el PE será cubierto a partir de aplicar la ley de acefalia que previamente ha precisado un orden de “suplentes” que ejercerán las funciones presidenciales hasta que “hubiera cesado la causa de inhabilidad” con el consecuente restablecimiento de alguno de aquellos que vuelven al ejercicio de sus funciones.

En cambio, la acefalia será definitiva cuando vacasen la presidencia y la vicepresidencia en forma simultánea y permanente y, entonces, el funcionario llamado a cubrir el cargo de presidente habrá de ejercerlo hasta “un nuevo presidente sea electo”. Nuevo presidente que resultará de la puesta en marcha del proceso regulado por los arts. 94 a 98 de la Constitución Nacional. Es decir, el que derive de la consulta electoral directa al pueblo.

No puede inferirse del art. 88, in fine, que sea el Congreso el encargado de elegir al ciudadano que ejercerá el poder ejecutivo con el título de presidente de la Nación. Implica ampliar sus facultades por medio de una ley. Las potestades de las que están investidos los poderes constituidos son específicos y no pueden superar los límites de los conferidos constitucionalmente de manera expresa o implícita. La elección -término usado por la ley 20.972 en su primera versión- o la designación -palabra preferida por el legislador con la ley 25.627- hecha por el Congreso fijándole además un tiempo de actuación como sucedió en los casos del Dr. Rodríguez Saa y del Dr. Duhalde en el marco de la ley 20.972, carecen de asidero constitucional, no encuadrando en sus facultades implícitas.

Hay un impedimento constitucional que no se disimula con la mera sustitución del verbo “elegir” por “designar”, amén y tal como afirmamos más arriba, cuando el Congreso designa a quien ejercerá la presidencia entre un senador, un diputado o un gobernador, realiza una elección entre todos los potenciales candidatos.

Insistimos, la Constitución solamente prevé que de darse “...destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de inhabilidad o un nuevo presidente sea electo”. De manera alguna admite la elección o la designación de un presidente con carácter definitivo al que además le pueda fijar un plazo de ejercicio del cargo.

Concluimos señalando que -sin perjuicio de los ajustes que pueda aconsejar hacer la experiencia- debe rescatarse el régimen previsto en la primera ley de acefalia que establecía la elección popular -por entonces indirecta del presidente y del vicepresidente- y que hoy, sería directa conforme surge del texto constitucional.

No obsta a ello, la exigencia constitucional de realización de los comicios presidenciales con una anticipación de 2 meses a la finalización

del presidente en ejercicio toda vez que el funcionario que ejercerá la presidencia -fuere el presidente provisorio del Senado, el presidente de la Cámara de Diputados o en ausencia de éstos, el presidente del máximo Tribunal Federal- lo haría “hasta que un nuevo presidente sea electo”. De modo tal que cada uno de ellos, eventualmente, solo sería un encargado del Poder Ejecutivo en una situación de emergencia. Tal criterio no sería novedoso: lo encontramos en el caso del Gral. Mitre que fue encargado del PE tras la crisis de 1861 arrastró a la renuncia del presidente Derqui y poco después del vicepresidente Pedernera que por decreto declaró en receso “el Ejecutivo Nacional”.²³ Por cierto, la legislación debería prever no solamente un término para la convocatoria a la elección directa de un presidente y un vicepresidente sino también el plazo para su realización. Debe evitarse la situación que se dio en 1962, con el Dr. José M. Guido.

Sostenemos que ha de elegirse una fórmula completa. No se está libre de que se den en el transcurso del período que inaugura el presidente electo, alguno de las condiciones previstas en la primera parte del art. 88 CN. La ley vigente solamente contempla la designación del presidente. En cambio, la ley 252, refería a la elección del presidente y del vice.

Con respecto al actual art. 4º de la ley de acefalia nos lleva a plantearnos por qué de darse esta situación -esto es, una asunción anticipada de los respectivos cargos- se admite que se ejerza el mando por más de 4 años. Tal situación no nos es desconocida. Tuvo lugar en dos ocasiones. En 1999, cuando al finalizar el segundo período el presidente Carlos Menem -que había comenzado el 8 de julio de 1995 al cumplirse los seis años de su primer período, tal como establecía la Constitución previo a su última reforma- y nuevamente, en 2003, al tomar posesión de sus cargos el presidente Dr. Néstor Kirchner y el vicepresidente, Sr Daniel Scioli. Habían sido elegidos en abril de 2003 y atento a que el presidente

²³ Decreto del 12 de diciembre de 1861. Llamativamente expidió el mencionado decreto en carácter de “vicepresidente en ejercicio del Poder Ejecutivo”.

designado Eduardo Duhalde abandonaría su cargo el día 25 de mayo, asumieron sus respectivos cargos en esa fecha. No encontramos traba constitucional para que finalizaran el ejercicio de sus funciones el día 25 de mayo del año 2007. Era lo congruente la ya mencionada parte final del art. 88 y con el art. 91 de la Constitución Nacional que pone un límite al período presidencial.

El presidente y vice electos han de iniciar nuevo período presidencial, que por definición constitucional debe terminar al cumplirse los cuatro años de la fecha de inauguración. Carece de fundamento constitucional atar el comienzo de los períodos presidenciales al día 10 de diciembre del año que correspondiente. Esta fecha -que en 1983- marcó el fin del régimen militar y la reinstalación del orden constitucional, aparece mencionada en el texto constitucional cuando dispone: “El mandato del presidente de la Nación que asuma su cargo el 8 de julio de 1995 se extinguirá el 10 de diciembre de 1999” (Disposición Transitoria 10ª, Constitución Nacional). Pero se trata precisamente de una norma fijada para arreglar el tránsito hacia la Constitución reformada. Esa fecha valiosa en el recuerdo de los argentinos debía tener una sola aplicación y ello se dio en 1995.

¿Estamos transitando momentos que puedan hacernos pensar en la aplicación de la ley de acefalia? No, y por ese motivo ponemos la lupa sobre este asunto. ¿Por qué no analizar y eventualmente legislar aprovechando la calma, lejos de las emergencias que hemos conocido? ¿Por qué esperar a una crisis?

Bibliografía

- Academia Nacional de la Historia. (2006). Constitución Nacional de 1853: Edición facsimilar y documentada.
- Barrancos y Vedia, F. N. (2004, octubre 27). Las alternativas de la acefalía presidencial. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- Bidart Campos, G. J. (1997). Manual de la Constitución reformada. Buenos Aires: Ediar.
- Bidart Campos, G. J. (2003). Una flagrante inconstitucionalidad en la nueva ley de acefalía 25.716. La Ley, 2003(B), 1478.
- Boletín Oficial. (1973, julio 26). Decreto N.º 96 del 20/7/73 (p. 2).
- Cámara de Diputados de la Nación. (2002, noviembre 28). *Diario de Sesiones*, 36ª reunión, 17ª sesión ordinaria.
- Cámara de Senadores de la Nación. (2002, noviembre 21). *Diario de Sesiones*, 35ª reunión, 18ª sesión ordinaria.
- Cámara de Senadores de la Nación. (2002, noviembre 27). *Diario de Sesiones*, 37ª reunión, 19ª sesión ordinaria.
- Cámara de Senadores de la Nación. (2002, noviembre 28–29). *Diario de Sesiones*, 38ª reunión, 20ª sesión ordinaria.
- Castagno, A. (2009). EDCO (p. 439).
- Causa N.º 7954/2015, Juzgado Criminal y Correccional Federal N.º 1 de la Capital Federal. (1999, diciembre 9). Macri, Mauricio y otros / Fórmula petición – Medida cautelar de no innovar, Resolución N.º 111/15.
- Congreso Nacional, Cámara de Diputados. (1989, julio 7). Asamblea Legislativa.
- Congreso Nacional, Cámara de Diputados. (1989, julio 8). Asamblea Legislativa (continuación).
- Congreso Nacional, Cámara de Senadores. (1868, mayo 28). Número 6, 4ª sesión ordinaria.

- Congreso Nacional, Cámara de Diputados. (1868, julio 31). 10ª sesión ordinaria.
- Congreso Nacional, Cámara de Senadores. (1868, septiembre 3). Número 41, 41ª reunión, 37ª sesión ordinaria.
- Congreso Nacional, Cámara de Diputados. (1868, septiembre 11). 34ª sesión ordinaria.
- Congreso Nacional, Cámara de Senadores. (1868, septiembre 19). Número 50, 50ª reunión, 42ª sesión ordinaria.
- Congreso Nacional, Cámara de Senadores. (1975, julio 8). 15ª reunión, 2ª sesión especial.
- Congreso Nacional, Cámara de Senadores. (1975, julio 8). *Ley 20.972*, 15.ª reunión, 2.ª sesión especial.
- Congreso Nacional, Cámara de Diputados. (1975, julio 11). 16ª reunión, 2ª sesión especial.
- Congreso de los Diputados, Dirección de Estudios y Documentación, Departamento de Publicaciones. (2003). *Constitución Española* (Edición facsímil; promulgada el 27 de diciembre de 1978).
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Fallos 252:177). *Pittó, Luis M. s/ petición*.
- Ekmekdjian, M. Á. (1999). *Tratado de derecho constitucional*. Buenos Aires: Depalma.
- Gelli, M. A. (2018). *Constitución de la Nación Argentina: Comentada y concordada* (5.ª ed. ampliada y actualizada, Tomo II). La Ley.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1998). *El federalista*. Fondo de Cultura Económica.
- La Ley. (2004). *Constitución Nacional: Antecedentes históricos, tratados y convenciones con jerarquía constitucional*. Buenos Aires.
- Ley 25.716. (2003, enero 8). *Boletín Oficial*.
- Luna, F. (1975). *Todo es Historia* (N.º 99). Buenos Aires.

- Manili, P. L. (2024). *Tratado de derecho constitucional argentino y comparado* (2.ª ed. ampliada y actualizada, Tomo VI). La Ley.
- Pereyra Pinto, J. C. (1968). *Los antecedentes constitucionales argentinos: La historia de la Constitución*. Editorial El Coloquio de Económicas. Registro Nacional. (1868). *Ley 252*.
- Registro Nacional de la República Argentina. (1883). *Documentos expedidos desde 1810 a 1873* (Tomo IV, 1867 a 1862). Publicación Oficial.
- República Argentina. (2001, diciembre 22–23). *Versión taquigráfica. Asamblea Legislativa*.
- República Argentina. (2002, enero 1). *Versión taquigráfica provisional. Asamblea Legislativa*.
- Rosatti, H. (2011). *Tratado de derecho constitucional* (Tomo II, 1.ª ed.). Rubinzal-Culzoni Editores.
- Serrafero, M. D. (1999). *El poder y su sombra: Los vicepresidentes*. Editorial de Belgrano, Universidad de Belgrano.
- Zanini, J. H. (1973). *Constitución de la Nación Argentina: Concordada con sus reformas y antecedentes*. Editorial Astrea.

Crisis y desafíos de la democracia moderna: valoraciones conceptuales

Crisis and Challenges of Modern Democracy: Conceptual Assessments

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.190>

Constantino Riquelme Ortiz*

<https://orcid.org/0000-0002-7929-5897>

Resumen: Contextualizar los periodos de crisis democrática y sus desafíos que hacen presentes a esta no es fácil. Los actuales periodos de incertidumbre y de caos en la sociedad política internacional, matizan el descontento de los ciudadanos, como parte fundamental de la sociedad hacia la deconstrucción de una democracia. Es propicio reforzarla, a través del fortalecimiento de una cultura democrática, con resiliencia y capacidad para adaptarse a los cambios emergentes. No existe una democracia perfecta esta ha sido construida a lo largo de la historia por grandes luchas generacionales. Cabe recordar que la cura de ella debe surgir de sus propios cimientos. Como demócratas, debemos influir en su fortalecimiento y reforzamiento. Solo así lograremos, una sociedad más justa y progresiva en los próximos tiempos.

Palabras clave: América Latina, autocracia, crisis de la democracia, democracia moderna, desafíos de la democracia.

Abstract: To contextualize the periods of democratic crisis and their challenges that are present is not an easy task. The current periods of uncertainty and chaos in the international political society, emphasize the discontent of citizens, as a fundamental part of society, towards the deconstruction of democracy. It is worthy to strengthen it by reinforcing a democratic culture with resilience and the capacity to adapt to emerging changes. There is no such thing as a perfect democracy; it has been built along history, through great generational struggles. It is important to remember that the cure for it must emerge from its own bases. As democrats, we must influence on its strengthening and reinforcement. Only in this way will we achieve a fairer and more progressive society in the times to come.

Keywords: Modern democracy, crisis of democracy, challenges of democracy, autocracy, Latin America.

* Jefe de Investigación y Publicaciones del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral. Fue Director de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas y Coordinador de Maestría y Doctorado en la USMA. Con respecto a sus estudios tiene un Master en Desarrollo Directivo y Liderazgo con la Universidad de Barcelona, Master en Coaching en OBS Business School, un DEA en el Doctorado en Derecho Internacional Público por la Universidad Autónoma de Madrid España, así como una

Introducción

Estructurar conceptualmente la democracia, a partir de la crisis y de los desafíos que se hacen presentes, permite a través de la investigación brindar reflexión sobre el sentido y alcance de la democracia, conforme a las siguientes preguntas: ¿Existe actualmente una crisis de la democracia representativa?, ¿Cuáles desafíos enfrenta la democracia en la actualidad?, ¿Cómo se aborda su defensa en esta era de redes virtuales, y de inteligencia artificial?, ¿Se interpreta en estos períodos de forma similar, o existe una diferencia en cuanto a su valoración actual?

La investigación busca responder a una diversidad de interrogantes, propias del mensaje establecido en textos y en redes, del cual se presagia un futuro que contextualiza períodos de crisis de la democracia o de aprender a vivir en democracia. De cuál modelo o democracia adjetiva se presagia su funesta decadencia. Distintos regímenes políticos democráticos, han convivido bajo cimientos del pensamiento liberal y de la democracia representativa. La Carta Democrática Interamericana (2001), en su contenido sustantivo hace referencia a la democracia representativa, prevalente en la región de las Américas. Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha brindado criterios jurisprudenciales sobre el sentido y alcance de la democracia representativa, conforme a lo expuesto en la Carta Democrática Interamericana.

A partir de lo expuesto se aborda la investigación, bajo el cauce de la metodología cualitativa, permitiendo enfatizar en su enfoque histórico-descriptivo, lo cual intenta brindar la previsibilidad de los

Maestría en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, Diplomado en Liderazgo y Gestión Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid y Diplomado en Docencia Universitaria por la Pontificia Universidad Javeriana. Es Docente Universitario en la Universidad Católica Santa María la Antigua (USMA).

actuales fenómenos y señalar si caminamos hacia el ocaso de los cimientos de la democracia representativa y de su posterior sustitución por otro modelo democrático o, muy al contrario, se fortalecen las tendencias o regímenes iliberales, autócratas, cesaristas o dictatoriales, los cuales se han caracterizado por aporofobia u odio hacia los migrantes, propio de su condición de pobreza y anhelo, o ideal de crecer como seres humanos, en otras regiones. El negacionismo en el avance de los derechos humanos y la constante incertidumbre de hacer responsable a otros, caracteriza a muchos gobiernos, cuya intención es el control absoluto del poder.

Es importante destacar la presente investigación a través de la conformación de su estructura. La misma ha sido clasificada en tres partes, buscando así hacer presente los peligros y desafíos que confronta en esta era digital y del web ciudadano o ciudadano de las redes, siendo de particular importancia valorar su interpretación del concepto democracia. La primera parte de la investigación aborda la importancia de la democracia en la era digital y de inteligencia artificial. Las segunda y tercera parte hacen referencia a la crisis de la democracia en la actualidad, y de los desafíos que se hacen cada día.

I. La democracia en la era digital

En un contexto, en el que las redes son el único medio de exposición, deliberada o accidental, del contenido político, y que la lógica estética y narrativa del contenido populista son privilegiadas por algoritmos de las plataformas, que favorecen su viralización, estos contenidos no solo influyen en, las actitudes políticas, sino también en las creencias; algo que atacan, precisamente los *deepfakes*, y, finalmente los comportamientos políticos (Guerrero-Sole, 2025, p. 142).

Los actuales comportamientos políticos, en una nueva era marcada por silogismos, donde la inteligencia artificial permite en cada momento

obtener un cúmulo o multiplicidad de información sobre un término o un concepto. Es decir, los algoritmos definen el pensamiento humano a través del procesamiento de datos y de cómo el acompañamiento que la inteligencia artificial brinda información, a cada ser humano, producto de la obtención e identificación de patrones establecidos, que han sido brindados por la diversidad de información que se obtiene en esta era de redes digitales.

Cabe destacar, y conforme a su importancia valorar el contenido del Reglamento sobre Inteligencia Artificial¹ (Julio, 2024), que se estará implementando gradualmente hasta agosto de 2027 en la Unión Europea. Este hace una regulación del uso de la inteligencia artificial en el sector público y privado,

ofreciendo a las partes la posibilidad de cumplir sus obligaciones de forma directa o mediante medidas alternativas, siempre y cuando respeten plenamente los principios de derechos humanos, democracia y Estado de derecho, por lo que se tienen en cuenta las diferencias entre los sistemas jurídicos a nivel global. (Castellanos Claramunt, 2025, p. 85)

Castellanos en un análisis crítico al reglamento señala que “no sabemos hacia donde evolucionará esta tecnología, pero lo que sí podemos intuir es que de cómo se inserte en las sociedades dependerá en buena medida la pervivencia de las democracias”. Y no nos referimos a que haya que regular la protección de derechos fundamentales. “El problema es la materialización de todo ello en algo tangible” (Castellanos Claramunt, 2025, p. 63).

Intentar definir la democracia representativa a través de la inteligencia artificial, conforme al desarrollo de distintos regímenes políticos de la actualidad, sus términos aplicados conforme a los actuales comportamientos

¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AL_202401689

políticos, permite establecer acepciones positivas o negativas sobre el actual manejo político – institucional que ha sido establecido a partir de la década de los noventa, promoviendo, en gran medida un neoliberalismo marcado por la implementación de políticas de ajuste estructural y de privatización de las empresas estatales. Este nuevo milenio representa el surgimiento de un posneoliberalismo el cual produce la necesidad de establecer reformas al modelo de la democracia representativa, y marca una era denominada del “post” y del “neo”, lo cual incide en las actuales definiciones conceptuales que se han brindado, en el nuevo milenio.

Harari afirma, de manera irónica, que la democracia podría volverse imposible debido a que la tecnología de la información se está sofisticando en exceso. Si los algoritmos incomprensibles toman el control de la conversación y, en particular, si distorsionan los argumentos razonados, promoviendo el odio y la confusión, se volverá inviable mantener un debate público constructivo (Harari, 2024, p. 403).

Desde esta premisa, se puede pensar que vivimos una época o una nueva era de construcción o en su defecto, deconstrucción de la democracia, la cual adquiere nuevas dimensiones conforme a intereses y vacíos existentes, lo cual brinda sendas discusiones entre la brecha tecnológica del pensamiento racional, propiciada entre el inmigrante digital y el nativo digital, lo que representa la necesidad de superar convencionalismos existentes, y refleja en el pensamiento del “navego y luego existo” al pensamiento clásico de Descartes, del “pienso y luego existo (*cogito ergo sum*)”.

Una dicotomía discursiva sobre cómo democratizar nuestras democracias, plantea un debate ético y filosófico, de cómo reflexionar ante los nuevos problemas democráticos y cuales constituyen las nuevas demandas de la generación de cristal o de la nueva generación digital muy en contraposición, con la generación del siglo XX que vivió escenarios de guerras, dictaduras y permanente violación grave de los derechos

humanos, propiciada en un contexto de guerra fría y de lucha ideológica liderado en gran medida por las potencias de la época (Unión Soviética y los Estados Unidos). Esta lucha generó una época en el establecimiento del derecho de rebelión y de imposición de la doctrina de seguridad nacional por los aparatos de poder militar, lo cual propició una recurrente, masiva y sistemática violación de los derechos humanos, en el caso de América Latina, se constituyó en la excusa para contrarrestar toda influencia comunista, en la región.

La actual era se encuentra marcada por nuevas realidades que plantean posibles matizaciones de cómo interpretar o defender la democracia, lo cual evidencia una adhocracia que, de acuerdo a Rheingold Howard, señala que “se utiliza para referirse a una estructura que no tiene jerarquías definidas, en donde cada uno de los integrantes de un grupo hace aportes para la construcción de un objetivo común” (Rheingold, 2004, p. 105).

La brecha digital entre pobreza multidimensional, “analfabetismo digital” y “analfabetismo funcional o absoluto”, genera como resultado hacer propuestas desacertadas sobre democracia; lo cual produce una sociedad virtual que marca la diferencia entre “ciudadano digital” y “ciudadano no digital”, afectando en sí la democracia como un sistema que defiende la igualdad y libertad de todos y todas de gozar, en igualdad de condiciones, de los mismos beneficios. Solo basta pensar en los desafíos futuros que enfrentaría la democracia, si el acceso a los medios tecnológicos lograra un acceso tecnológico del 90% de la población mundial. La intervención o participación, en redes tecnológicas como herramienta de comunicación ciudadana promoverían cambios sustanciales o en su defecto, originaría aportes triviales y un ocaso de la democracia propiamente.

Castañeda Bustamante señala que los lugares de encuentro en internet permiten que allí asistan sujetos de diversas categorías, usando todos sus roles posibles, dentro de los cuales la simulación es la que mejor puede expresarse, pues en ella las relaciones no se hacen entre

individuos, sino entre sus narraciones (...). Interactúan escondiendo la imagen que le es familiar al que está al otro lado de la pantalla (Castañeda Bustamante, 2011, p. 94).

La emergencia de nuevos derechos, la incertidumbre económica, la crisis de representación y la corrupción galopante de nuestras élites políticas induce en la ciudadanía un desapego en hacer defensa de la democracia, siendo “testigo” de su ocaso, propio de una deconstrucción permanente, propiciada en gran medida por las élites políticas, lo cual produce descontento o desafección de los ciudadanos hacia la democracia, es decir una apatía hacia el sistema político democrático vigente. Ese desapego o desinterés, propiciado en gran medida por las actuales incertidumbres globales, propicia en las nuevas generaciones una desubicación de la realidad social, lo cual las conduce, en gran medida, a inclinarse hacia otras realidades del momento, lo cual propicia que olviden los principales cimientos por los cuales se ha forjado la democracia, como ha sido la libertad e igualdad. Las actuales circunstancias reflejan poca solidaridad en unos o defensa total en otros de nuevas realidades presentes, o de luchas por el control de lo digital y de hacer al ciudadano digital.

II. Crisis de la democracia moderna

La democracia ha sido objeto de inspiración del ser humano a lo largo de la historia. Su fuente brinda valiosos aportes de grandes pensadores de distintas corrientes del pensamiento cuya conceptualización promueve el derecho de la colectividad o de la sociedad propiamente de alcanzar la libertad, igualdad, pluralidad, tolerancia y no discriminación, siendo relevante el reconocimiento del derecho de toda persona humana o de todos colectivamente de vivir en una sociedad justa y humana, cuyo anhelo es digno de alcanzar. Aprender a convivir como seres humanos racionales, resulta plausible pensar que su convicción representa grandes

desafíos a la democracia, propio de un contexto de reflexión sobre la naturaleza humana, que permita en sus gobernantes la participación de sus ciudadanos, cónsona con los más altos estándares que forman una gobernabilidad democrática propiamente.

No hay que olvidar que la democracia es cómo un pacto o acuerdo de buena fe entre el titular del poder, es decir el pueblo y el gobernante. Ya elegido por el pueblo, el gobernante debe establecer una bona fides exigit ut, quod convenit, fiat, es decir, “la buena fe exige que se haga lo que se convino”. El pueblo, al legitimar el gobernante en el poder como su titular, busca el cumplimiento en él de sus preceptos de fortalecer el sistema democrático. Aunado a esta valoración, cabe preguntarse si la realidad política define a la democracia. O todo lo contrario, nos encontramos en la emergencia de la autocracia, como un ideal “distorsionado” que prevalece aún en la mente del pueblo, quien al no distinguir entre libertad y restricción de derechos, puede fácilmente vincularse a designios de “servidumbre voluntaria”, haciendo presente la siguiente expresión “un pueblo que no lucha por sus valores y sin principios democráticos claros, no merece ser valorado como un pueblo democrático”.

Nuestra evolución socio-político y socio-económica inciden en el debilitamiento de preceptos, principios y valores democráticos, por parte de regímenes que utilizan la democracia y “defienden su existencia y permanencia” en períodos de campañas electorales. Luego de acceder al poder, ya legitimados los mismos por la Constitución y las leyes electorales, encuentran cualquier excusa o crítica para defenestrar valores y principios democráticos, de lo cual se beneficiaron como candidatos; pero al acceder al poder consideran los mismos de forma negativa, es decir, es nefasto toda vez que sus intereses personales o particulares se ven afectados, lo cual propicia no tolerar ser cuestionados por un mal manejo de la gestión pública, y de actos de corrupción que promueven, producto del desastre institucional que han contribuido en establecer sin

rendición de cuentas. Bosco sostiene que una persona que ha mentido muchas veces, o que dice lo opuesto de lo que hace, debe tener, por puro sentido común, muy poca credibilidad, y así debería apreciarse por los electores (Bosco Castilla, 2012, p. 82).

Kelsen a su vez señala que la democracia no solo debe ser legítima en su origen, sino que debe concretarse en el uso de poder que respete y se comprometa a respetar en general, los derechos de las personas y, con particular relevancia, de las minorías (Kelsen, 2002). Su valoración se concretaba en que la opinión mayoritaria no necesariamente es la correcta, haciendo particular énfasis en la lógica y el razonamiento. Sartori a su vez aborda, en su análisis sobre las mayorías, que el futuro de la democracia depende de la capacidad de las mayorías de convertirse en minorías, y a la inversa, de las minorías en mayorías (Urbiniati, 2020, p. 31).

El significado de las democracias modernas está relacionado y sujeto al descubrimiento de la discrepancia, de la diferencia de opinión y el contraste no son incompatibles con el orden y autoridades sociales (Sartori, 1965, p. 269). Ferrajoli sostiene que, en democracia, la igualdad, la libertad, la dignidad de las personas, no se demuestran, no se deducen y tampoco se inducen de la más o menos amplia aceptación compartida (Ferrajoli, 2014, p. 104).

La construcción de una sociedad democrática a partir de una literatura especializada es consustancial con los argumentos en favor y en contra de la democracia, lo cual deviene en especie *mutatis mutandis*, o en su efecto como un *ethos democrático*, fortalecido a través de la creación de normas, principios y valores que permiten concebir la importancia de grandes postulados, establecidos desde la antigüedad hasta el presente.

Uno de los mayores retos de la democracia es constituir mecanismos que permitan la perdurabilidad de las decisiones y la capacidad de resiliencia ante los cambios circunstanciales de las mismas. La democracia como valor ha sido desvalorizado o excluido del lenguaje del poder por quienes

controlan, el poder político propiamente. Por ello nuestra democracia subyace en un descontrol y una debilidad institucional de constituir un verdadero modelo de gestión pública, lo cual conduce a una desigualdad social permanente.

Hacer un análisis a partir de una visión filosófica de la democracia y el autoritarismo, es como reflexionar sobre la filosofía humana en la interpretación de la amistad y de la enemistad. No hay razonamiento que niegue la deducción de que la democracia representa lo positivo como forma de gobierno en una sociedad democrática, y que la autocracia es todo lo contrario, representa el negacionismo de libertades y derechos que tiene cada ser humano. Todos los derechos y libertades hunden sus cimientos en la necesidad de preservar la democracia. Siendo de particular relevancia su preservación ¿Por qué como ciudadanos pensantes, cuestionamos su existencia? Será que la misma puede abocarse a saltos históricos que establecen períodos de incertidumbre política y económica, lo cual afecta, el fortalecimiento de regímenes democráticos.

El término “crisis en la democracia”, “crisis de la democracia” o “crisis del hundimiento democrático” propiciada por Morlino, quien realiza su valoración a la crisis europea de los años sesenta, y señala que la misma no alcanzó necesariamente una mayor radicalización. Muy por el contrario, puede darse incluso la tendencia de las formaciones extremistas a desradicalizarse (...), puede haber violencia terrorista, que declina con el tiempo; pero la politización antidemocrática de los poderes neutrales está en esencia ausente e, igualmente, falta de destrucción del centro, que puede incluso reforzarse (Morlino, 1988, p. 120).

El descontento con la democracia es propio de la conformación de nuestros sistemas políticos y del manejo político-institucional, que ha sido cimentado en el clientelismo, partidocracia y paternalismo, así como el surgimiento, en el ámbito internacional, de emergencias de crisis globales, pandemia, desastres naturales, violencia y el aumento de la

delincuencia, ciberdelincuencia y de otros males delictivos que emergen, constituyendo desafíos presentes.

Por otra parte, los discursos e ideas populistas han distorsionado el manejo político – institucional que debía establecer y diseñar políticas públicas coherentes, lo cual permite hacer frente a las necesidades presentes, y avizorar un futuro con mayor asertividad, logrando así contrarrestar la emergencia de nuevos problemas, que convierten la gobernabilidad en grandes desafíos.

Los informes preparados por el PNUD (2004), en conjunto con la OEA (2010), acerca de la democracia en América Latina, anunciaban al inicio del siglo la erosión de la legitimidad de sus principales instituciones, como resultado de la pérdida de confianza y, particularmente, de los bajos grados de satisfacción ciudadana con su desempeño (Núñez Vargas, 2021, p. 127).

Una de las críticas a la democracia y de valoración de los ciudadanos es la perpetuación de las élites políticas en el control del poder político. Como expresara la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante opinión consultiva destaca, que “la perpetuación de una persona en el ejercicio de un cargo público conlleva el riesgo de que el pueblo deje de ser debidamente representado por sus elegidos, y que el sistema de gobierno se asemeje más a una autocracia que a una democracia” (Opinión Consultiva OC-28/21, 2021, p. 22).

El retorno de la democracia en un contexto latinoamericano, frase a parodiar a Huntington en su obra “Retorno de las Olas Democráticas”, señala que la década de los noventa (siglo XX) marcó la caída de la mayor parte de las dictaduras latinoamericanas e incidió en un nuevo orden democrático, cuya acción profundiza el resurgimiento y fortalecimiento de la democracia representativa, conforme a preceptos constitucionales establecidos en un Estado de derecho.

Durante la tercera ola de la democratización, los organismos electorales jugaron un papel clave en la transición de regímenes autori-

tarios a poliarquías. La independencia de los organismos electorales ha sido considerada esencial para la calidad de las elecciones, a la vez que los organismos electorales hacen posible el ejercicio con garantías del *accountability* vertical (Picado León, 2021, p. 43).

Hofmeister señala que el populismo surge de los déficits de representación causado por los partidos establecidos. En consecuencia, si estos no reaccionan ante el ascenso de los partidos o líderes populistas y no recuperan a tiempo la confianza de un electorado más amplio, el populismo puede desplegar sus efectos destructivos (Hofmeister, 2021, p. 26).

No existe aún una vacuna contra el autoritarismo. En muchos Estados, la democracia ha sido minada cual artefacto explosivo por la conformación de líderes personalistas, populistas, mesiánicos o neofascistas, quienes recurren a posiciones extremas, banalizando y destruyendo a sus opositores; y en el mismo sentido, pernoctando sus actuaciones en un desdén hacia la democracia, y propiciando discursos de odio, cual paranoia que busca destruir el sistema democrático.

Los líderes autócratas, destacan por el poder de manipulación del pueblo, haciendo disonante la preservación de la democracia y muy al contrario actuando como grandes tiranos, es decir, *hostis humani generis* o enemigo de la humanidad propiamente. Cabe recordar esa referencia horaciana del “*Odi profanus vulgus et arceo*”, es decir, el odio a la chusma y el desprecio, que promueven regímenes autócratas, recurriendo a falacias, con el fin de hacerse del control absoluto del poder y promover el desprecio ante la existencia de derechos y libertades fundamentales alcanzados. Esta acción les permite incurrir en la insultocracia como un mecanismo de promover la destrucción de todos los principios y derechos democráticos alcanzados.

Todorov (2014), en relación al malestar con la democracia, señala:

Creía que la libertad era uno de los valores fundamentales de la democracia, pero con el tiempo me di cuenta de que

determinados usos de la libertad pueden suponer un peligro para la democracia. Se pregunta el autor: ¿Será un indicio el hecho de que las amenazas que pesan hoy en día sobre la democracia proceden o no de fuera, de los que se presentan abiertamente como sus enemigos, sino dentro, de ideologías, movimientos y actuaciones, que dicen defender sus valores? (p. 7)

Cabe señalar que la apatía inducida hacia el comportamiento de la ciudadanía en hacer defensa de los valores o principios democráticos es el reflejo de una crisis que subyace cual legado histórico propiciado por la crisis de representación del poder político, muy en particular en América Latina, donde es recurrente el manejo de los asuntos públicos a través de actos de corrupción, lo cual conduce en períodos de campañas electorales a las elites políticas, profundizar a través de los intercambios de beneficios, la obtención del poder, afectando y debilitando en consecuencia, el sistema democrático.

Hardt y Negri (2004), al analizar la crisis actual de la democracia, señalan que la misma tiene que ver con la corrupción y la insuficiencia de sus instituciones y prácticas, sino también con el concepto mismo. En parte, esta crisis proviene de no quedar claro qué significa democracia en un mundo globalizado. Sin duda, la democracia va a significar algo distinto de lo que se entendió por la democracia en un contexto nacional (p. 268).

El desconocimiento del concepto democracia ante la diversidad de adjetivos otorgados a la misma tiene una alta incidencia en el ciudadano común, cuyo desconocimiento y poca importancia del término, no logra fortalecer las ventajas que brinda la democracia, desconociendo su importancia o diferencia ante cada adjetivo otorgado a las mismas, y en su actuación incide de forma negativa en el sentido de interpretación sobre el alcance que otorga la democracia, cuyo beneficio es a toda la población.

Ferrajoli, al abordar sobre la importancia de los conceptos teóricos, señala a los mismos como construcciones convencionales, elaboradas en función de su importancia empírica y utilidades operativas. Sus definiciones son especulativas, ni verdaderas ni falsas. Sin embargo, una definición bien formada, de acuerdo con Ferrajoli, no se puede confundir en un único *definiendum* dominios empíricos diversos, como son los derechos, los servicios, etcétera (Ferrajoli, 2014, p. 212). Lo planteado es una opinión ampliamente tratada por el maestro Sartori, quien ha sido uno de los grandes defensores de la teoría empírica de la democracia.

Plantear un estudio sobre distintos modelos conceptuales aplicados al término democracia, constituye una serie de desafíos basados en el análisis epistemológico de la base conceptual de la democracia. Runciman describe, al respecto, la historia del pensamiento político como una condición repleta de comparaciones entre el carácter artificial de los Estados y la naturalidad de la condición de los seres humanos (Runciman, 2019, p. 34).

Los distintos modelos o adjetivos establecidos para la democracia marcan un antes y un después en el ciudadano o ciudadana, quien, desconociendo la importancia de la democracia, la cual *'adjetivizada'* en distintos modelos genera confusión en la mente de los seres humanos y promueve la inestabilidad y crisis en la región, lo cual conduce a las siguientes interrogantes: ¿En qué modelo de democracia nos encontramos en la actualidad?, ¿El pluralismo de modelos, contribuye a fortalecer la democracia?

Y es que el desencanto o apatía con la democracia, de acuerdo con Nieto no es, por tanto, simplemente un problema de calidad institucional, de mejorar las instituciones formalmente existentes, o de profundizar su operatividad; es también un problema de cómo entendemos la democracia y, por tanto, qué esperamos de la misma y de sus ciudadanos (Nieto, 2012, p. 109).

Tabla 1

Modelos o adjetivos de Democracia Moderna

Democracia Directa	Democracia Igualitaria
Democracia Representativa	Democracia Pluralista
Democracia Electoral	Democracia Solidaria
Democracia Participativa	Democracia Garantista
Democracia Humanista	Democracia Legalista
Democracia Constitucional	Democracia de Audiencias
Democracia Paritaria o Feminista	Democracia Asociativa
Democracia Deliberativa	Democracia Social
Democracia Formal o Sustancial	Democracia Excluyente
Democracia Digital	Democracia Radical
Democracia Delegativa	Democracia Iliberal
Democracia Tutelada	Democracia Defectiva
Democracia Económica	Democracia Elitista o Excluyente
Democracia Líquida	Democracia Oligárquica
Democracia Marxista	Democracia Popular
Democracia Plebiscitaria	Democracia de Audiencia
Democracia Abstracta	Democracia Concreta
Democracia Clásica	Democracia Cosmopolita
Democracia Racial	Democracia Plebeya
Democracia Radical	Democracia Real o Absoluta
Democracia Gobernable	Democracia Populista
Democracia Comunitaria	Democracia Militante
Democracia Consocional	Democracia Orgánica
Democracia Predictiva	Democracia Consolidada
Democracia Calculada	Democracia Algorítmica

Fuente: Elaboración propia.

Touraine (2001) sobre el particular señala que la conciencia de ciudadanía se debilita, lo cual es propio de que muchos individuos se sienten más consumidores que ciudadanos, y más cosmopolitas que nacionales.

Muy por el contrario, cierto número de ellos se sienten marginados o excluidos, de una sociedad en la cual no sienten que participan por razones económicas, políticas, étnicas o culturales (p. 16).

Como expresa Asdrúbal Aguiar: los asuntos e interrogantes por resolver acerca de la democracia y de su crisis dentro de la misma democracia. Hasta los gobiernos que mayores falencias acusan hoy o muestran un déficit democrático elevado no dejan de rendirle culto y hasta justifican sus dislates y arbitrariedades, arguyendo, incluso falazmente, su lealtad a ideales democráticos. Concluye el autor que la democracia se agota progresivamente, como experiencia instrumental dentro de las odres de la república conocida y en las cárceles de ciudadanía en que derivan los Estados naciones de nuestra contemporaneidad (Aguiar, 2012, p. 36).

Ferrajoli (2014) destaca que la crisis afecta, en primer lugar, a la democracia política. La misma nación dentro de los Estados con el sufragio universal en la elección de los representantes en los supremos órganos estatales ha estado siempre vinculada a las formas representativas de los parlamentos y de los gobiernos nacionales (p. 143).

Como expresa Kant, la crítica no se opone al proceder dogmático de la razón en su conocimiento puro como ciencia (pues esta ha de ser siempre dogmática, es decir, estrictamente demostrativa por principios a priori, seguros), sino al dogmatismo, es decir a la pretensión de salir adelante solo con un conocimiento puro por conceptos (filosóficos), según principios tales como la razón tiene en uso desde hace tiempo, sin informarse del modo y del derecho con que llega a ellos (Kant, 2020, p. 35).

Abundan una diversidad de definiciones de distintos modelos democráticos, lo cual conduce a que su ineficacia, subyace en el arte del poder político. Las críticas a la misma tienen sus antecedentes en el caso de América Latina cuando el libertador Simón Bolívar hacía referencia mediante carta a un agente inglés Campell (abril de 1829), denominando al continente americano como el continente de la anarquía.

Ferrajoli (2014) señala que se ha decaído el nexo entre democracia y pueblo, entre los poderes que cuentan y el (Estado de) derecho; ya no es cierto que, en un mundo de soberanías desiguales y de creciente interdependencia, las decisiones más relevantes competen a los poderes directa o indirectamente democráticos y subordinados a la ley. En síntesis, estamos gobernados por sujetos que no nos representan (p. 150).

Evaluar la democracia hace falta recurrir a varios tipos de especialidades; (...) entre ellos, los evaluadores deberán abordar temas de derechos humanos, asuntos legales, sociales y laborales, los medios de comunicación y la opinión pública, así como los aspectos más institucionales relacionados con la política y la participación pública (Beetham et al., 2009, p. 53).

Las críticas recurrentes al modelo democrático han sido producto de comentarios provenientes de divagaciones idealistas; otras, de comportamientos disruptivos constituidos por sentimientos contrarios a la demofilia o amor hacia el pueblo, cónsono al fortalecimiento de una cultura hedonista, la cual se refleja en la actitud del desprecio a la pobreza (aporofobia), quedando demostrada a través de la intolerancia o “prejuicio establecido” de que el pueblo no posee ni tiene capacidad de gobernar. Es decir, no se puede permitir a la masocracia o democracia de las mayorías que logren el control del poder político.

Quienes preservan esta actitud buscan disfrazar y hacer vigente sus intereses personales y deseos de control del poder absoluto, y del poder de adulación que exigen se consagren hacia ellos mismos. En este caso, ¿Cómo perciben las élites políticas la protección y defensa de la igualdad del ser humano, en una democracia sin distinción alguna? Muchas veces en la mente de las élites políticas prevalece el rechazo a aquel ser humano pobre o inferior, propio de su condición social, de no estar a la altura de sus intereses.

La aporofobia ha sido manejada en discursos extremistas. Se concibe a partir de la teoría de que estas personas no son más que

fracasadas, que no luchan lo suficiente para mejorar su situación; la desconfianza es mucho mayor si los pobres son inmigrantes o pertenecen a minorías étnicas. Además, hacen frecuente asociación entre pobreza y delincuencia (Guío, 2021). Hobbes expresaba en sus acepciones que el hombre es *homo homini lupus* - “el hombre es el lobo del hombre”-. El criticismo del momento brinda la oportunidad de reflexionar conforme a la vieja ecuación de cómo remediar la igualdad política a través de la desigualdad económica.

En Diálogo en el Infierno entre Maquiavelo y Montesquieu, Maurice Joly se pregunta cuáles son las causas entre un antagonismo entre la aristocracia y el pueblo o entre el pueblo y la burguesía. Concluye el autor señalando que en el fondo no puede tratarse sino de eso; en la superficie, un mare magnum de ideas, de opiniones, de influencias contrarias, como en todos los Estados, donde en algún momento se haya desencadenado la libertad (Joly, 1977, p. 86).

Desde el punto de vista de las corrientes del feminismo, se viene interrogando a la democracia desde su primera ola. Experiencias como la del movimiento sufragista han puesto en jaque la supuesta praxis democrática de los primeros experimentos políticos modernos. No extraña en consecuencia, que distintas autoras hayan trabajado sobre las relaciones entre feminismo y democracia, incluso desde corrientes filosóficas antagónicas, subrayando el hecho de que la aparentemente reciente crisis de la democracia no sea tan nueva (Martínez Palacios, 2015, p. 156).

Rosanvallon nos presenta su profundo malestar sobre la crisis de la democracia representativa (expresando que es un malestar creciente de los ciudadanos al sentirnos cada vez menos representados por nuestros gobernantes) las democracias modernas han visto un proceso gradual de activación social que ha venido a restituirle a la sociedad un rol

más destacado, que al que estaba confinado en el pasado inmediato (Rosanvallon, 1995).

Autores como Krauze (1986), Morlino (2005), O'Donnell (2007), Meyer (2007), Roitman (2007) y Cansino (2009, 2014) señalan que la democracia real está muy alejada del modelo ideal, lo cual se traduce en bajos índices de satisfacción ciudadana con las prácticas democráticas (...); le puede servir a la democracia para recuperar su prestigio perdido la participación, el debate, la educación, el acceso a la información, la fiscalización (Calvillo & Ahuactzin, 2016, p. 177).

Cansino señala que las democracias modernas están en crisis porque los ciudadanos se sienten cada vez menos representados por sus autoridades políticas, o sea, es una crisis de representación, caracterizada por un alejamiento o incluso un corto circuito entre representantes y representados (Cansino, 2016, p. 238).

No hay que olvidar que cuando los gobernantes no tienen capacidad para dirigir una Nación, propio de su incompetencia, las críticas no solo afectan la condición del gobernante, sino contribuye en su actuación indolente, muchas veces en el sendero del surgimiento de redentores que a veces, terminan constituyendo modelos de gobierno autocráticos o iliberales, cuyas actuaciones como gobernantes, conducen a desconocer el derecho de las mayorías.

Las críticas a los distintos modelos representa el desconocimiento del ciudadano sobre la importancia de la democracia a través del vínculo de los sistemas electorales o de la conformación de clases y de los sistemas predominantes la interpela, critica y considera al modelo como la peor forma de gobierno, en virtud de que considera que la misma no lo beneficia como ser humano, sino que, todo lo contrario, representa el ocaso de la sociedad, al secundar la desigualdad social, desde el punto de vista económico, político y social.

Explorar el pensamiento humano, la mente cognitiva y sus sesgos permite valorar el comportamiento humano, a través del planteamiento de Paul MacLean conforme a la función de los tres cerebros de cada ser humano, abordando en su reflexión como los juicios racionales e irracionales inciden en el comportamiento humano, lo cual permite valorar la mente del ser humano a partir de la concepción de ¿Qué es una democracia?, vista a través del individualismo personal.

Los sesgos cognitivos que permanecen en muchas personas de criticar la democracia como un sistema político nefasto, conforme a lo expuesto por MacLean al analizar los cerebros humanos que toda persona utiliza señala que: Unos recurren a hacer uso del cerebro reptiliano (instinto automático e inconsciente), otros del cerebro límbico (cerebro emocional) y los últimos del cerebro neocórtex (razonamiento, conciencia y el ejercicio de la voluntad en el ser humano). Lo expresado por el autor permite abordar la necesidad de recurrir a través de una educación permanente, para así evitar el resquicio de una sociedad violenta, que actúa conforme al instinto que le otorga el cerebro reptiliano, afectando en sí la convivencia democrática.

Expresa el Informe de Desarrollo Humano (2021) acerca del “sesgo cognitivo” acuñado por Amos Tversky y Daniel Kahneman (1974), que describe formas sistemáticas en las que el pensamiento de la gente se puede amoldar de manera tal que se terminan haciendo juicios, decisiones o interpretaciones irracionales (...) las personas son rara vez completamente racionales y una combinación de ideas preconcebidas y una capacidad limitada para procesar toda la información disponible lleva a emitir juicios irracionales o erróneos (PNUD, 2021, p. 110).

Valorar una sociedad que recurre a la utilización del diálogo y la negociación, anteponiendo la violencia, no solo permite alcanzar la plenitud democrática, sino lograr un desarrollo de una cultura de paz integral, donde la democracia es fortalecida en toda su dimensión. No

hay que olvidar que el cerebro humano tiene un aprendizaje del lenguaje de manera natural y con ello las expresiones nuestras se hacen fehacientes y determinan nuestros comportamientos conforme a relacionarnos los unos con los otros. Una fuerte dosis de aprender a convivir racionalmente bajo comportamiento de paz y de solidaridad ante el dolor humano nos hace mejores ciudadanos y ciudadanas.

La conducta propiciada por las masas clientelares redundan en beneficio del gobernante, quien propicia en sus acciones una actitud mesiánica impulsada por políticas populistas, cuyo abordaje facilita la manipulación de las masas a través de métodos antidemocráticos, lo cual les permite la continuidad en el poder legitimado por un clientelismo, paternalismo y populismo mediático cuyo efecto en el tiempo es la quiebra institucional del Estado, propiciada por gastos excesivos del poder y el continuado accionar narcisista y megalómano del gobernante en su idea del control total del poder.

Tucídides, citado por Mausfeld, creía que las masas tienden a los afectos y a la pasión, en detrimento de la razón; “las masas son erráticas y volubles en sus opiniones, y culpan a los demás de sus fracasos”. Los líderes políticos en cambio se guían en sus acciones principalmente por un “deseo de poder para satisfacer su sed de dominio y su ambición” (Mausfeld, 2022, pp. 44–45). Estas percepciones tienen un efecto en las apreciaciones vertidas por Mosca, Pareto y Michels quienes, como críticos permanentes de la democracia, y forjadores de la teoría de las élites en la mitad del siglo XX. “Berelson, Eckstein, Sartori y Huntington, entre otros, la han continuado en los años 60 y 70” (Pérez Zafrilla, 2017, p. 17).

El concepto masas ha sido ampliamente tratado por los gobiernos populistas y los grandes tiranos, quienes ven en los mismos un mecanismo permanente de mantenerse en el poder a través del apoyo popular. Sobre el particular, cabe señalar como manipular a los más necesitados y las pequeñas ayudas o dádivas se han convertido en la garantía del control

permanentemente del poder, y con la oportunidad “divina” de mantenerse en el mismo por el apoyo popular.

El hombre, como ser racional, existe como fin en sí mismo, y no solo como medio para cualesquiera usos de esta o aquella voluntad. Los seres racionales se llaman personas porque su naturaleza los distingue como fines en sí mismo, o sea, como algo que no puede ser usado meramente como medio (...). En otras palabras, en cualquier circunstancia la persona debe ser respetada moralmente (Ramos–Kuri, 2016, p. 197).

Rousseau, en el origen de la desigualdad, se pregunta: ¿Por qué únicamente el hombre está sujeto a degenerar en imbecil? No es que vuelve así a su estado primitivo y que, mientras que la bestia que nada ha adquirido y que por consiguiente nada tiene que perder, permanece siempre con su instinto; el hombre, perdiendo a causa de la vejez o de otros accidentes todo lo que su perfectibilidad le había hecho alcanzar, cae de nuevo más bajo aún que la bestia misma (Rousseau, 1820, p. 34).

Es importante señalar cómo las distorsiones cognitivas o pensamientos irracionales y la falta de conductas asertivas de la élite política conducen al agotamiento del modelo democrático, cuya consecuencia es el acceso al poder de gobiernos autoritarios o “demócratas disfrazados”. El pensamiento de la antigua Grecia llegó a brindar en su reflexión que los resultados de una mala democracia se tornan en tiranías, lo cual lo hace presente. Pareciere que más de dos mil años después aún seguimos debatiendo cómo aprender a convivir bajo principios democráticos. Es importante señalar el desarrollo de la conducta humana, donde subyace el epitafio de que no hay responsabilidad por hechos, sino por forjar un pensamiento de motivaciones propiamente. ¿Cómo modificar el pensamiento de los seres humanos y hacerlos conscientes de que la democracia ha sido la mejor forma de gobierno? Será que nos encontramos en una crisis de un modelo racional, empírico o en un nuevo diseño del pensamiento humano digital, que no permite valorar o distinguir lo bueno

de lo malo, a partir de analizar digitalmente los modelos democráticos prevalentes, y existentes aún.

Applebaum, en sus valoraciones sobre el ocaso de la democracia, expone que la propia democracia siempre ha sido ruidosa y estridente, pero cuando se siguen sus reglas acaba creando consenso (Applebaum, 2021, p. 116).

Ferrando Barría, sobre el crecimiento de la tecnocracia y su manejo en los sistemas políticos presentes, reflexiona sobre un nuevo Leviathan tecnocrático que nos amenaza. De acuerdo al autor, si no se preparan las sociedades para este porvenir, que se entrevé en la lejanía, podría terminar predominando en la vida pública el criterio de la eficacia, y los ciudadanos correrían el riesgo de transformarse en súbditos, en robots de los “managers” políticos (Ferrando Barría, 1973, p. 89).

La desgracia de la democracia consiste en que como método no puede garantizar la producción de órdenes (sin resultar amenazada por procesos de deslegitimación) ni puede garantizar, al mismo tiempo, su completa legitimidad sin un mínimo de aceptación ciudadana de las políticas gubernamentales (Quiroga, 2000, p. 369).

La democracia no puede conciliarse con injusticias que hieren a ciertas categorías de asalariados, nacionales o inmigrados. Se condena cuando se resigna a desigualdades sociales que contradicen su ideal. Sin duda (...), las democracias occidentales no han sabido adaptarse a problemas nuevos (Julien, 1975, p. 29).

Y es que la injusticia siempre ha sido el mecanismo que permite a las élites promover para perpetuarse en el poder, bajo el pretexto de quienes los adversan están estableciendo actividades terroristas, por contravenir el *statu quo* establecido.

Es importante señalar como la baja calidad y el desprestigio de las democracias contemporáneas no son fruto de un error o deficiencias que puedan solventarse mediante soluciones técnicas, sino consecuencia de una lucha de intereses, en la que los sectores dominantes han configurado

intencionalmente el modelo de democracia, hoy imperante (Candón Mena, 2016, p. 91).

Los cambios en el desempeño de los regímenes, muy en particular en los países de América Latina, denotan un amplio complejo entramado de cultura latinoamericana, que aún hace prevalecer los intereses de las élites políticas, muy por encima de permitir el desarrollo de sus ciudadanos, en cuanto a la participación en los asuntos públicos, y garantizando así un desarrollo y crecimiento humano de su población en general. Como expresa el informe

LAPOP (2021), la democracia en América Latina se ha enfrentado a una creciente inestabilidad que se ha manifestado en forma de protestas masivas contra el mal gobierno, la elección de líderes antisistema y la toma de poder por algunos ejecutivos (Schiumerini, 2021, p. 5).

La valoración del alto, medio y bajo desempeño genera dudas e incertidumbre ante la emergencia de regímenes autócratas, cuya característica es la demonización de sus adversarios y la condición del “ungido” o el que resuelve necesidades apremiantes de pueblo (ver Tabla 2).

Es larga y fehaciente la crítica vertida sobre la poca eficacia y selectividad de la democracia; lo cual se hace evidente en quienes detentan el control del poder y los convierte en falsos profetas al sustentar que son firmes “defensores” de la democracia. Aún a pesar de lo negativo, destructivo y poco optimista de quienes nos presentan el ocaso o fin de la democracia, la misma persiste y se sobrepone a críticas permanentes de quienes preponderan la viabilidad de su desaparición como sistema. Pretender aspirar a su perfección es imposible, pero aún subyace en el pensamiento humano, concebir su defensa, a pesar de las contrariedades del sistema que representan malos gobiernos, los cuales detentan el control del poder.

Tabla 2

Índice de Democracia Global

Nivel de Desempeño	2018	2020
Desempeño alto	Uruguay	Uruguay
Desempeño medio	Argentina	Argentina
	Bolivia	Barbados
	Brasil	Bolivia
	Chile	Brasil
	Colombia	Chile
	Costa Rica	Colombia
	Ecuador	Costa Rica
	Jamaica	Ecuador
	México	México
	Panamá	Panamá
	Perú	Perú
	Trinidad y Tobago	República Dominicana
		Trinidad y Tobago
Desempeño bajo	Barbados	El Salvador
	El Salvador	Guatemala
	Guatemala	Jamaica
	Paraguay	Paraguay
	República Dominicana	

Fuente: IDEA Internacional. The Global of Democracy índices 1975 – 2020. El Estado de la Democracia en las Américas 2021. Democracia en Tiempos de Crisis. P. 7.

Queda defender su crecimiento y plenitud, y no seguir siendo críticos ante su existencia, lo cual permite enfrentar desafíos actuales y crear mayor conciencia y formación de la importancia de la democracia para nuestras futuras generaciones, inculcando en los mismos el deseo de aprender a convivir democráticamente como seres humanos racionales, y caminar así por senderos de una cultura de paz. La utopía de crear una sociedad

perfecta de Tomas Moro aún prevalece en un imaginario. La democracia no debe ser solo una utopía ni un valor aislado, sino un derecho humano colectivo de los pueblos, de vivir bajo preceptos y estándares de calidad democráticos.

Hoy en esta era de la posverdad, la democracia se conduce a través de dos caminos: (1) imbuirse en una vorágine de indecisiones, ante el temor propiciado por una irracionalidad disruptiva, caracterizada por períodos de incertidumbre y de violencia (2) o muy al contrario, fortalecerse a partir de un orden jurídico que sustente la legalidad, como base de un Estado de derecho, donde prevalezca la protección del derecho de todos los seres humanos, sin distinción alguna. Profundizar la democracia a través del fortalecimiento del capital humano, y por ende un tejido social robusto, cuyo efecto es la construcción de estándares de calidad democráticos, constituye una necesidad real en un mundo imbuido en incertidumbres y de antinomias en materia de políticas sociales, económicas y del ejercicio de una cultura de legalidad sobre la valoración de la democracia, cuyo fin busca otorgar el bien común a todos sus ciudadanos y ciudadanas, conforme a distintos regímenes políticos democráticos que deben garantizar a toda la población en general.

III. Desafíos de la Democracia Moderna

Si bien es cierto, no existe una receta mágica que permita que su aplicación sea homologable a cada modelo en cada región. Los modelos establecidos han predominado aún a pesar de sus críticas, en un cambiante entorno de incertidumbres y de desencantos, propio de la emergencia de regímenes autoritarios, autócratas o iliberales, que promueven el culto al líder y desconocer el respeto y protección de los derechos humanos, los cuales deben ser garantizados en el ordenamiento jurídico interno de cada Estado.

El desconocimiento de una democracia como forma positiva de convivencia humana ha sido producto del manejo del control del poder de las élites políticas y parlamentarias, quienes al controlar los procesos democráticos olvidan la titularidad del pueblo, quien los eligió, y contribuyen a hacer prevalecer sus intereses personales y del partido, muy por encima de los intereses ciudadanos y ciudadanas, que al apoyarlos cumpliendo preceptos de la democracia, representan lo contrario a los intereses del titular del poder, es decir el pueblo. Su construcción discursiva propicia de forma retrógrada expresiones anafóricas, cuyo objetivo es confundir la opinión pública, sobre la base de “sus legítimas aspiraciones”. Los discursos políticos populistas actuales buscan causar el mayor daño o destrucción del enemigo, propiciando la prevalencia de sus intereses mezquinos y personales.

No cabe duda de que la espiral de la desigualdad, conforme al beneficio social, ha sido un factor importante en la crisis de la dimensión formal o valorativa de la democracia, lo cual incide particularmente en períodos de fortalecimiento y/o desencanto con la democracia, por parte de los ciudadanos de la región de las américas.

No existe un debate común acerca de los beneficios que otorga vivir bajo preceptos y valores democráticos. Los distintos adjetivos añadidos al término democracia, y el desconocimiento de los beneficios que la misma nos otorga, puede caer en una tautología de concepciones erróneas sobre la importancia de la democracia, haciendo responsable a la misma de propiciar todos los males endémicos que afectan nuestra sociedad. No cabe duda de que la democracia, como toda palabra, ha tenido múltiples adjetivos revestido en distintos modelos, con distintas definiciones o conceptualizaciones, que determinan su propósito y cuál es su fin para el cual ha sido concebida.

Como expresa el documento de lenguaje incluyente la democracia no se podrá desarrollar eficientemente si se dejan por fuera millares de personas que aún están excluidas de los bienes más básicos de la

sociedad, debido al fuerte racismo estructural que impregna al continente americano, y que lo traspasa a lo largo y ancho de toda su historia (OIM, 2020, p. 14).

El Informe del Latinobarómetro (2020) señala que los gobiernos latinoamericanos que venían en declive junto con sus democracias desde inicios de la década de 2010, como reflejan los datos, llegaron a fines de 2018 al *annus horribilis* con la caída de Nicaragua así como de Venezuela, desde su condición de democracias representativas ingresando en la categoría de autocracia, y del excesivo abuso del control del poder.

The Economist (2023) por su parte expresa que el índice de democracia queda evidenciado de la siguiente forma:

- Menos del 8% de la población global vive en democracia plena.
- Casi el 40% vive bajo regímenes autoritarios.
- De los 167 países que incluye el mencionado índice, 34 están bajo regímenes híbridos.
- La subregión de Centroamérica es la que ha sufrido un mayor retroceso en el último año.
- Es el octavo año consecutivo que se registrar un declive democrático en América Latina.
- El promedio de países en la región encaja con la categoría de regímenes híbridos (Ford, 2024, p. 37).

Por décadas, América Latina vivió dictaduras, gobiernos autoritarios y el fracaso de movimientos revolucionarios. Esto influyó de manera decisiva para que, finalmente, los países del área adoptaran el sistema democrático como la mejor manera de hacer frente a sus problemas y rezagos económicos, político y sociales (Aguilar Valenzuela, 2004, p. 150).

La literatura académica destaca obras clásicas como las de Linz y Stepan (1978, 1996) y O'Donnell y Schmitter (1986) aportaciones que se enfocaron en determinar con gran acierto los factores explicativos de

los procesos de transición a la democracia, su consolidación, estabilidad o crisis (Bohigues, 2022, p. 227).

Un Estado democrático debería tener como uno de sus objetivos principales la construcción de instituciones enmarcadas en el concepto weberiano de legalidad y racionalidad, en un contexto de equidad social y económica. Hasta ahora los gobiernos latinoamericanos han fracasado en la construcción de un Estado semejante (Tedesco, 2007, p. 14).

El proceso de democratización política en América Latina ha estado acompañado por la proliferación de mecanismos de participación, tanto formales como informales, de democracia directa (...) los de carácter formal, es decir, aquellos que están encuadrados legalmente, y encuentran los presupuestos participativos, referéndums, consultas populares, etcétera; y los informales que se encuentran en los mecanismos de control social (Ippolito O'Donnell, 2008, p. 63).

No cabe duda de que la vorágine que rodea la democracia siempre ha sido objeto de fuerzas ideológicas, políticas, sociales, económicas y culturales, las cuales no permiten superar los preceptos democráticos de aprender a vivir en una cultura de paz y de respeto por la legalidad y una legitimidad establecida.

La transición de la democracia en América Latina muestra dos etapas principales (1978–hasta la fecha). Una durante los ochenta o década perdida en lo económico, pero de gran avance en materia democrática. La otra en los noventa, estuvo caracterizada por las crisis de representación del sistema partidario y del descontento creciente con la política, situaciones que generaron cambios (...) a través de una doble vía: reformas constitucionales, por un lado, e incorporación de mecanismos de democracia directa por el otro lado (Zovatto, 2008, p. 253).

La Carta Democrática Interamericana representa un cambio de paradigma que privilegia la vigencia de la democracia y de los derechos humanos sobre el principio de no intervención. Su diseño se asienta en

cuatro aspectos principales: a) La democracia es un derecho de los pueblos y los gobiernos tienen la obligación de promoverla y defenderla; b) La democracia es el sistema preferido de gobierno; c) La Carta contiene una enumeración de los elementos esenciales y de los componentes de una democracia representativa; y d) La Carta establece una serie de mecanismos colectivos destinados a prevenir un quiebre del orden democrático o lograr su restauración en caso de ruptura (IDEA Internacional, 2021, p. 32).

Alaine Ford señala que en América Latina la democracia, como sistema político, cada vez está más desgastada. El Latinobarómetro en su estudio de 2018 nos demuestra que desde el año 2010 hay una declinación progresiva, alcanzando un apoyo a la democracia de solo 48% para este año (Ford & Weck, 2019, p. 64). Considera la autora que muchos ciudadanos se muestran indiferentes, con el tipo de régimen que conduzca el país.

Aunque es importante señalar que los problemas actuales de la democracia en América Latina tienen que ver con la estructura y el manejo de la democracia representativa (por ejemplo, los partidos, el sistema de partidos, la formación de las mayorías y consensos, las relaciones ejecutivo – legislativo) y la falta de cultura institucional en la región (Nohlen, 2009, p. 380).

Alain Ford, en su blog sobre Democracia Digital (Julio 2022), presenta las seis D (6D) que constituyen problemas preexistentes que se agudizan en la era digital actual y que distorsionan el desarrollo pleno de las democracias, debido a que: a) socavan sus cimientos b) afectan los núcleos sociales c) vulneran principios de civismo y de valores, e) ponen en riesgo a las poblaciones entre otros.

Ford, al analizar las seis (6D), describe las mismas de la siguiente forma: 1) Desafección (desafección ciudadana hacia los partidos políticos tradicionales); 2) Desconfianza (baja confianza ciudadana hacia los líderes políticos); 3) Desinformación (la desinformación en la era digital constituye un serio problema, pues las redes sociales facilitan

la viralización de sus contenidos); 4) Discurso de Odio (socavan los principios básicos de toda sociedad democrática que son el respeto y la tolerancia); 5) Discriminación (tendencia hacia la construcción de los filtros burbujas o la tribalización, que significa interactuar solo con aquellos que piensan igual o parecido, anulando toda opción a posiciones diversas o disruptivas); 6) Desigualdad (en la era digital está relacionada a la brecha que recae entre los conectados a internet y los no conectados).

Somos un continente con debilidades, fortalezas y desafíos, su enfoque es importante, propio de considerar cómo caminar hacia el presente, suprimiendo barreras del pasado y evitar así quedar imbuidos en una cultura de dependencia hacia otro sistema, conforme a lo planteado por Faletto y Cardoso, que abordan un análisis crítico del desarrollo de las economías latinoamericanas. Estos desafíos son resultados de la conformación de regímenes y de sistemas políticos en América Latina, donde prevalece aún un enfoque socio – político, el cual ha sido caracterizado por ejes de violencia política, autoritarismos, caudillaje, clientelismo, partidocracia, y persistencia de un Estado paternalista.

No cabe duda de que la corrupción, el clientelismo, la partidocracia y el paternalismo constituyen manifestaciones de desviación social, lo cual es consecuencia de una degeneración institucional, que promueven gobernantes y que permean como prácticas antidemocráticas, y constituyen períodos de crisis política, cuya consecuencia incide directamente en la inestabilidad del sistema democrático.

En el mismo sentido, la caída de la democracia no es imputable a los actos de oposición desleal, sino a gobernantes que, aunque consiguieron el poder por medios democráticos constitucionales, lo ejercieron de tal forma que los canales y métodos normales desaparecen (Linz, 2021, p. 266). Sobre el particular cabe destacar las distintas reflexiones que se han realizado a través de los años, donde surge un período de crisis

de legitimidad del gobernante, lo cual produce una ingobernabilidad constitucional.

Asdrúbal Aguiar (2008) señala que la ingobernabilidad indica, en efecto, los peligros y riesgos que en el presente viven y asumen los valores de este modelo político milenario y espacialmente limitado: la democracia a secas, reclamada en sus vocaciones de universalidad, pero ahora como nunca antes debe descubrirlas como un derecho humano de los pueblos (p. 394).

Hofmeister (2021) considera que el clientelismo tiene serias implicaciones para la democracia, ya que hace que la actitud de los ciudadanos hacia el sistema político empeore y afecta a la capacidad de los gobiernos. (...) Cuando el clientelismo y el patrimonialismo son elementos importantes del proceso político, hay muchas posibilidades de que el sistema político se vea afectado por la corrupción (pp. 54–55). Como reafirma la Resolución A/RES/60/253 (Naciones Unidas, 2006), aprobada por la Asamblea General en apoyo del Sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de democracias nuevas o restauradas que, si bien las democracias comparten características comunes, no existe un modelo único de democracia, y que este no pertenece a ningún país o región. En el mismo sentido, la Resolución A/RES/61/226 (Naciones Unidas, 2006) dispone que los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia están relacionados entre sí (...) y se cuentan entre los valores y principios fundamentales, universales e indivisibles de las Naciones Unidas. No cabe duda de la existencia de cláusulas democráticas en acuerdos, declaraciones y resoluciones internacionales.

Aprender a convivir en democracia no solo es un reto para sus ciudadanos y ciudadanas, siendo la misma una forma de vida que no debe quedar soslayada a los intereses y designios de las elites políticas. Construir la democracia es el camino a partir de la adopción de medidas,

no solo representaría nuestro compromiso ante las generaciones futuras, sino fortalecería los cimientos o las bases de la permanencia de la paz, en momentos o situaciones complejas, donde debe prevalecer en todo momento el espíritu de solidaridad entre unos y otros, para ayudar así a fortalecer nuestro planeta tierra y por ende nuestra democracia.

La desinformación, los *fake news* y la posverdad son tres realidades con un mismo fin, que no es otro que el engaño informativo, y como derivación la desestabilización democrática, al basar su actuación en conseguir un grave atentado hacia uno de los pilares fundamentales como es la información real (Serrano Maillo, 2024, p. 38).

Vallés y Martí (2015) sostienen que una visión de “posdemocracia” se ampara en la creciente desconfianza hacia el rendimiento de las instituciones políticas y administrativas de los partidos y sus representantes, de las burocracias públicas, etcétera. Propugna que buena parte de sus funciones se transfieran a actores privados, a organismos de naturaleza mixta público–privado, o a órganos públicos no sometidos al control del órgano electoral (p. 124).

En el mismo sentido, Aquino Britos (2019), al abordar la posdemocracia, señala que esta provoca que se cedan espacios a la tecnología, la tecnoburocracia y a las decisiones circunstanciales de las mayorías en el proceso de legitimidad de medios (no de resultados y menos de fines) en la adopción de decisiones estatales (p. 54).

Las redes sociales han reemplazado como fuente primaria de información a los medios tradicionales, y muchas personas, no necesariamente con formación en comunicación o periodismo, están difundiendo gran cantidad de hechos e inciden en la formación de la opinión pública (Berganza, 2021, p. 215).

Las distintas teorizaciones adjetivas de la democracia, así como el universalismo democrático, marcan grandes desafíos que seguirán siendo presentes a lo largo de los años. La discusión acerca de las democracias

representativas actuales han sido un factor determinante en el desencanto de los ciudadanos y ciudadanas, quienes perciben el concepto adjetivo de la democracia representativa, como la prevalencia del control político de las élites políticas, haciendo cada vez más la evidencia de una batalla no ideológica, sino ontológica en cuanto a roles y estereotipos que se han establecido en la sociedad actual, afectando a la democracia como un derecho humano de los pueblos.

Cabe reflexionar sobre el alcance de la democracia, y de hacer presente su defensa por parte de las nuevas generaciones. Estoy seguro de que los comentarios acapararían páginas enteras de sabias y racionales interpretaciones; su importancia sería negativa para los intereses de las élites políticas, las cuales jamás pondrían en prácticas el cumplimiento de lo dispuesto que conlleve la protección de la persona humana, propio de entrar en contravención con sus intereses personales o individuales.

Nohlen (2010), en su reflexión sobre los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina, define la cultura política, su desarrollo y adecuación a la esencia de la democracia representativa. Su progreso, según este autor, depende del ejercicio del poder conforme al espíritu de las leyes e instituciones; de él depende el desempeño de los gobiernos en función del progreso y de la justicia; depende la confianza en la política y sus actores por parte de los ciudadanos; depende la legitimidad y, por ende, el futuro de la democracia (p. 53).

El fortalecimiento de falsas deliberaciones, la recurrencia a *netcenters* y *bots* para atacar a quienes adversan usando el poder de las redes, constituyen grandes desafíos que inciden en períodos de elecciones, donde la demonización hacia los opositores promueve todo tipo de conjeturas a través de comentarios y desinformación no probada a través de las redes virtuales, sin fundamento ni investigación sobre lo señalado. Los *fake news* conducidos a través de Twitter, Facebook, Instagram, YouTube y otros medios digitales, nos permiten señalar

los efectos en esta nueva era de cambios de lo presencial a lo digital. El ciudadano digital estará por encima de la discusión y debates presenciales, sustituyendo las mismas y así debilitando derechos y libertades alcanzadas, que nos permitan establecer el vínculo entre democracia y derechos humanos, con respecto al cumplimiento y tutela de las principales libertades y derechos alcanzados.

Harari (2018) brinda su valoración sobre los desafíos que enfrenta la democracia y señala que, en su forma actual, la democracia no sobrevivirá ante la fusión de la biotecnología e infectología. O bien se reinventa a sí misma con éxito y de una forma radicalmente nueva, o bien los humanos acabarán viviendo en “dictaduras digitales” (p. 89).

Kohn (2000) señala que uno de los desafíos que se presenta en el actual debate moral y político de la “postmodernidad” supone, en primer término, contextualizar la reflexión en los ámbitos históricos y concretos de la acción política, en el terreno de la negociación y el conflicto de la gestión de los problemas sociales, y construir un lenguaje crítico que nos permita reconocer las relaciones de subordinación y desigualdad (p. 54).

Otro de los grandes desafíos que confronta la democracia han sido los resultados que la gente espera alcanzar en democracia. ¿Será el término democracia un concepto en decadencia para los ciudadanos? Podemos avizorar que, aún a pesar de constituir una palabra abordada desde la antigüedad, y de ser objeto de múltiples escritos, el ciudadano mayormente afectado por el sistema no cree en la democracia, producto de su descontento e insatisfacción que mantiene ante un sistema que considera permite sellar los males que aquejan fuertemente a la sociedad y por ende a los más débiles.

La incapacidad de políticas públicas en materia de desarrollo humano, cuyo efecto es el legado de un débil tejido social en la región, hace hoy imperante la necesidad de priorizar una educación de calidad cuyo beneficio descansa en la gratuidad de la formación educativa de

todos y de todas, hasta el nivel de los 18 años, conforme a lo planteado en la Convención sobre los Derechos del Niño que dispone en su artículo primero, la edad extensiva del niño.

La vinculación entre democracia y educación se hace evidente. La democracia implica que son los propios ciudadanos los que ejercen el poder en el proceso de convivencia y organización social, la propia sociedad será la primera interesada en que todos sus componentes reciban la mejor y más completa educación posible, ya que revertirá en mejores decisiones que benefician a todos (Castellanos Claramunt, 2025, p. 137).

Esta falta de políticas de Estado propician el bajo compromiso de las élites políticas, de comprometerse en fortalecer una educación de calidad en las escuelas oficiales, haciendo competitiva a su población en materia del tejido social, haciendo a los mismos más competitivos para poder enfrentar los grandes desafíos que emergen en este siglo XXI, y que solo a través de la educación de calidad pueden ser superados. No cabe duda de que brindar un resultado a la gente, responde a esos desafíos, y eso es hacer democracia. Una política pública coherente y acorde a la realidad actual debe promover un nuevo contrato social, que reduzca los privilegios de las élites políticas y le permita al ciudadano en esta era digital acceder al beneficio en igualdad de condiciones de todos y todas, superando los escollos de violación a los mismos.

Queda establecer una política pública que consagre el derecho humano a la democracia a través de la priorización del desarrollo humano a toda su población, haciendo mucho más competitivo a todos y todas conforme a las propuestas establecidas en los 17 objetivos de desarrollo sostenible, lo cual permita profundizar estándares de calidad de la democracia, cónsonos con un crecimiento económico integral, un tejido social saludable y un desarrollo humano creciente y fortalecido.

Conclusiones

La historia de la democracia induce, cual vaticinio, al tránsito del conductismo a lo largo de la historia. Sus antecedentes son relevantes en cualquier estudio que permita comprender sus bases filosóficas desde la antigüedad, la edad media, hasta la actualidad, lo cual conduce a elaborar un estudio sobre la base e importancia de la democracia con respecto al poder, el Estado, el gobierno y los ciudadanos.

Construir la democracia, como un derecho humano de los pueblos, representa desafíos para muchos Estados, en cuanto al “deber” de modificar sus Constituciones, la cual ha sido construida en muchos estados sobre la base de una rigidez constitucional, lo cual afecta en gran medida la inserción de derechos humanos fundamentales siendo el derecho a la democracia, como derecho humano de los pueblos, el que brinda la oportunidad a cualquier ciudadano o ciudadana, en el ejercicio de sus derechos de demandar al Estado por haber incurrido en responsabilidad internacional, o a sus gobiernos propiamente, por afectar el derecho a la democracia, como un derecho humano o derecho colectivo de la sociedad.

Las distintas apreciaciones establecidas por regímenes con estilos mesiánicos, neopopulistas y con personalidad autoritaria, brindan más que desafíos, pocas esperanzas, al ingresar en el mecanismo de expresar lenguajes agresivos y de descalificación a quienes se oponen a sus mandatos. Desde que la política se convirtió en el objeto máspreciado de las élites políticas, el retroceso de la democracia, en los últimos años, se hace evidente, lo cual conduce al pueblo a luchar o ser resiliente y sobrevivir a períodos de violencia y de incertidumbre que agobian a un número elevado de personas. Esta acción es necesaria como base fundamental de toda sociedad, evitar caer en un sesgo de metáfora al señalar a la misma, como una enfermedad crónica que no logrará subsistir ante los nuevos

y actuales desafíos presentes que hacen relevante la lucha entre el ser humano pensante y el ciudadano digital.

Es importante valorar el índice de la democracia de Vdem, Polity, The Economist Intelligence Unit, Freedom House (FH), BTI, sobre el desarrollo y evaluación de la democracia en América Latina y del universo propiamente; así como los análisis de IDEA, PNUD y de otros organismos que presentan a través de aplicación de metodología cuantitativa, resultados que detallan distintas valoraciones que los ciudadanos y ciudadanas de la región de las Américas, hacen a la democracia, permitiendo en sí determinar si nos encontramos en períodos del alcance de una plenitud democrática o, todo lo contrario, seguimos con mesianismos populistas o la conformación de un nihilismo personal que produce en consecuencia fracturas o debilidades, haciendo imposible que la democracia deje de ser valorada como un término semántico y se logre la consolidación de una verdadera democracia en América Latina.

Si hacemos un análisis de una visión retrospectiva de la democracia, quizás la misma represente para sus ciudadanos y ciudadanas, una expresión de ideas proporcionadas por la burguesía liberal, donde sus cimientos contravienen la igualdad de todos, haciendo a la democracia inoperante ante la sociedad propiamente. Por otra parte, aún a pesar de que la corrupción, el clientelismo y la partidocracia constituyen una forma de manifestación de desviación social y por ende promueven factores que determinan a largo plazo un resquebrajamiento de la institucionalidad democrática, se hace necesario fortalecer el vínculo entre democracia y justicia distributiva conforme a la ética discursiva, lo cual no debe ser establecida como un valor universalmente aceptado, sino como un derecho al cual todos los pueblos deben gozar y beneficiarse.

Los distintos modelos y adjetivos de acuerdo con la expresión de Bovero, promueven confusión en la mente de la ciudadanía. Quienes, al desconocer la importancia de aprender a vivir en democracia, muestran

desinterés con la promoción de modelos, conforme a lo intereses de quienes consideran que es el ideal en el cual la sociedad debe aprender a vivir. No se debe crear más modelos o adjetivos, lo que se debe es instrumentalizar en derecho internacional, el derecho a la democracia, a partir de una visión humanista y de consagración de la igualdad y la libertad del ser humano, sin discriminación ni exclusión en cuanto a la defensa de sus derechos.

El alcance de grandes libertades y derechos, como han sido la libertad de expresión, de pensamiento, de circulación, de culto, de participación, así como el respeto a la dignidad de cada ser humano, constituyen un funcionamiento eficaz de la democracia. Cómo expresa Rubén Galleguillo, “la *civearquía* se constituye en una alternativa promisorio que, respetando la rica tradición de la democracia, en cuyo jardín florecieron la libertad y la igualdad, está en condiciones de albergar las complejas realidades presentes y cristalizar los desafíos de emancipación de los nuevos tiempos” (Galleguillo, 2016, p. 54).

Si bien es cierto, somos un continente de desafíos y de esperanzas, América Latina emerge después de los procesos de independencia, de forma distinta a otras regiones del planeta, con sus particularidades culturales, y de prácticas nefastas heredadas de la época colonial, siendo propicio mencionar entre sus males el caciquismo y el paternalismo, lo cual incide en sesgos de inequidad y de una brecha social permanente, que hace imposible casi doscientos años transcurridos desde la independencia de la región, que el anhelo de una América unida, con sentido de identidad latinoamericana, supere los viejos “conceptos culturales” de rasgos o de creencias, que demuestran distorsiones mentales de “superioridad de determinados grupos sociales sobre otros”, propio de nuestra conformación social, política y económica, cuya idiosincrasia es resultado de la construcción del Estado – Nación en América Latina.

La transformación digital debe enfocarse en reforzar la democracia y la protección de derechos fundamentales, generando nuevos o

integrando de manera efectiva las nuevas modalidades en los formatos ya existentes. Por lo tanto, el sistema debe asegurar que estos derechos puedan ser ejercidos en el entorno digital con la misma efectividad que en el mundo físico, lo que plantea el reto de cómo garantizar su protección considerando las particularidades inherentes al mundo digital (Barrio, 2023, pp. 19–20).

La irrupción de la inteligencia artificial no solo afecta a derechos concretos o la democracia, sino también a los pilares estructurales del Estado constitucional como forma de organización política. De este modo la IA genera controversias y dificultades para el concepto de soberanía, el equilibrio de poderes y el principio de legalidad, elementos funcionales que deben reinterpretarse a la luz de las tecnologías disruptivas (Castejano Claramunt, 2025, p. 99).

Es importante señalar, conforme a la evolución de los derechos humanos fundamentales, como los derechos civiles y políticos aparecen ampliamente referidos en las constituciones. Los derechos sociales, económicos y culturales han sido referidos no de forma integral, todos en las garantías que brinda la Constitución. El derecho humano a la educación de calidad es uno de los principales derechos que permitirá en el futuro hacer a las generaciones X, Y o Z mejores ciudadanos con conocimiento a preservar los valores, principios y derechos democráticos, que han sido establecidos a lo largo de la historia. Esta falta de compromiso de los gobiernos para fortalecer el tejido social en nuestras sociedades, haciendo más competitiva a su población, evitaría la recurrencia de estos a buscar mejores oportunidades, sin formar parte de un capital humano competitivo y de calidad. Esta falencia educativa promueve en los ciudadanos seguir siendo víctimas permanentes de prácticas de clientelismo y corrupción, y seguir así seleccionando políticos que jamás contribuirán en el crecimiento personal y profesional de sus ciudadanos.

Frente a estos grandes desafíos se puede avizorar escenarios apocalípticos, cuya deconstrucción de la democracia propicia la debilidad institucional, incertidumbre, actos de corrupción y emergencia de una violencia estructural, que evoluciona cual *leviathan* consumiendo todos los cimientos forjados en valores y principios en la cual descansa nuestra democracia. “El desafío de nuestra era no es solo tecnológico, sino profundamente humano ya que se debe garantizar que el futuro que imaginamos esté anclado en los principios que definen como sociedad” (Castellanos Claramunt, 2025, p. 166).

O muy al contrario, podemos avizorar las asimetrías en la organización político – social, lo cual incide en el descontento con la democracia, de establecer, de acuerdo a sus críticos, que esta responde a los males que aquejan a la sociedad, olvidando, en gran medida, que la democracia es una construcción histórica, que debe ser resiliente ante los cambios presentes e intentar seguir preservando la existencia de valores, reglas y principios que contextualizan un orden que debe prevalecer en toda sociedad democrática. Cómo expresa la vieja frase “la cura para los males de la democracia es más democracia”.

Recomendaciones

Los juicios y apreciaciones que cada ser humano concibe sobre la democracia es una tarea compleja y ardua en cualquier área de estudio. Como defensor de la democracia, considero la misma debe formar parte de los *pensum de estudios* establecidos desde los primeros pasos de la enseñanza, cuyo fin es hacer así partícipe a nuestras futuras generaciones, sobre el conocimiento y defensa que debemos hacer de la democracia, que, de ser bien comprendida, permite que todos los ciudadanos y ciudadanas ejerzan su reclamación ante una posible lesión de los principales postulados democráticos que se han alcanzado y se han violentado.

La lucha entre el nativo digital y los que no han sido favorecidos en el acceso a la tecnología, permite establecer una brecha en la sociedad que se puede matizar a través de la educación de calidad. Solo así haremos seres humanos competitivos y cónsono con los estándares de educación, lo cual permite a los países avanzar al contemplar un tejido social competitivo, con los nuevos requerimientos del siglo XXI.

Se puede avizorar que la democracia en el futuro seguirá sendas de discusión conforme a la visión del post – positivismo, propio de debates actuales que confronta la filosofía jurídica contemporánea, como hacer presente una norma jurídica que consagre el derecho a la democracia, como un derecho humano colectivo, que permita a las constituciones ser incluyentes no solo en la parte dogmática, sino tutelar de forma directa el derecho a la democracia como un derecho humano fundamental, que todos como seres humanos y miembros de una sociedad democráticamente establecida debemos defender permanentemente.

Hacer defensa de la democracia, en los últimos tiempos es pieza fundamental, no sólo para buscar su protección, sino deliberar como ciudadanos de evitar que autócratas, que buscan el control del poder absoluto, como en las épocas donde el poder del soberano recaía en una sola persona quien era revestido de forma absoluta en la administración del Estados, es decir *Legibus solutus* sigue en la mente de los gobiernos, hacer ejercicio del control absoluto del poder.

Rose-Ackerman (2001) sostiene que el cleptócrata favorece políticas que transfieran al máximo los recursos a su bolsillo (...) y que los gobernantes corruptos apoyarán políticas que produzcan beneficios personalizados, aunque tengan como consecuencia niveles muy bajos de riqueza en toda la sociedad (p. 155).

Si bien es cierto, nos abocamos en los últimos tiempos a la construcción de un modelo o adjetivo de democracia, que permite una sociedad individualista y egoísta en el sentido de solidaridad humana. Debemos

fortalecer, como sociedad los modelos o adjetivos más integrales, que contribuyan a la protección universal de los derechos humanos de todos y de todas, bajo la permanencia de gobiernos democráticos. La implementación de una Declaración Universal del Derecho a la Democracia es una necesidad urgente y fehaciente, frente a períodos de corrientes neopopulistas, neoliberales y autócratas que buscan otorgar mayor beneficio a las élites políticas, muy en contraposición de los intereses de las mayorías.

Dotar de mayores instrumentos jurídicos universales constituye, en gran medida, un límite a los mecanismos de impunidad que se avizoran en los próximos años, propio de la emergencia de gobiernos mesiánicos y autoritarios, cuyo deseo es el control absoluto del poder gubernamental, ejerciendo en sus acciones coerción y amenaza contra quienes disienten, y haciendo pedazos la prevalencia de una sociedad cimentada en el diálogo y la negociación. El mundo en crisis camina hacia la prevalencia del poder de coerción, muy por encima del poder del derecho y la razón.

Daniel Zovatto (2024) señala que la democracia es una “construcción permanente, que hay que reinventar, recrear, perfeccionar y defender todos los días. No hay democracia sin demócratas comprometidos” (p. 37).

Bibliografía

- Aguiar, A. (2008). *El Derecho a la Democracia. La Democracia en el Derecho y la Jurisprudencia Interamericana*. Caracas–Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.
- Aguiar, A. (2012). *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Democracia*. Buenos Aires / Caracas: Observatorio Iberoamericano de la Democracia.
- Aguilar Valenzuela, R. (2004). La Decepción Democrática: expectativas, desilusiones y retos. En M. E. Bernal Alvarado, *La Ilusión del Buen Gobierno* (pp. 150–169). Montevideo–Uruguay: UNESCO.
- Applebaum, A. (2021). *El Ocaso de la Democracia. La Seducción del Autoritarismo*. Bogotá–Colombia: Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.
- Aquino Britos, A. R. (2019). *Cuarta Generación de Derechos Fundamentales: Democracia y corrupción*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Olejnik.
- Arango, I. D. (2013). *Bases Conceptuales de la Democracia*. Medellín–Colombia: Editorial Universidad de Antioquia .
- Barrio, A. M. (2023). *Los Derechos Digitales y su regulación en España, la Unión Europea e Iberoamérica*. La Coruña, España: Colecciones: Cuadernos de la Cátedra de Relaciones Privadas Internacionales.
- Beetham, David, Carvalho, Edzia y Landman, Todd. (2009). *Evaluar la Calidad de la Democracia. Guía Práctica*. Estocolmo–Suecia: IDEA Internacional.
- Berganza, G. (2021). Las Redes Sociales en América Latina. En I. I. Humanos, *La Democracia Latinoamericana en un Encrucijada. Crisis y Desafíos* (pp. 179–228). San José–Costa Rica: IIDH.
- Bohigues, A. (Julio de 2022). Élite, Radicalismo y Democracia: un Estudio Comparado sobre América Latina. *Revista Española de Ciencia Política*(Nº 59), 227–231.

- Bosco Castilla, J. (2012). *La Democracia Retórica*. España: Bubok Publishing S.L.
- Calvillo, Juan y Ahuactzin, Carlos. (2016). Democracia Digital y Ciudadanía. El Discurso Político en Twitter. En C. J. Cansino César, *Del Homo Videns al Homo Twitter. Democracia y Redes Sociales* (pp. 177-198). Puebla-México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Candón Mena, J. (2016). Democracia Digital vs. Democracia Virtual. La voluntad política frente a las soluciones técnicas como clave para una autentica democratización. En R. y. Rodríguez-Prieto, *Desmontando el mito de Internet. Restricción de contenidos y censura digital en la red* (pp. 89-116). Sevilla-España: Universidad de Sevilla.
- Cansino, C. (2016). La Rebelión del Coro (o de cómo Twitter es intrínsecamente subversivo). En C. J. Cansino César, *Del Homo Videns al Homo Twitter. Democracia y Redes Sociales* (pp. 231-250). Puebla-México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Castañeda Bustamante, H. (2011). *Navego, luego Existo. La Vida en el Universo de la Virtualidad*. Medellín, Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.
- Castellanos Claramunt, J. (2025). *Democracia. Un Análisis en Clave Constitucional*. Madrid, España: Dykinson, S.L.
- Cruz, M. (2021). *Democracia. La Última Utopía*. Barcelona-España: Editorial Planeta, S.A. .
- Ferrajoli, L. (2014). *La Democracia a través de los Derechos. El Constitucionalismo Garantista como Modelo Teórico y como Proyecto Político*. Madrid-España: Editorial Trotta, S.A.
- Ferrando Barría, J. (1973). *La Democracia en Transformación*. Madrid-España: Editorial Tecnos.
- Ford Elaine y Weck Winfried. (2019). *Internet y Pandemia en las Américas. Primera Crisis en la Era Digital*. Panamá: Konrad Adenauer Stiftung.

- Ford, E. y. (2024). *Desinformación y Democracia: Retos para los Organismos Electorales*. San José, Costa Rica: Editorial IFED–TSE.
- Galleguillo, R. E. (5 de Mayo de 2016). Ciudadanía y Democracia: los nuevos desafíos. *Más Poder Local*. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Asociación Latinoamericana de Investigación en Campañas Electorales.
- Guerrero–Sole, F. y. (2025). *La Democracia en Riesgo. ¿Internet e IA al servicio de los Populismos?* Barcelona, España: Editorial UOC.
- Guío, Y. (2021). *Ideologías excluyentes: Pasiones y razones ocultas de la intolerancia del otro*. Madrid–España: Editorial Catarata.
- Harari, Y. N. (2018). *21 Lecciones para el Siglo XXI*. Barcelona–España: Editorial Debate.
- Harari, Y. N. (2024). *Nexus. Una breve historia de Información desde la Edad de Piedra hasta la IA*. Barcelona, España: Editorial Debate.
- Hardt, Michael y Negri, Antonio. (2004). *Multitud. Guerra y Democracia en el Imperio*. Barcelona–España: Editorial Debate.
- Hofmeister, W. (2021). *Los Partidos Políticos y la Democracia. Teoría y Práctica en una Visión Global*. Madrid–España: Editorial Marcial Pons.
- IDEA Internacional. (2021). *El Estado de la Democracia en las Americas 2021*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Ippolito O'Donnell, Gabriela. (2008). Bajo la Sombra de Atenas. Avances y Retrocesos de la Democracia Directa en América Latina. En W. Y. Lissidini Alicia, *Democracia Directa en América Latina* (pp. 63–70). Buenos Aires–Argentina: Editorial Prometeo Libros.
- Joly, M. (1977). *Diálogo en el Infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*. Barcelona–España: Editorial Seix Barral.
- Julien, C. (1975). *El Suicidio de las Democracias*. Buenos Aires–Argentina: Editorial Extemporáneos .

- Kant, I. (2020). *Crítica de la Razón Pura*. Madrid-España: Editorial Verbum, S.L.
- Kelsen, H. (2002). *Esencia y Valor de la Democracia*. Granada-España: Editorial Comares.
- Kohn, C. (2000). *Discurso Político y Crisis de la Democracia*. Caracas-Venezuela: Universidad Central de Venezuela.
- Linz, J. J. (2021). *La Quiebra de las Democracias*. Madrid, España: Alianza Editorial, S.A.
- Martínez Palacios, J. (Abril-Junio de 2015). ¿Le importa el Sexo a la Democracia Participativa? *Revista de Estudios Políticos*(Número 168), 151-174.
- Mausfeld, R. (2022). *¿Por qué callan los Corderos? Cómo la democracia de élites y el neoliberalismo están destruyendo nuestra sociedad y nuestros modos de vida*. Madrid-España: Editorial Catarata.
- Mejía Quintana, O. (2011). Democracia Constitucional Autoritaria: modalidades de Democracia Plena y Autoritarismo Social. En O. y. Donato, *Carl Schmitt. Análisis Crítico a su Obra Jurídica, Política y Filosófica* (pp. 45-72). Bogotá-Colombia: Universidad Libre de Colombia.
- Morlino, L. (1988). Las Democracias. In C. M. Bartolini S., *Manual de Ciencia Política* (pp. 79-125). Madrid-España: Alianza Editorial, S.A.
- Naciones Unidas. (2006). Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y la consolidación de democracias nuevas o restauradas (Resolución A/RES/60/253). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://docs.un.org/es/A/RES/60/253>
- Naciones Unidas. (2006). Promoción y consolidación de la democracia (Resolución A/RES/61/226). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://docs.un.org/es/A/RES/61/226>

- Nieto, D. (2012). Democracia y Conflicto: las Contribuciones del Pluralismo Agonista. En R. M. Silva Vega, *Desafíos para la Democracia y la Ciudadanía* (pp. 103–146). Cali–Colombia: Universidad ICESI.
- Nohlen, D. (2009). *La Democracia. Instituciones, Conceptos y Contexto*. Medellín–Colombia: Biblioteca Jurídica Diké.
- Nohlen, D. (2010). *Ciencia Política y Democracia en su Contexto*. Quito–Ecuador: Tribunal Contencioso Electoral.
- Núñez Vargas, E. (2021). Seguridad, Violencia Criminal y Calidad de la Democracia en América Latina: Cinco Tesis para el Debate. In I. I. Humanos, *La Democracia Latinoamericana en un Encrucijada. Crisis y Desafíos* (pp. 89–140). San José–Costa Rica: IIDH.
- OIM. (2020). *Lenguajes Incluyentes: Alternativas Democráticas*. Colombia: Organización Internacional para las Migraciones.
- Opinión Consultiva OC-28/21 (Corte Interamericana de Derechos Humanos Junio 07, 2021).
- Ortega y Gasset, J. (2010). *La Rebelion de las Masas*. México, D.F.: Editorial la Guillotina.
- Pasquino, G. (2016). El Déficit Democrático. En *Del Homo Videns al Homo Twiter. Democracia y Redes Sociales* (pp. 43–57). Puebla–México: Benemérita Universidad Autónoma de México.
- Pérez Zafrilla, P. J. (2017). *La Democracia en Cuestión. Los Ciudadanos demandan una política diferente*. Madrid–España: Biblioteca Nueva, S.L.
- Petalla Timo, Gabriela y Gastón, Edurne Cárdenas. (2015). Democracia y Subsidiariedad. En *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos Tiempos, Viejos Retos* (pp. 190–229). Bogotá, D.C.–Colombia: Ediciones Antropos.
- Picado León, H. (2021). Desafíos Contemporáneos al Estado de Derecho en América Latina. In I. I. Humanos, *La Democracia Latinoamericana en una Encrucijada: Crisis y Desafíos* (pp. 33–52). San José–Costa Rica: IIDH.

- PNUD. (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano*. Nueva York–USA: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Quiroga, H. (Septiembre–Diciembre de 2000). ¿Democracia Procedimental o Sustantiva? La Opción por un Modelo de Integración. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, Volumen VI(Número 3), 361–374.
- Ramos–Kuri, M. (2016). *Artavia Murillo vs. Costa Rica. Análisis Crítico a la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Fallo sobre Fertilización in Vitro*. Querétaro, Mexico: Centro de Investigación Social Avanzada A.C.
- Rheingold, H. (2004). *Multitudes Inteligentes*. Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva Cuestión Social: Repensar el Estado Providencia*. Buenos Aires–Argentina: Ediciones Manantial.
- Rose–Ackerman, S. (2001). *La Corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid, España: Ediciones Siglo XXI.
- Rousseau, J. J. (1820). *Discurso sobre el Origen de la Desigualdad*. Madrid: José del Collado.
- Runciman, D. (2019). *Así termina la Democracia*. Barcelona–España: Editorial Planeta, S.A.
- Sartori, G. (1965). *Aspectos de la Democracia*. México: Editorial Limusa, S.A.,
- Sartori, G. (2009). *La Democracia en 30 Lecciones*. Madrid–España: Santillana Ediciones Generales, S.L.
- Schiumerini, L. y. (2021). *El Apoyo Ciudadano a la Democracia en América Latina*. Montevideo–Uruguay: Fundación Konrad Adenauer.
- Serrano Maillo, I. y. (2024). *Democracia y Desinformación: Nuevas formas de polarización, discursos de odio y campaña en redes, respuestas regulatorias de Europa y América Latina*. Madrid, España: Editorial Dykinson.
- Tedesco, L. (2007). *El Estado en América Latina ¿Fallido o en Proceso de Formación?* Madrid–España: Fundación para las relaciones internacionales y el Diálogo Exterior.

- Todorov, T. (2014). *Los Enemigos Íntimos de la Democracia*. México: Editorial Circulo de Lectores.
- Touraine, A. (2001). *¿Qué es la Democracia?* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Urbinati, N. (2020). *Yo, el Pueblo. Cómo el Populismo transforma la Democracia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Vallés Josep M. y Martí i Puig, Salvador. (2015). *Ciencia Política. Un Manual*. Bogotá-Colombia: Editorial Planeta Colombiana, S.A.
- Zovatto, D. (2008). Las Instituciones de la Democracia Directa a nivel nacional en América Latina. Balance Comparado: 1978–2007. En W. Y. Lissidini Alicia, *Democracia Directa en América Latina* (pp. 253–295). Buenos Aires–Argentina: Editorial Prometeo Libros.
- Zovatto, D. (2024). *Democracia y Elecciones en América Latina: democracia bajo acoso y el superciclo electoral*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Las campañas políticas en los procesos electorales antes de la irrupción de los medios digitales en Panamá (2004-2014)*

Political campaigns in electoral processes before the irruption of digital media in Panama (2004-2014)

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.199>

Ramón H. Benjamín M.**

<https://orcid.org/0000-0003-2115-4343>

Kemy Loo Pinzón***

Resumen: El artículo presenta el marco normativo sobre propaganda electoral y los hechos políticos ocurridos durante las campañas políticas de los procesos electorales de los años 2004, 2009 y 2014, considerados como antecedentes relevantes de las regulaciones sobre el uso de medios digitales para campañas políticas en procesos electorales, introducidas para el proceso electoral de 2019.

Palabras clave: campaña, elecciones, Panamá, política, propaganda.

Abstract: This article presents the regulatory framework on electoral propaganda and the political events that occurred during the political campaigns of the 2004, 2009, and 2014 elections, considered as a relevant background to the regulations on the use of digital media for political campaigns in electoral processes, introduced for the 2019 elections.

Keywords: Campaign, elections, Panama, politics, propaganda.

* Este artículo es producto del proyecto de investigación **Medios digitales y democracia en Panamá: el papel del Tribunal Electoral en el siglo XXI**, que realizan en conjunto el Instituto de Estudios Democráticos (INED) y el Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD), ambos del Tribunal Electoral de Panamá.

** Investigador del Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral de Panamá. Egresado de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá (2014), con diplomado superior en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales en FLACSO-Panamá (2016), especialización y Curso Internacional "Epistemologías del Sur" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2021) y maestría en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia (2023).

*** Licenciada en Periodismo. Cuenta con una maestría en Comunicación Política y Marketing Digital y está por culminar una maestría en Relaciones Internacionales. Se ha desempeñado como periodista de medios impresos de circulación nacional y de sus respectivas versiones digitales, entre ellos: La Prensa, El Siglo, La Estrella de Panamá y Capital Financiero. También ha ejercido como gestor de comunidades y creadora de contenido para las redes sociales institucionales del Tribunal Electoral de Panamá, Mundo Electoral (ME) y Pacto Ético Digital (PED), y como jefa encargada del Departamento de Monitoreo y Atención al Usuario en redes sociales de la sede del Tribunal Electoral (TE) en Ancón.

Introducción

En el marco de una investigación sobre el papel del Tribunal Electoral de Panamá durante el siglo XXI, en la relación entre medios digitales y democracia, podría parecer, a primera vista, que el período 2004-2014 tiene poco que aportar. Lo anterior, porque durante esa década, que comprende tres procesos electorales, los medios digitales, incluyendo las redes sociales, no ocupaban todavía una posición principal como medios de comunicación para las campañas políticas.

Se entiende, en este texto, como campaña política el “conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizada por los candidatos y partidos, que tiene como propósito la captación de voto” (Tuesta, 2017, p. 93).

La definición legal actual define la campaña electoral como “el conjunto de actividades pagadas que desarrollan específicamente a los partidos políticos, precandidatos y candidatos durante un período determinado, destinadas a captar el apoyo del electorado, antes de un evento electoral” (Código Electoral, 2023, artículo 257).¹

Durante el período en cuestión, las grandes plataformas, como Facebook, YouTube y Twitter (hoy X), creadas en 2004, 2005 y 2006, respectivamente, todavía no tenían una masa crítica de usuarios que hiciera rentable su utilización en campañas políticas. Instagram tuvo su lanzamiento a finales de 2010 y TikTok en 2016, mientras que otras redes sociales creadas a inicios del siglo XXI, como Hi5 o MySpace, tuvieron un breve momento de popularidad, seguido de una rápida caída.

A nivel mundial, la campaña de Barack Obama, candidato demócrata a la presidencia de los Estados Unidos de América en 2008, representó un punto de inflexión en la relación entre medios digitales y la política electoral como herramienta de movilización, aprovechando

¹ Definición introducida mediante el artículo 78 de Ley 247 de 2021, que reforma el Código Electoral de la República de Panamá.

la personalidad del candidato, sin abandonar los medios tradicionales. Aunque esa campaña no tuvo efectos directos en la política panameña, sí constituye una experiencia llena de aprendizajes y posibilidades que, dada la importancia de las elecciones estadounidenses, contribuyó a poner en el escenario político a los medios digitales.

En el sitio web MyBarackObama.com, se subían sus fotos y videos, se solicitaban donaciones y en la sección “Everywhere” aparecían enlaces hacia otras redes sociales como Facebook, Twitter, LinkedIn, MySpace, YouTube, Flickr, Digg y otras, a través de las cuales se desarrolló una comunidad de votantes en todo el mundo, ofreciendo no solo la oportunidad de interactuar con el candidato y sus asesores, sino también de participar y convertirse en voluntarios, activistas y donantes de la campaña.

Sin embargo, en Panamá, según datos de la Unión Internacional de Comunicaciones (UIT, 2025), la agencia especializada en tecnologías digitales de la Organización de Naciones Unidas (ONU), el porcentaje de individuos usando internet respecto a la población total del país, en el año 2000, era de apenas el 6.5%, cifra que alcanza un 11.1% en 2004 y un 44.9% en 2014.

Es decir, durante todo el período 2004-2014 menos de la mitad de la población del país era usuaria de internet. El uso limitado de internet se traduce, desde luego, en un porcentaje bajo en la penetración de redes sociales. En cuanto a la distribución territorial, en el 2012, el porcentaje de usuarios de internet en zonas rurales y urbanas guardaba una relación de 1 a 3, que se reduce hasta casi 1 a 2 en 2015. Mientras que, por criterios de género y edad, el porcentaje de mujeres usando internet, desde entonces, ha sido levemente superior a los hombres, así como el mayor porcentaje de usuarios se ha mantenido en la población entre 15 y 24 años, seguido de los menores de 15 años (UIT, 2025).

Y a pesar de que los primeros usos de medios digitales en procesos electorales en Panamá se observaron en las elecciones de 2009, su irrupción como un espacio relevante en la política panameña tomaría algunos años más.

Sin embargo, conocer el estado del ecosistema de comunicación y el desarrollo de las campañas políticas en el país durante este período puede ayudar a explicar la migración de las campañas políticas hacia los medios digitales y la colonización de estos con prácticas políticas del mundo analógico, así como conocer las primeras respuestas del Tribunal Electoral en materia de campañas políticas a través de medios digitales, en el contexto de los procesos electorales, enmarcando estas respuestas en la relación que el organismo electoral ha tenido con los desarrollos tecnológicos durante las últimas décadas.

En general, esta relación ha sido valorada positivamente, como consta en los informes de las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la Organización de Estados Americanos (OEA), en los que ya respecto al proceso electoral de 2004 destacaban las postulaciones de candidaturas a cargos de elección popular, la consulta al padrón electoral y la identificación de centros de votación a través de internet, y reconocían:

El esfuerzo realizado en la incorporación de tecnologías de la información como una herramienta para la celebración de comicios más ágiles y transparentes. En ese sentido, la MOE-OEA reconoce la labor del Tribunal Electoral por convertir a la tecnología en un aliado en la consolidación democrática (OEA, 2006, p. 23).

El Tribunal Electoral (TE) fue innovador en servicios a través de la utilización de tecnología y la introducción de mejores prácticas, lo que tuvo un alto impacto en el mejoramiento de la

atención al ciudadano y mejoras en el proceso electoral. (OEA, 2006, p. 30)

En este capítulo se hará énfasis en uno de los elementos de las campañas electorales: la propaganda electoral, definida como “aquella preparada por los partidos políticos y candidatos con el propósito de captar los votos del electorado para conseguir el mandato político” (Lossio, 2017, p. 885). La legislación electoral durante el período comprendido² en este artículo define la propaganda electoral como “los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones, que se difundan con el propósito de obtener la adhesión del electorado o de hacer proselitismo político con miras a un fin electoral” (Código Electoral, 2003, artículo 181).

Todo lo anterior, en el contexto del proceso electoral, el conjunto de “actividades que permiten llevar adelante el acto de escoger entre varios candidatos para un mismo puesto electoral” (Marván, 2017, p. 869), que en el caso panameño se extiende desde la convocatoria y apertura del proceso electoral, hasta la declaración de cierre del Plan General de Elecciones (PLAGEL) por parte del Tribunal Electoral.

Si la atención actualmente está puesta en el problema de la desinformación en medios digitales, es decir, la “información falsa que se crea o difunde deliberadamente con el propósito expreso de causar daño” en base a “motivaciones políticas, financieras, psicológicas o sociales de sus productores” (Wardle, 2018, p. 4), que en lo electoral se presenta como “información intencionalmente falsa y/o engañosa en relación con campañas políticas” (Larsen y Bélair-Gagnon, 2025, p. 288), entre 2004 y 2014 la discusión se centraba en sus antecedentes directos: las campañas

² Es a partir de la legislación electoral de 2017, fuera del período comprendido en este capítulo, que la definición de propaganda electoral y sus medios de difusión son actualizadas, incluyendo primero internet y redes sociales, y luego, los “medios de comunicación digitales”. Además, el carácter pago de la propaganda electoral y la posibilidad de promover una imagen negativa.

sucias, aquellas que “recurren a ofensas, inventan información, caen en la calumnia o se entrometen en la vida privada del candidato” (Llanos, 2017, p. 103) y las campañas negativas:

Aquellas que en vez de resaltar los elementos positivos de una candidatura propia están centradas en describir o llamar la atención sobre los defectos del adversario a nivel de su personalidad, trayectoria o de sus posiciones políticas, de modo tal de socavar o poner en duda su idoneidad como alternativa a elegir (Llanos, 2017, p. 103).

A continuación, una reseña de los hechos ocurridos durante las primeras campañas electorales del siglo XXI, entre los años 2004 y 2014, identificados como antecedentes del problema actual de la desinformación a través de medios digitales en el contexto de los procesos electorales.

I. Las elecciones de 2004

En mayo de 2004 se realizaron las terceras elecciones generales de la posinvasión, dentro del marco legal producido en el quinto proceso de reformas a la legislación electoral.³ Lo más relevante de aquellas reformas, para el tema de esta investigación, son las normas sobre propaganda electoral, en las que se introdujeron los principios de libre empresa con responsabilidad social, y no discriminación e igualdad de oportunidades y condiciones, para regular la contratación de propaganda electoral entre candidaturas, partidos políticos, empresas publicitarias y medios de comunicación (Código Electoral, 2003, artículo 180).

³ La reforma de 2002, que dio origen a la Ley 60 de 2002, cuyo Texto Único aparece publicado a finales de febrero de 2003, en la Gaceta Oficial 24,748. Previamente se habían producido dos reformas a la legislación electoral en el año 1992, una en 1993 y otra en 1997.

La campaña electoral de 2004 fue descrita como “una jornada electoral que transcurrió sin incidentes y que por primera vez se celebraron sin la presencia de tropas de Estados Unidos y con la soberanía de Panamá sobre el canal interoceánico” (El Mundo, 3 de mayo de 2004). Según fue recogido en el informe de la MOE, se desarrolló sin “mayores incidentes de violencia”, aunque sí de “discursos confrontativos y descalificadores, pese a la existencia del Pacto Ético-Electoral” (OEA, 2006, p.18) que habían suscrito partidos políticos y candidaturas, por lo que señalaba la necesidad a futuro de “sustentar las campañas electorales en propuestas y en un debate más programático y abierto, alejándose de las incriminaciones mutuas” (OEA, 2006, p. 24).

II. Las elecciones de 2009

En la reforma electoral del 2006, lo más relevante, no específicamente sobre medios digitales, sino sobre la relación del Tribunal Electoral con la tecnología, fue la introducción del registro de electores residentes en el extranjero (Valdés, 2019, p. 40) y la publicación del Boletín Electoral en internet como “modernización del medio oficial de divulgación” institucional (Código Electoral, 2023, p. xvii), con los mismos efectos que la versión impresa.⁴

Durante las elecciones del 2009, por primera vez en el período posinvasión, uno de los partidos políticos se negó a participar del Pacto Ético Electoral (PEE), siendo este hecho parte de “una campaña que incluso entre copartidarios estuvo cargada de ataques que debilitaron en conjunto la imagen de los políticos” (Luna, 2014, p. 7). Incluso, la candidata Balbina Herrera fue víctima de una agresión “resultado de las campañas negativas, sucias y del lenguaje

⁴ Ley 60 de 2006, con Texto Único del Código Electoral publicado en la Gaceta Oficial 25,739.

descalificativo que tienen algunos políticos”, según la Comisión de Justicia y Paz (Prieto-Barreiro, 2009).

El proceso de 2009 exhibió una fuerte campaña sucia y negativa (de ataque y contraste)⁵, principalmente a nivel de las elecciones presidenciales, realizada a través de los medios de comunicación y demás medios tradicionales de difusión de propaganda electoral. Todavía el papel de los medios digitales como medio de información era considerado “secundario” (Luna, 2013, p. 155).

Los primeros registros de campañas políticas en medios digitales en Panamá corresponden a la candidatura de Ricardo Martinelli durante este proceso electoral. Su propaganda, con el lema “Los locos somos más”, fue difundida a través de redes sociales (YouTube, Facebook), además de radio y televisión. Durante la campaña política se afirmó que el empresario y candidato presidencial tenía trastornos psicológicos. Sus adversarios entonces dijeron que estaba loco y cuestionaron su aptitud mental para gobernar. La campaña de Martinelli dio un giro al tema adoptando el lema “los locos somos más”, expresando que estaba “loco, pero por lograr un cambio”. Martinelli ganó las elecciones de mayo de 2009 (Testa, 2019).

La MOE caracterizó la campaña electoral de 2009 por su “larga duración” al fusionarse los tiempos de primarias internas, alianzas electorales y la campaña hacia mayo de 2009, además “por la agresividad del tono utilizado” y “por la opacidad del financiamiento” (OEA, 2009, p. 23) en ausencia de un límite al gasto electoral de los partidos y, por tanto, de cifras oficiales sobre los gastos de la campaña electoral (OEA, 2009, p. 24).

⁵ Mientras que la primera se centra en los aspectos negativos del oponente, la segunda contiene información comparativa sobre el candidato y el oponente. En la campaña negativa de ataque no hay contenido positivo, usualmente identifican riesgos asociados con el oponente, explotando los temores de las personas para manipular y reducir la impresión que tienen los votantes del oponente. En la campaña negativa de contraste, la información sobre el candidato propio es positiva, mientras que la información sobre el oponente es negativa. Debido a que los anuncios de contraste deben contener información positiva, se les considera menos perjudiciales para el proceso político que los anuncios de ataque (Fridkin y Kenney, 2004).

III. Las elecciones de 2014

El contexto político panameño hacia las elecciones del 2014 era conflictivo, luego de la coyuntura crítica entre 2010 y 2012, con los hechos de Changuinola (Human Rights Everywhere, 2010), San Félix (Carrera, 2012) y Colón (Deutsche Welle, 2012), la ruptura de la alianza de gobierno en agosto de 2011 (La Prensa, 2011) y el impulso de reformas electorales por parte del Ejecutivo que modificaban sustancialmente lo acordado en la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) en julio de 2012 (La Prensa, 10 de julio de 2012).

Esto provocó la solicitud de retiro del proyecto de ley 292, en discusión en la Asamblea Nacional, por parte de la CNRE, a través del Tribunal Electoral:

La Comisión Nacional de Reformas Electorales pidió al Tribunal Electoral (TE) que solicite a la Asamblea Nacional el retiro del proyecto de reformas electorales, ya que los miembros de esta mesa consideran que no hay el ambiente propicio para su discusión y recomiendan que se discutan después de los comicios de 2014 (La Prensa, 4 de julio de 2012).

En el pronunciamiento de la CNRE se solicitó a los órganos Legislativo y Ejecutivo que no alteren el Código Electoral vigente, para que las próximas elecciones se realicen con las mismas reglas de la elección de 2009. A su vez se pide el retiro del proyecto de reformas electorales, ya que consideran que “en lo que se ha discutido hasta ahora, su propósito ha sido desnaturalizado y, por ende, carece de legitimidad” (La Prensa, 10 de julio de 2012).

El proyecto retirado incluía entre sus contenidos “medidas para dirigir la propaganda electoral de manera tal que no se repitieran las

campañas negativas y sucias que se suscitaron en las elecciones del año 2009” (Tribunal Electoral, 2023, p. xxvii).

Luego de ser retirado el proyecto, la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional prohijó una iniciativa de reforma que se convirtió en la Ley 54 de 2012, la cual cambió las reglas del procedimiento de sanciones electorales impidiendo que el Tribunal Electoral siguiera suspendiendo de manera inmediata la propaganda sucia, según su artículo 3:

Artículo 3. El artículo 207 del Código Electoral queda así:

Artículo 207. Las violaciones a las disposiciones sobre propaganda electoral serán de competencia privativa del Tribunal Electoral. A tal efecto, la Fiscalía General Electoral o quien se considere afectado por la difusión de la propaganda electoral, personalmente o mediante apoderado legal, podrá presentar la denuncia respectiva ante el Tribunal Electoral.

Cuando la denuncia sea presentada por quien se considere afectado, el Tribunal Electoral dará traslado inmediato a la Fiscalía General Electoral para que emita concepto dentro de un término no mayor de quince días.

Recibido el concepto emitido por la Fiscalía General Electoral, el Tribunal Electoral podrá ordenar la suspensión provisional de la propaganda que haya sido demandada por violatoria de la Ley Electoral.

Durante el tiempo en que se permita la propaganda electoral, el Tribunal Electoral y la Fiscalía General Electoral, sesionarán permanentemente para acoger las denuncias respectivas, tomando las medidas necesarias a fin de agilizar el trámite de éstas.

Las responsabilidades penales y civiles por calumnia e injuria, cometidas en propaganda electoral, se exigirán ante la jurisdicción ordinaria.

Esta ley exigía que el Tribunal Electoral diera traslado de casos a la Fiscalía General Electoral antes de que ordenara la suspensión de la propaganda, concediéndole un término de 15 días para emitir concepto. Esto ocasionó que las propagandas sucias se mantuvieran durante semanas en los medios de comunicación esperando la respuesta de la Fiscalía.

Luego, otra iniciativa se convirtió en la Ley 4 de 2013, que reformó y restableció artículos del Código Electoral sobre la revocatoria de mandato, y finalmente se aprobó la Ley 31 de 2013, sobre postulaciones a través de partidos políticos en alianza.

La MOE resume el problema de la reforma electoral así:

Un marco jurídico-electoral reformado y aprobado por mayoría oficialista, sin la participación de diputados de la oposición y sin el tradicional consenso inter-partidario e inter-institucional que había dominado desde las elecciones de 1994 y cuya representación institucional es la Comisión Nacional de Reformas Electorales (OEA, 2014, p. 12)

En cuanto a la relación del Tribunal Electoral en general con los desarrollos tecnológicos, para las elecciones presidenciales del 2014, se incorpora la postulación y el voto a través de internet (Valdés, 2019, p. 137), y la MOE destaca al país como “un escenario con procesos electorales altamente automatizados, algunos ya en estado de madurez, como el sistema de Transmisión de Datos Extraoficiales (TER) y otros en sus etapas de prototipo con el sistema de voto exterior y el sistema de voto electrónico” (OEA, 2014, p. 30-31).

Las elecciones de 2014 fueron un proceso prolongado y oneroso, dada la ausencia de límites en la duración y gastos de campaña. Tampoco se había tomado en cuenta la publicidad en medios digitales y redes sociales. El escenario de la campaña electoral del 2014 es descrito por la MOE, así:

El ambiente político estuvo polarizado a lo largo de la campaña, lo cual puso a prueba la capacidad de respuesta de las instituciones. El tono utilizado desde los diferentes bandos fue de confrontación para los estándares de la política panameña, elemento que se vio reforzado por la visión triunfalista de los tres principales partidos políticos en la contienda. (OEA, 2014, p. 12)

A partir de la experiencia del 2009, las elecciones del 2014 vieron la inclusión de los medios de comunicación tradicionales en el Pacto Ético Electoral (PEE),⁶ con el compromiso de que estos se abstuvieran de difundir contenidos difamatorios o contrarios al pacto firmado y la ley electoral. Las redes sociales como Facebook y YouTube, un espacio no incluido al PEE, fueron utilizadas entonces, gracias al anonimato, bajo costo y ausencia de regulación, como medios de difusión para las campañas negativas y sucias, “la nota destacada en una carrera en la que siete candidatos se disputan la presidencia” (BBC, 1 de mayo de 2014).

A través de los medios digitales:

Difundieron videos, audios e imágenes conocidas como “memes” con uso no autorizado de la imagen de los candidatos e incluso de

⁶ El PEE es una iniciativa promovida en cada proceso electoral desde 1993, mediante el cual los partidos políticos, candidatas y candidatos, sociedad civil y medios de comunicación, suscriben una serie de compromisos, con el objetivo de celebrar procesos electorales en el marco del respeto entre los actores participantes.

mandatarios de países extranjeros; audios captados ilegalmente; imágenes de familiares de candidatos, entre otros, lo que produjo una campaña sucia además de negativa. Las redes sociales, al no ser signatarias del pacto fueron el refugio de los peores ataques. Se utilizó la intimidación a través de las escuchas telefónicas y el uso de grabaciones ilegales para hacer daño a los adversarios políticos; las redes sociales se usaron temerariamente para hacer campañas anónimas (Luna, 2014, p. 7).

No es solo la existencia de los medios digitales, la consolidación progresiva de una masa de usuarios, los ajustes en los mecanismos de autorregulación o los vacíos en la ley electoral, lo que explica la irrupción de los medios digitales en las campañas políticas, durante el proceso electoral de 2014. También el estado del ecosistema de comunicación contribuye a explicar este cambio,

Este ecosistema es descrito en el informe de la Misión de Observación Electoral (MOE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) del 2014, en los siguientes términos:

Existe un mercado comunicacional de carácter oligopólico, en el cual el acceso a medios se encuentra relacionado de manera directa con la capacidad financiera de los candidatos para contratar y cumplir con sus compromisos. Es así como más del 90% de la cobertura mediática se concentró alrededor de tres candidatos⁷. Esta lógica de competencia imperfecta hace que los candidatos independientes, con menor capacidad

⁷ Se refiere a los candidatos Juan Carlos Varela, del Partido Panameñista, parte de la alianza El Pueblo Primero; José Domingo Arias, del partido Cambio Democrático, parte de la alianza Unidos por más Cambios; y Juan Carlos Navarro, del Partido Revolucionario Democrático (PRD). También participaron Genaro López, del Frente Amplio por la Democracia (FAD), y por la vía de la libre postulación: Esteban Rodríguez, Gerardo Barroso y Juan Jované.

financiera, se hagan invisibles en la competencia electoral y tengan capacidad reducida para transmitir su mensaje a los electores. Esto es importante de resaltarse en el contexto de una campaña electoral en la cual se realizó un gasto total en publicidad solo para la contienda presidencial de casi 30 millones de dólares tan solo en los meses de marzo, y abril, según los datos del Instituto Brasileiro de Opinión Pública y Estadística (IBOPE)...

Un problema fundamental de la competencia electoral tiene que ver con los altos niveles de gasto. La legislación no impone topes en la inversión publicitaria ni restringe las donaciones, de hecho, no está contemplado que los candidatos se den cuenta de sus fuentes de financiamiento. Todo esto introduce una lógica de inequidad que reduce la capacidad competitiva de los candidatos con menos posibilidades para financiar sus campañas, cierra el paso a opciones distintas a las preponderantes, e implica la concentración del poder político...

Existe en Panamá una estructura concentrada de propiedad sobre los medios en la cual se confunden los intereses de los políticos y los de los sectores económicos más poderosos.

Desde el punto de vista mediático, el mercado político panameño se caracteriza por la competencia oligopólica entre grupos políticos que tienen importantes vínculos con grupos económicos, y que por tanto tienen incentivos para salvaguardar los intereses de esos grupos. El acceso a medios en el contexto panameño está directamente relacionado con la capacidad que tienen los grupos políticos para comprar publicidad, y con los vínculos que posean, en la medida en que estos les permitan acceder al espacio mediático (OEA, 2014, p. 33-36)

Este fue el momento de irrupción de lo digital en la política panameña de la posinvasión, el primer proceso electoral en la que los medios digitales tuvieron un peso relativamente importante en la campaña electoral. La Prensa también relató el cambio tecnológico y “la campaña sucia que caracterizó el proceso”, así:

En Facebook hay perfiles a favor y en contra de cada corriente y los consecuentes debates acalorados. YouTube rebosa en videos de discursos, documentales, promoción y parodias de cada aspirante a la silla del Palacio de las Garzas. Y en Instagram los selfies entre políticos y simpatizantes son el pan de cada día...

A las redes sociales no solo se han trasladado las propuestas y promesas al calor de la campaña. También las prácticas agresivas o “sucias”, como se les conoce, principalmente en Twitter (La Prensa, 13 de abril de 2014).

A diferencia de las pasadas elecciones de 2009 –cuando las redes sociales no tenían el desarrollo de hoy– la ciudadanía se expresó en gran medida a través de estos medios: blogs, YouTube, Facebook y con fuerte predominio de Twitter. Esto demuestra cómo dichos medios se han convertido en parte sustancial de la cultura panameña, sirviendo al mismo tiempo como un vehículo de expresión, de crítica, de publicidad y de proselitismo político (La Prensa, 5 de mayo de 2014).

En el mismo sentido Barragán y Ruh (2014) destacan “el protagonismo de la política 2.0... Pese a la firma del Pacto Ético Electoral, el tono de la campaña electoral fue agresivo y en las redes sociales abundaron los ataques personales. Algo similar ocurrió en los medios de comunicación” (p. 21). En efecto, las campañas sucias luego fueron recogidas como información en los medios de comunicación.

Brown (2015) relaciona las campañas sucias del proceso electoral de 2014 con la poca diferenciación en la oferta electoral y el predominio de temas transversales:

Los temas transversales son aquellos en los que esencialmente toda la ciudadanía está de acuerdo, como el combate a la corrupción, la necesidad de que haya crecimiento económico o disminuir la inseguridad pública. En esos casos, es de esperarse que la campaña electoral se centre en las cualidades personales del candidato y se recurra a las descalificaciones mutuas. (p. 78)

La campaña política de 2014 también destacó por la implementación de centros de llamada (La Prensa, 10 de mayo de 2014) y la presencia de asesores internacionales como Joao Santana, J.J. Rendón y Christian Ferry (La Prensa, 16 de mayo de 2014).

Según se desprende de la consulta a expedientes que reposan en la Secretaría General del Tribunal Electoral, el registro de denuncias sobre campaña sucia hacia las elecciones de 2014, también distribuidas a través de redes sociales, inicia en el 2012. Consta en varios expedientes las solicitudes de suspensión de vídeos aparecidos en medios tradicionales, argumentando daño a la imagen del candidato y el partido. Los medios de comunicación respondieron inmediatamente a la notificación del Tribunal Electoral, retirando los videos de su programación diaria e informando al organismo electoral los nombres de los responsables de la contratación de la propaganda.

Una vez el Tribunal Electoral tuvo la información de quiénes eran los responsables, se daba traslado a la denuncia para que los señalados hicieran sus descargos. Estos argumentaban desde la libertad de expresión o el mayor escrutinio al que están sometidas las personas en candidaturas y puestos de elección popular. De igual manera se daba traslado a la Fiscalía

General Electoral para que diera su opinión al respecto. Las resoluciones finales ordenaban la suspensión definitiva de la propaganda y la sanción a los responsables de haber infringido la legislación electoral.

Entre los criterios compartidos en las decisiones del Pleno del Tribunal Electoral, en el marco de los procesos administrativos por solicitud de suspensión de propaganda política, que dejaron precedentes en la materia, se encuentran:

1. Sobre la finalidad de la regulación sobre propaganda electoral:

La libre participación de los candidatos en la contienda electoral, de manera que se impida que situaciones mal intencionadas como las propagandas negativas, afecten la integridad y tiendan a desprestigiar y a lesionar la imagen de los candidatos y de la política nacional en forma amplia (Tribunal Electoral, 2013, p. 104).

2. Sobre el contenido de la propaganda electoral:

El deber de este tribunal procurar que el contenido de la propaganda electoral esté inspirado en el fortalecimiento de la democracia (Tribunal Electoral, 2014, p. 101).

Lo anterior, conforme al artículo 201 de la ley electoral entonces vigente:

El Tribunal Electoral promoverá que la propaganda electoral propicie la exposición, desarrollo y discusión, ante el respectivo electorado, de programas y acciones tendientes a resolver los problemas nacionales o comunitarios, según sea el caso. De igual

manera, promoverá que el contenido de la propaganda electoral esté inspirado en el fortalecimiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos y la educación cívica del pueblo.

Observando, previo a ordenar la suspensión definitiva de la propaganda denunciada, que esta:

No propone programas tendientes a resolver problemas nacionales o comunitarios (salud, seguridad, educación), ni propicia programas de acción tendientes a promover la cultura, el deporte, la ética o programas de vivienda. Por el contrario, se circunscribe a tratar de demeritar al candidato (Tribunal Electoral, 2014, p. 102).

Y reiterando:

El contenido de la propaganda electoral debe inspirarse en el fortalecimiento de la democracia, el respeto de los derechos humanos y la educación cívica de los ciudadanos (Tribunal Electoral, 2015a, p. 51).

3. Sobre la diferencia entre campaña negativa, permitida, y campaña sucia, no permitida:

Una propaganda sucia y mal intencionada, que no aporta nada ético a la política nacional, ni a la sociedad, como la que es objeto de este proceso, debió ser suspendida (Tribunal Electoral, 2013, p. 104-105).

La cuña denunciada es evidentemente negativa porque ataca a quien en ese momento era un candidato presidencial...

Ciertamente tuvo la intención de desprestigiar al excandidato presidencial... Pero no irrespeta la dignidad humana ni la seguridad de la familia, la moral o las buenas costumbres (Tribunal Electoral, 2015a, p. 51).

A pesar de ser una propaganda negativa, no viola lo establecido en el Código Electoral (Tribunal Electoral, 2015b, p. 122).

No irrespeta el candidato presidencial... limitándose a reproducir sus declaraciones... se enmarca en lo que puede constituir propaganda negativa (Tribunal Electoral, 2015d, p. 65).

La misma pretende llamar la atención en el electorado sobre los aspectos negativos del adversario político... En este caso... solo resaltó lo que para él es un aspecto negativo del candidato... sin que se advierta irrespeto a la dignidad humana o la moral y las buenas costumbres (Tribunal Electoral, 2015d, p. 65).

4. Sobre el uso de la imagen personal sin consentimiento, prohibido por la ley electoral:

La pauta denunciada utiliza imágenes... sin su consentimiento... puesto que el presente proceso ha sido promovido por el afectado y la parte demandada no ha aportado evidencia de contar con el consentimiento del denunciante (Tribunal Electoral, 2015a, p. 51)⁸.

5. Sobre los límites a la libertad de expresión

⁸ El Artículo 202 del Código Electoral establece que la propaganda electoral queda sujeta a restricciones, que incluyen el uso no autorizado de la imagen personal, según lo establece el artículo 577 del Código de la Familia.

Cada persona tiene derecho a expresar libremente su pensamiento, pero de acuerdo con las normas establecidas en la ley y en este caso, en materia de propaganda electoral. En este sentido, la propaganda electoral es regulada para que se divulgue dentro de un ambiente de paz, tolerancia y respeto entre los participantes del torneo electoral. (Tribunal Electoral, 2015b, p. 122)

Esta institución es garante defensora de la democracia, y uno de los pilares de toda sociedad democrática es la libertad de expresión; pero cuando la misma trasgrede los límites de tolerancia y pretende ensuciar el nombre y dignidad de una persona, este Tribunal puede utilizar las herramientas legales a su disposición para enrumbar la libertad de expresión por el sendero correcto del respeto al derecho ajeno (Tribunal Electoral, 2015c, p. 121).

Entonces, ¿qué nos aporta el conocimiento sobre el periodo 2004-2014, durante el cual los medios digitales apenas se estaban estableciendo como canal de comunicación en Panamá, para comprender la relación entre medios digitales, campañas políticas y democracia, en el contexto de los procesos electorales?

Conclusión

Las campañas políticas en los procesos electorales panameños, a inicios del siglo XXI, combinaban algunos elementos de las “campañas premodernas”, basadas en el contacto directo entre el electorado y las candidaturas, la relación con el partido político en base a la tradición o la memoria de personajes principales de la política del siglo XX; y las “campañas modernas”, con la propaganda en medios impresos, la radio y la televisión, el mayor peso de la imagen de los individuos en

detrimento de los programas y partidos políticos (Rubio, Franco y de Andrade, 2024, p. 33-39).

Durante el período 2004-2014, no se encuentran regulaciones sobre el uso de medios digitales para campañas políticas en procesos electorales, por el retraso usual entre el derecho y la realidad social en constante movimiento; y por los bajos indicadores de acceso y uso de internet y redes sociales en el país, lo que impedía el posicionamiento de estos espacios como relevantes para la campaña política, por lo menos hasta el proceso electoral de 2014, cuando el acceso y uso a internet y redes sociales se aproxima al 50% de la población, principalmente jóvenes en áreas urbanas. Las regulaciones durante ese período, antecedentes de la materia, tienen que ver con la propaganda electoral y la relación con los medios de comunicación.

En resumen, el uso inicial de internet y redes sociales en la campaña electoral de 2014 no fue el más positivo, reflejando la colonización de estos espacios por malas prácticas de los actores políticos, previas a la irrupción de los medios digitales en las campañas políticas de los procesos electorales en Panamá.

Sin embargo, durante el período ocurren, además de la expansión tecnológica, algunos hechos políticos que pueden explicar la irrupción de los medios digitales a partir de las elecciones de 2014:

- La necesidad de algunas candidaturas con menores recursos económicos para acceder a un ecosistema de medios de comunicación excluyente, de encontrar canales de comunicación con el electorado.
- El desarrollo normativo, como reacción a malas prácticas de actores políticos durante las campañas políticas en medios de comunicación, que empuja a estos a canalizar las campañas sucias y negativas a través de medios digitales.

Las elecciones de 2014 fueron las últimas en las que solamente se contó con el PEE, establecido desde 1993 para las elecciones de 1994. El nuevo contexto de medios digitales en campañas políticas añadió una capa problemática a la relación usualmente positiva, aunque no exenta de constantes retos, entre el Tribunal Electoral y la tecnología.

El resultado principal de la experiencia acumulada entre los procesos electorales del período 2004-2014, en Panamá, en materia de campañas políticas, propaganda electoral y medios de comunicación, fue consolidar un inventario de aspectos a regular con carácter de urgencia, entre ellos, los límites en los tiempos y gastos de campaña y el uso de los medios digitales en las campañas políticas, aspectos que fueron tratados a partir de la CNRE de 2015, e incluidos en el Código Electoral de 2017 para las Elecciones Generales de 2019, y en el Pacto Ético Digital (PED) desde su creación en 2018.

Bibliografía

- Barragán, M. y Ruh, S. (2014). Elecciones Panamá 2014: una conflictiva continuidad en el cambio. *Revista Panameña de Política* (18), julio-diciembre 2014. <https://cidempanama.org/wp-content/uploads/2015/02/Elecciones-Panama%CC%81-2014.pdf>
- BBC (2014, 1 de mayo). Termina la campaña presidencial en Panamá. https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/05/140501_ultnot_panama_elecciones_cierre_campana_az
- Brown, H. (2015). Elecciones 2014: el realineamiento del sistema de partidos panameño. *Revista Panameña de Política* (20), julio-diciembre 2015. <https://cidempanama.org/wp-content/uploads/2016/05/elecciones-2014.pdf>
- Carrera, A. (2012). Crónica de la batalla de San Félix 2012. https://www.salacela.net/images/informes_osal/3.pdf
- Código Electoral (1997). Texto Único. Gaceta Oficial 23,437. http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/23437_27363.pdf
- Código Electoral (2003). Texto Único. Gaceta Oficial 24,748. http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/24748_32799.pdf
- Código Electoral (2007). Texto Único. Gaceta Oficial 25,875. <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25875/6422.pdf>
- Código Electoral (2022). Texto Único. Gaceta Oficial 29482-A. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482_A/90301.pdf
- Deutsche Welle (2012, 20 de octubre). Derogan venta de tierras en Panamá. <https://www.dw.com/es/derogan-venta-de-tierras-en-panam%C3%A1/a-16339322>
- El Mundo (2004, 3 de mayo). El opositor Martín Torrijos gana las elecciones presidenciales en Panamá. <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/05/03/internacional/1083541264.html>

- Fridkin, K. y Kenney, P. (2004). Do negative messages work?: The impact of negativity on citizens' evaluations of candidates. *American Politics Research*, 32(570), 570-602. DOI 10.1177/1532673X03260834
- Human Rights Everywhere (2010). Informe sobre violación de derechos humanos en Changuinola del 7 al 11 de julio de 2010. *Revista Panameña de Política*, n°10, julio-diciembre 2010. https://cidempa-nama.org/wp-content/uploads/2011/07/10-7_Informe_sobre_violacion_documentos.pdf#page=4.59
- La Prensa (2011, 31 de agosto). Las fricciones previas a la ruptura de la alianza. https://www.prensa.com/getzalette_reyes/fricciones-previas-ruptura-alianza_2_3194700501.html
- La Prensa (2012, 4 de julio). CNRE pide al TE que retire de la Asamblea proyecto de reformas electorales. https://www.prensa.com/priscilla_perez-yalena_ortiz/CNRE-Asamblea-proyecto-reformas-electorales_2_3425677400.html
- La Prensa (2012, 10 de julio). TE solicita a la Asamblea retirar el proyecto de reformas electorales. https://www.prensa.com/redaccion_de_prensa-com/solicita-Asamblea-proyecto-reformas-electorales_0_3430156982.html
- La Prensa (2014, 13 de abril). Al calor de la campaña digital. https://www.prensa.com/calor-campana-digital_0_3911608843.html
- La Prensa (2014, 5 de mayo). En las redes. https://www.prensa.com/impresa/panorama/redes_0_3928107234.html
- La Prensa (2014, 10 de mayo). Desmantelan “call center” de Cambio Democrático. https://www.prensa.com/impresa/panorama/Desmantelan-call-center-Cambio-Democratico_0_3931856779.html
- La Prensa (2014, 16 de mayo). “Fue una campaña muy sucia.” https://www.prensa.com/impresa/panorama/campana-sucia_0_3936356404.html

- Larsen, R. y Bélair-Gagnon, V. (2025). Social platforms and the spread of disinformation. *The Routledge Handbook of Political Campaigning* (pp. 286-299). DOI 10.4324/9781003333326.
- Ley 54 de 2012, que reforma el Código Electoral. http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/27122-A_46274.pdf
- Ley 247 de 2021, que reforma el Código Electoral de la República de Panamá. http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/29403-A_57172.pdf
- Llanos, B. (2017). Campaña negativa. En *Diccionario Electoral* (3ª. Ed.). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://www2.iidh.ed.cr/capel/publicaciones/diccionario-electoral>
- Lossio, L. (2017). Propaganda electoral. En *Diccionario Electoral* (3ª. Ed.). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://www2.iidh.ed.cr/capel/publicaciones/diccionario-electoral>
- Luna, C. (2013). El papel de los medios de comunicación en la consolidación de la cultura política democrática. *Análisis de dos noticieros de televisión en Panamá* (Tesis). https://tesiunam.dgb.unam.mx/F?func=direct¤t_base=TES01&doc_number=000687347
- Luna, C. (2014). Las elecciones presidenciales de Panamá 2014 vistas desde la comunicación y los medios tradicionales. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-comunicacion/14253.pdf>
- Marván, M. (2017). Proceso electoral. En *Diccionario Electoral* (3ª. Ed.). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://www2.iidh.ed.cr/capel/publicaciones/diccionario-electoral>
- Organización de Estados Americanos (2006). Informe de la Misión de Observación Electoral en la República de Panamá. Elecciones generales 2004. <https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeInfo.aspx?Lang=es&Id=305&MissionId=370>

- Organización de Estados Americanos (2009). Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre la elección de presidente y vicepresidente de la República, diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), diputados a la Asamblea Nacional, alcaldes, concejales y representantes de corregimiento celebrada en la República de Panamá el 3 de mayo de 2009. <https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=255&MissionId=316>
- Organización de Estados Americanos (2014). Informe final de la Misión de Observación Electoral. Elecciones generales de Panamá, mayo 4, 2014. <https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=246&MissionId=307>
- Prieto-Barreiro, E. (2009). Organizaciones civiles repudian violencia en actividades políticas. El Panamá América, 5 de febrero de 2009. <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/organizaciones-civiles-repudian-violencia-en-actividades-politicas-336518>
- Rubio, R., Franco, F. y de Andrade, V. (2024). Inteligencia artificial y campañas electorales algorítmicas. Disfunciones informativas y amenazas sistémicas de la nueva comunicación política.
- Testa, M. (2019, 11 de febrero). El poder de las redes sociales en el “marketing” político. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/redes-sociales-politico-marketing-KLLE4826>
- Tribunal Electoral. (2013). Expediente 06-2012-ADM.
- Tribunal Electoral. (2014). Expediente 311-2013-ADM.
- Tribunal Electoral. (2015a). Expediente 16-2014-ADM.
- Tribunal Electoral. (2015b). Expediente 318-2013-ADM.
- Tribunal Electoral. (2015c). Expediente 320-2013-ADM.
- Tribunal Electoral. (2015d). Expediente 310-2013-ADM.
- Tribunal Electoral. (2023). Código Electoral. República de Panamá. Presentación Preliminar.

- UIT. Unión Internacional de Telecomunicaciones (2025). DataHub. <https://datahub.itu.int/>
- Valdés, E. (2006). Acontecer electoral panameño. Tomo I (2ª. Ed. actualizada 2022)
- (2019). Acontecer electoral panameño. Tomo III (2006-2019)
- Wardle, C. (2018). Information disorder: the essential glossary. https://www.globacademy.org/wp-content/uploads/2023/03/infoDisorder_glossary.pdf

La Representación Proporcional en Panamá (1925 -1928)

Proportional Representation in Panama (1925–1928)

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.177>

Salvador Sánchez G.*

<https://orcid.org/0000-0002-7533-2937>

Resumen: El artículo examina la introducción del sistema de representación proporcional (RP) en Panamá durante el primer cuarto del siglo XX, específicamente el tránsito de la fórmula de representación de minorías (lista incompleta) al sistema de RP entre 1925 y 1926. Se documenta que la propuesta incorporaba elementos del cociente natural de Hare con mecanismos de adjudicación de restos, diseñados para reflejar con mayor fidelidad la correlación de fuerzas políticas. Sin embargo, la legislación aplicada en las elecciones legislativas de 1928 presentaba distorsiones significativas. El artículo recoge las voces de varios de los principales impulsores de los cambios, como Eusebio A. Morales o Guillermo Andreve, lo que brinda pistas sobre las motivaciones de la reforma electoral.

Palabras clave: Historia política, Panamá, reformas electorales, representación proporcional, sistema electoral.

Abstract: The article examines the introduction of the proportional representation (PR) system in Panama during the first quarter of the twentieth century, specifically the transition from the minority representation formula (incomplete list) to the PR system between 1925 and 1926. It is documented that the proposal incorporated elements of the natural Hare quotient with mechanisms for allocating remains, designed to more faithfully reflect the correlation of political forces. However, the legislation applied in the legislative elections of 1928 presented significant distortions. The article collects the voices of several of the main promoters of the changes, such as Eusebio A. Morales or Guillermo Andreve, which provides clues about the motivations of the electoral reform.

Keywords: Electoral reforms; electoral system; Panama; political history; proportional representation.

* Panameño. 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. Magister en Derecho Electoral, Universidad de Castilla - La Mancha, España. Profesor universitario desde 1993, ha dictado los cursos de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Derechos Humanos. Ha publicado 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. Actualmente director de Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral.

Introducción

Las elecciones legislativas panameñas durante el primer tercio del siglo XX estuvieron marcadas por circunstancias que hacen su estudio una tarea tan interesante como difícil. Por un lado, la nueva República, fruto del movimiento independentista de 1903, se encontraba muy condicionada en el ejercicio de su autonomía política, por la hipoteca combinada del Tratado del Canal Istmico de 1903 y del artículo 136 de la Constitución Política de 1904.¹ Así, los procesos electorales del primer cuarto de siglo estuvieron frecuentemente supervisados por agentes de los Estados Unidos de América (Conte Porras, 2006b). Además, tal y como se reporta de forma reiterada, las irregularidades en los procesos electorales eran frecuentes y graves (Conte Porras, 2006; Valdés Escoffery, 2006). Por último, es escasa la información disponible y confiable sobre los resultados de las elecciones legislativas panameñas de principios el siglo XX.

El primer tercio de ese siglo también fue testigo de grandes transformaciones políticas, sociales y económicas. En ese contexto, se vio evolucionar la legislación electoral panameña, tanto en la forma de elegir al presidente de la República como en lo relativo a la forma de elegir a los diputados. En este último caso, la adopción de una fórmula de representación de las minorías aplicada en 1924 y luego la introducción de dos fórmulas de representación proporcional –en adelante RP– se producen en rápida sucesión (1925 y 1926).

¹ Según el artículo 136 de la Constitución de 1904, dispuso que el “Gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir, en cualquier punto de la República de Panamá, para restablecer la paz pública y el orden constitucional si hubiere sido turbado, en el caso de que por virtud de Tratado Público aquella Nación asumiere, o hubiere asumido, la obligación de garantizar la independencia y soberanía de esta República.” La mención de un “tratado público” hace referencia al Tratado Hay-Bunau Varilla para la construcción de un canal interoceánico, de 1903, que en su artículo primero dispuso que Estados Unidos “garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá”.

La RP aplicada en la República de Panamá a la elección de diputados en las circunscripciones plurinominales, es objeto de debate público y de modificaciones en ocasión de las periódicas reformas a la legislación electoral.

Aunque ese debate y esas reformas giran usualmente sobre los efectos reales o imaginados de las fórmulas de RP, el establecer las circunstancias de su introducción inicial (1925-1928) y sus antecedentes (1906-1925) es importante para completar el rompecabezas que hoy es la elección popular de los diputados en los circuitos plurinominales. A ese respecto he avanzado estudios sobre las fórmulas de adjudicación de curules previas a la RP (Sánchez G., 2021) y sobre la identificación que parte de la literatura local hacía de la fórmula de RP aplicada históricamente en Panamá como fórmula Sarípolos (Sánchez G., 2022). El presente artículo da continuidad a la investigación sobre el origen de la RP en Panamá, profundizando en las valoraciones de los contemporáneos sobre la reforma de la legislación electoral. En próxima ocasión me referiré al caso panameño en el contexto de la explicación de la introducción de la RP en América Latina.

Así, este artículo pretende contestar las preguntas siguientes:

- ¿Qué fórmulas electorales anteceden a la implantación de la RP en Panamá?
- ¿Cuándo y cómo se introduce en el derecho electoral panameño la RP?
- ¿Qué fórmula de RP se introduce al implantarse la RP?

Se propone responder las preguntas a partir del derecho electoral, con pretensiones principalmente descriptivas.

Haré, además, uso de los escritos de figuras relevantes que participen en la discusión pública de la reforma electoral. La investigación es, principalmente, un abordaje desde la historia del derecho electoral.

El tema bajo examen tiene un valor particular en relación con la deliberación contemporánea sobre la reforma electoral. La RP se ha

mantenido como un rasgo del sistema electoral aplicado a la elección de diputados de la República de Panamá en las circunscripciones plurinominales, desde su introducción legal en 1925, con escasas interrupciones.

Las diversas fórmulas de RP aplicadas en Panamá han sido objeto reiterado de atención de los especialistas.² Pese a eso, poco se ha dicho sobre el origen de la implantación de la RP en las elecciones panameñas, un asunto que se relaciona con la discusión general sobre la difusión de la RP en el mundo, incluyendo América Latina.

Parte de las limitaciones de investigaciones en este campo provienen de los escasos de resultados electorales desagregados y fiables, ya comentada. Sin embargo, la investigación que puede hacerse por vía del análisis legislativo, y a través de la hemeroteca y de lectura de las obras de los actores políticos, aporta elementos útiles para comprender el período.

I. Antecedentes de la implantación de la RP en Panamá

Existe cierto consenso en que son cuatro las dimensiones fundamentales de los sistemas electorales aplicados a las elecciones legislativas: la fórmula electoral, la magnitud de la circunscripción, el umbral electoral y el tamaño de la Asamblea (Lijhart, 1995).

La fórmula electoral, según Álvaro Artigas, es

...un método matemático para llevar a cabo el reparto de escaños entre los distintos contendientes, sean estos candidatos o partidos. Hay una variedad de fórmulas que pueden agruparse en dos grandes clases, según si los escaños se los lleve uno solo de los contendientes o se repartan entre varios. En el primer caso

² Ver, por ejemplo: Vásquez G. (1966); Quintero Correa (1982); Antinori Bolaños (1995); Valdés Escoffery (1998); Smith W. (2000); Guevara Mann (2004); Sanmartín (2007; 2022); Brown Araúz (2009); Sonnleitner (2010); y Ceballos (2011).

se habla de fórmulas mayoritarias. En el segundo, de fórmulas proporcionales. (Artiga González, 441).

Las grandes alternativas son, entonces, las fórmulas mayoritarias y las de RP. La RP, como ideal, pretende que la composición de la Asamblea refleje en proporciones idénticas las tendencias expresadas por el electorado. Hay numerosos tipos que tienden a producir efectos proporcionales en distinto grado.

Entre 1906 y 1925 se utilizaron diferentes fórmulas para elegir diputados. Se observan dos momentos en la legislación electoral aplicada a la elección de diputados en circunscripciones provinciales plurinominales:

1. El sistema de elección de diputados de mayoría simple (1906-1918).
2. El sistema de elección de diputados de lista incompleta (1924).

Las elecciones en que esos mecanismos se aplicaron, y las primeras elecciones por RP, se muestran en el cuadro siguiente:

Tabla 1

Fórmulas de adjudicación de escaños en elecciones legislativas (1906-1932).

Fecha de las elecciones	Fórmula de adjudicación de escaños
1 de julio de 1906	Mayoría simple
2 de septiembre de 1910	Mayoría simple
7 de julio de 1914	Mayoría simple
2 de septiembre de 1918*	Mayoría simple
2 de septiembre de 1924	Lista Incompleta
5 de agosto de 1928	RP
5 de junio de 1932	RP

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación electoral.

*El período de los diputados elegidos en 1918 se extiende hasta 1924, para hacer elecciones legislativas simultáneas con las presidenciales, en 1924.

Obviamente, la fórmula de adjudicación de escaños es un aspecto aislado del sistema electoral, y no es el único importante. Hay que tener

presente también el conjunto de normas y prácticas que acompañan a las fórmulas de adjudicación de las curules, y que condicionan los efectos que pudieran producir las mencionadas fórmulas consideradas en abstracto.

A continuación, examinaré cada uno de los momentos identificados, describiendo el fundamento jurídico de cada fórmula y su funcionamiento, en la medida en que la falta de datos detallados de los resultados electorales permite hacerlo.

1. La elección de diputados por mayoría simple (1906-1918)

La Convención Nacional Constituyente dispuso que las primeras elecciones legislativas se llevaran a cabo en 1906.³ El desarrollo legislativo aplicado a la elección de diputados inicia con la Ley 89 del 7 de julio de 1904.

El artículo 45 de esa ley, en concordancia con el artículo 78, establece la mayoría simple como fórmula para ser elegido diputado:

Artículo 45. Los individuos que obtengan mayor número de votos para principales serán declarados electos con ese carácter, y los que tal mayoría obtengan como suplentes serán declarados electos suplentes, según el orden descendente de estos. En caso de igualdad, decidirá la suerte.

Aunque hay listas, éstas son abiertas y desbloqueadas, y los votos se contabilizan individualmente a cada uno de los candidatos incluidos en éstas.⁴

³ El artículo 144 de la Constitución señalaba la reunión de la Asamblea Nacional, el primero de septiembre de 1906.

⁴ La población de cada círculo electoral (provincias) se establece en la que había determinado el último censo del extinto Departamento colombiano de Panamá, más un 25%. Ver Decreto N.º 33 de 1910, sobre censo electoral.

El intento de liberales y conservadores de llegar a acuerdos sobre la distribución de las curules se remonta a la constituyente, y tiene un reflejo inmediato en las primeras elecciones para la Asamblea Nacional. Se trató de un intento que contó con intermediación de la representación diplomática estadounidense, y que solo fue exitoso en la provincia de Panamá:

Según el cónsul galo, Charles Magoon, había convencido a ambos bandos, previamente, de la necesidad de firmar un acuerdo con una lista única integrada por seis diputados y 12 suplentes, la mitad de cada uno de los partidos. Los diputados del gobierno eran: Tomás Arias, Julio Fábrega y Rafael Aizpuru; en tanto que de la oposición figuraban Pablo Arosemena, Eusebio A. Morales y Abel Bravo (Araúz y Pizzurno, 1996, p. 41).

Un ejemplo de los datos que arrojaban este tipo de escrutinio lo encontramos en las elecciones de 1910, en la provincia de Panamá (ver Tabla N.º 2).

Estos resultados de la provincia de Panamá contienen elementos llamativos: los seis primeros candidatos recibieron la totalidad de los votos en la mayoría de los distritos.⁵ Ese tipo de resultados reflejarían una muy coordinada forma de votar, que se beneficiaba de un sistema electoral en el que la papeleta era proporcionada a los votantes por los propios partidos políticos. Así, aunque los votantes tuvieran la posibilidad legal de votar por múltiples otros candidatos, una alta organización de los votantes favorecía estos resultados. En este caso, además, se observa que entre los seis diputados elegidos los hay no solo

⁵ En Arraiján, 51 cada uno; 81 cada uno en el distrito de Balboa; 167 cada uno en el distrito de Capira; 51 cada uno en el distrito de Chame; 86 cada uno en Pinogana; 108 cada uno en Chimán; 118 cada uno en San Carlos; 239 cada uno en Taboga.

de adhesión liberal, sino conservadores, como Nicanor A. de Obarrio o Juan Antonio Henríquez.

Tabla 2

Resultados electorales de la provincia de Panamá, elecciones legislativas de 1910. Diputados principales.

Candidatos	Votos recibidos
Guillermo Andreve	2937
Constantino Arosemena	2935
Ciro Urriola	2913
Nicolás Justiniani	2854
Juan Antonio Henríquez	2854
Nicanor A. De Obarrio	2841
Oscar M. Mckay	47
Carlos de Diego	16
Gaspar Araúz O.	15
Francisco Filós	13
Francisco A. Mata	7
Roberto Moreno	7
Antonio E. Dorado G.	4
Gonzalo Walker H.	3
Agustín Argote	3

Fuente: Acta de Escrutinio de 15 de julio de 1910 (Araúz, 1999, 291).

El procedimiento de reparto de curules acordado por los partidos políticos, tuvo al menos otra manifestación en las elecciones legislativas de 1918:

El presidente del Directorio Conservador, general don Santiago de la Guardia, debidamente autorizado, y el presidente Valdés, como jefe de su partido, acordaron el número de diputados

que debía elegir cada partido; nueve conservadores y el resto liberales, para votar por candidaturas mixtas, bien entendido que la escogencia de los candidatos era enteramente libre en el seno del respectivo partido; de manera que el uno no tenía que aprobar ni podría rechazar los candidatos del otro (Guardia Grimaldo, 2005, pp. 68-9).

Esta última operación no pudo ejecutarse por el súbito fallecimiento del presidente Valdés y la inicial cancelación de las elecciones legislativas por el nuevo presidente, Ciro Urriola.

2. La lista incompleta y la representación de las minorías (1924)

En 1916 se adoptó en el Código Administrativo, y con él la fórmula de adjudicación de curules en circunscripciones plurinominales que buscaba asegurar la participación de las minorías. Se trataba del sistema denominado “de lista incompleta”.⁶

Tanto el mandato de la Asamblea Nacional como el del presidente de la República era de cuatro años, pero no eran concurrentes. Sin embargo, se reformó la Constitución política para que los mandatos de ambos órganos coincidieran; para lo cual se prorrogó el mandato de la Asamblea Nacional 1918-1922 hasta 1924. Ese año se hicieron elecciones para presidente de la República y diputados de la Asamblea Nacional, siendo esas elecciones las primeras y últimas elecciones legislativas en que se aplicó el sistema de lista incompleta.

El texto del artículo 239 del Código Administrativo estableció lo siguiente:

⁶ La lista incompleta también se proponía en el artículo 65 de un proyecto de ley sobre elecciones populares, presentado por los diputados Julio Arjona Q. y André Mojica, también en 1916. Sobre la lista incompleta en Panamá, ver Sánchez (2021).

Artículo 239. En toda votación para Concejeros Municipales y Diputados a la Asamblea Nacional, cuando se hayan de elegir más de dos personas, se votará en cada boleta por una tercera parte menos del número que se vaya a elegir, sin tener en cuenta las fracciones, de manera que si van a elegirse 3, 4 ó 5 candidatos se deduce: 1.

Si 6, 7 u 8.....	2
Si 9, 10 u 11.....	3
Si 12, 13 ó 14.....	4
Si 15, 16 ó 17.....	5
Si 18, 19 ó 20.....	6
Si 21, 22 ó 23.....	7
Si 24, 25 ó 26.....	8
Si 27, 28 ó 29.....	9
Si 30, 31 ó 32.....	10

y así en adelante.⁷

Complementariamente, el artículo 282 del Código Administrativo establecía que el Jurado Provincial de Elecciones declaraba la elección de principales y suplentes a favor de los ciudadanos que hubieran obtenido mayoría de votos en orden descendente.

La nueva legislación electoral estuvo influida directamente por la ley Sáenz-Peña de la Argentina, como resultado de un viaje que realizó al Cono Sur Eusebio A. Morales.⁸ Sobre si ese viaje tenía el propósito

⁷ En efecto, puede observarse el sistema electoral establecido en Argentina, en el artículo 56 de la Ley 8871 de elecciones generales, de 1912. Sin embargo, la adopción de un sistema similar había sido propuesto antes por Justo Arosemena, en base a reforma electoral británica de 1867.

⁸ Nació en Sincelejo, Colombia, en 1865. Recibió el título de Doctor en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Cartagena. Juez Municipal en Colón, Panamá. Participó en la guerra de los mil días, y en el movimiento independentista de 1903. Ocupó varias veces importantes secretarías de Estado de la República de Panamá. Entre otras responsabilidades que asumió, fue enviado Extraordinario y ministro Plenipotenciario en Bélgica, los Estados Unidos y Holanda, y jefe de la delegación ante la Sociedad de las Naciones. Sobre Morales, ver Sucre Camarano (2015).

de explorar las posibles reformas electorales, o si la idea de emular la ley argentina fue un efecto colateral del viaje, hay posiciones encontradas. Según Sucre Camarano, Morales

...aprovechó un viaje a Argentina para estudiar su sistema electoral. De regreso, le presenta a Porras una propuesta adaptando el sistema argentino, y éste le pidió a la comisión codificadora su incorporación al Código Administrativo (2015, p. 1903).⁹

Cualquiera que haya sido el caso, el nuevo sistema no se aplicó en las elecciones legislativas de 1918, como estaba previsto inicialmente. Pese a que la Ley 1 de 1916 ordenaba la entrada en vigor del Código Administrativo el 1 de julio de 1917, esa fecha fue luego modificada, de forma que el sistema se utilizó únicamente en las elecciones legislativas de 1924.

Eusebio A. Morales justificó la postergación en un estudio publicado en el “Diario de Panamá” en diciembre de 1918, titulado apropiadamente “La Reforma Electoral”. Consideró necesario retrasar la entrada en vigor del Código Administrativo para evitar dejar sin derecho al sufragio efectivo a quienes no contaran con cédula de ciudadanía, pues el nuevo código las hacía indispensables para poder votar. El plazo entre la entrada en vigor original del Código y la fecha de las elecciones siguientes no permitía, según Morales, expedir las cédulas a tiempo para garantizar la participación general de la población con derecho al sufragio. La ley 44 de 1917 postergó así la entrada en vigor del Código Administrativo, hasta el 1 de enero de 1919 y, por lo tanto, las elecciones legislativas de 1918 se hicieron con el sistema tradicional.¹⁰

⁹ Por otra parte, es seguro que Morales conocía desde mucho antes esa forma de adjudicar curules. Por ejemplo, el voto limitado es descrito en el libro *Ensayo sobre Ciencia Constitucional*, sobre el cual Morales escribió una recensión en 1898, en el periódico *La Situación*. Ver: Morales (1999, 23-31) y Aregui, (1897).

¹⁰ La ley 46 de 1919, en ese marco, da carácter permanente a las cédulas de ciudadanía, lo que evita tener que expedirlas cada vez que hubiera un proceso electoral. Adicionalmente, deroga el capítulo

En el mismo escrito ya citado, decía Morales, sobre la fórmula de adjudicación de curules establecida en el Código Administrativo:

Hay en el Código un punto importante que no he tocado y que es el único que en mi concepto no merecía ser copiado de la ley argentina porque resuelve de modo arbitrario una cuestión que debe tener una solución más acorde con la realidad de las cosas: es la representación de las minorías. El sistema argentino es erróneo y aquí lo tenemos copiado sin meditarlo. Dejo este asunto para otra ocasión (1999, p. 224).

En esto no estaba solo. Otro connotado liberal, Guillermo Andreve¹¹, era también crítico de la fórmula adoptada. En 1924 publicó un artículo en la revista *Estudios*, en la que se lee:

Nuestras disposiciones electorales reconocen el derecho de las minorías, pero no lo establecen cuerdamente. Por su parte, los partidos en el poder tratan siempre de hacerlo irrisorio, ya declarando partido minorista al que en realidad no es sino una rama del partido mayorista, ya dividiendo los votantes para obtener, a veces por medio de ingeniosos cálculos aritméticos, acaparar toda la representación en un cuerpo dado. El reverso de la medalla lo ofrecen a veces grupos minúsculos de ciudadanos que pretenden una representación a que su número no les da derecho. Ocurre también que hay grupos divergentes interesados en defender sus principios y opiniones, y de acuerdo con nuestras disposiciones electorales solo dos lo logran. Imaginemos cinco grupos políticos

6. ° del Título IV del libro I del Código Administrativo, "De los partidos políticos y de los candidatos".

¹¹ Andreve fue ministro plenipotenciario ante los gobiernos de Francia y España, cargo que ejerció en 1921 y 1924, en el período en el que escribe a favor de la introducción de la RP en Panamá. Sobre Andreve, ver Royo (2015) y Conte Porras (1979).

interesados en una elección de concejales, por ejemplo. Solo dos de ellos obtendrán la elección de una parte de sus candidatos o de todos ellos. Los otros tres grupos no obtendrán nada. Imaginemos asimismo que el total de votos obtenidos sea este: dos mil, mil novecientos, mil ochocientos, mil setecientos y mil seiscientos, y los concejales a elegir, siete. Resultaría el primer grupo con cinco concejales, el segundo grupo con dos y los otros tres sin ninguno. Es decir, que dos mil ciudadanos tendrían una representación de un concejal por cada cuatrocientos de ellos; el segundo grupo de uno por cada novecientos cincuenta ciudadanos; y cinco mil cien ciudadanos no tendrían representante ninguno. Tal cosa es irritante y sin embargo puede ocurrir, como ocurren otras cosas absurdas y contrarias a los verdaderos fines que se persiguen con el sufragio universal (Andreve, 1979, pp. 403-4).

El irregular funcionamiento del sistema de lista incompleta es evidenciado en otro relato de un protagonista. Decía el liberal Juan Demóstenes Arosemena:

La razón por la cual presenté yo únicamente cuatro candidatos, siendo seis los Diputados a elegir por la Provincia de Colón, consta en la disposición legal vigente entonces sobre representación de las minorías; pero posteriormente, casi a última hora, observando los elementos que rodeaban al Gobierno que sus filas eran tan numerosas como escuálidas las de la oposición, resolvieron los primeros trazar entre ellos, para los fines electorales, la línea de los antiguos partidos históricos y copar toda la elección, como así sucedió, agregándose a la lista antes mencionada por Colón los nombres de los señores [conservadores] Luis F. Muñoz y Dr. Eduardo Chiari... (Arosemena, 1931, p. 11).

Como se concluye al examinar la lista de diputados de la Asamblea Nacional integrada en 1924 (Ford González & Ortega Padilla, 2009, p.11), todos los postulados para diputados en la lista del gobierno en la provincia de Colón tomaron posesión, lo que significa que el sistema no fue eficaz para garantizar diputados a listas minoritarias (al menos no en esa circunscripción).

Ciertamente, el artículo 240 del Código Administrativo autorizaba a presentar candidatos hasta la totalidad de los cargos sometidos a elección si participa una única lista, pero no era el caso. Agrega Guardia Grimaldo:

Por primera vez también se presentó el ejemplo inaudito de que el Presidente de la República asumiera, no ya solamente la jefatura de su propio partido, llamado liberal porrista, sino la de un supuesto partido conservador, para lo cuál creó la “Junta Conservadora”, a fin de burlar la disposición legal que consagra la representación de las minorías (Guardia Grimaldo, 2005, p. 76).

La incorporación de conservadores porristas a las listas del liberalismo porrista era un episodio más del enfrentamiento y colaboración electoral entre coaliciones de corrientes liberales y conservadoras, desde inicios de la República, pero adquiere en el período examinado mayor gravedad por la suplantación de las autoridades nacionales conservadoras.

Tiene además importancia porque la forma de integrar la oposición conservadora al proceso político cambia grandemente desde la tradicional combinación de liberales y conservadores en la oferta electoral y en el ejercicio del poder, que suponía la negociación de la lista de candidatos comunes en las elecciones legislativas, a la lista incompleta de 1924, que requería que la minoría conservadora siguiera existiendo y propusiera sus propias listas con autonomía. El momento en el que se utiliza la lista incompleta (1924) parece entonces ser el menos propicio, dado que

coincide con la estrategia porrista de reconocer un partido conservador liderado por el propio presidente Porras.

II. La implantación legal de la RP en Panamá

El gobierno liberal de Rodolfo Chiari se instala el 1 de octubre de 1924 y pronto toma iniciativas para la reforma de la legislación electoral, designando una comisión para que elabore un proyecto de ley sobre elecciones populares.¹²

La comisión estaba presidida por el ministro de Gobierno y Justicia, Carlos L. López, y estaba, además, integrada por Eduardo Chiari, Manuel Antonio Herrera, Harmodio Arias, y Gregorio Miró. Posteriormente se retiraron de la comisión Eduardo Chiari (reemplazado por Antonio Papi Aizpuru) y Harmodio Arias (reemplazado por Juan Demóstenes Arosemena). Este movimiento parece significativo, porque entran a la comisión un anti-porrista como Aizpuru (de la campaña de Manuel Quintero Villarreal, en reemplazo de un conservador porrista) y un hombre de confianza de Porras (Juan Demóstenes Arosemena) en lugar de un enemigo de Porras (Harmodio Arias).¹³ Estos movimientos hacen creer que Chiari hubiera querido, desde el poder, que la ley electoral fuera una garantía a los entonces tres sectores del liberalismo activos en 1924.

El proyecto de ley sobre elecciones populares, que se convirtió posteriormente en la Ley 60 de 1925, propuso un mecanismo de adjudicación de curules en circunscripciones plurinominales, que se introducía por primera vez en Panamá para las elecciones de diputados, y que establecía:

¹² Decreto 180 de 16 de octubre de 1924.

¹³ El enfrentamiento implicó un intercambio público de cartas entre el 24 de septiembre y el 1ero de agosto de 1924, a partir de la intervención crítica respecto a la administración liberal, de Harmodio Arias en un homenaje que la hiciera Acción Comunal con motivo de su elección como diputado para el período 1924-1928 (Revista Lotería, 1984).

Artículo .. El Jurado, una vez terminado el escrutinio, procederá a hacer dos operaciones aritméticas, así: primero dividirá la suma total de votos válidos emitidos, por el número de Diputados o Concejeros Municipales a elegir, ya sea que se trate de una u otra elección; el cuociente así encontrado es el número de votos que cada lista de candidatos debe reunir como mínimum para obtener un elegido; la segunda operación consiste en dividir el número de votos obtenidos por cada lista, por el cuociente ya encontrado, y el nuevo cuociente es el número de Diputados o de Concejeros que corresponde a cada una de esas listas. Si después de estas operaciones no resultaren adjudicadas todas las representaciones que correspondan al Círculo Electoral o al Distrito Municipal de que se trate, por no reunir alguna de las candidaturas el número de votos fijado por el cuociente electoral, obtendrá la preferencia en la adjudicación la candidatura que haya obtenido siquiera la mitad de los votos requeridos; de no ser así, será preferida la lista que hubiere obtenido el residuo más alto.

En el caso de que ninguna de las listas hubiere obtenido el número de votos necesarios para llegar al cuociente electoral, adjudicará un candidato a cada una de las listas que mayor número de votos haya obtenido, en orden descendente.

Como se observa, hay dos rutas para adjudicarse las curules, en el artículo transcrito:

1. Cociente, medio cociente, residuo más alto.
2. Mayoría simple, en orden descendente de las listas más votadas.

El proyecto fue presentado por el ministro de Relaciones Exteriores debido a la ausencia del ministro de Gobierno y Justicia, Carlos L. López. No obstante, la presentación estuvo acompañada por el mensaje de López dirigido a la Asamblea Nacional.

La Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional emitió su informe favorable al proyecto de ley el 4 de marzo de 1925, lo que inició la discusión en el plenario. Ese día el diputado Pérez Angulo propuso una modificación al artículo 97 original.¹⁴ Sin embargo, el debate no giró sobre esa propuesta, de mera redacción, sino sobre aspectos centrales del texto original:

El H.D. Arias manifestó que en su concepto el artículo en debate, con la ligera modificación, no lleva relación con el sistema que se ha adoptado en este proyecto desde el momento en que se negó el artículo 83. Agregó que no es posible encontrar el cuociente electoral en la forma como se ha legislado; terminó haciendo presente que debía suspenderse la discusión de los artículos 97 y 98 a fin de estudiar el asunto detenidamente...” (ANP, 1925, 7 de marzo, p. 156).¹⁵

El argumento relativo a la impertinencia del artículo 97 del proyecto, luego del rechazo al artículo 83 reviste importancia. Decía el artículo 83:

Artículo. Nadie puede figurar como candidato por más de un Partido o agrupación. En consecuencia, el que haya sido postulado como candidato por un Partido no podrá serlo por otro, a menos que renuncie expresa y públicamente la primera postulación. Si así no lo hiciere, se reputarán y declararán nulos los votos dados a su favor por el partido o agrupación que hubiere hecho la última postulación.

¹⁴ ANP (1925, 7 de marzo). Acta de la sesión extraordinaria (p. 156). Contrastando el texto original del proyecto de ley, con la propuesta del diputado Pérez Angulo (diputado por Los Santos), que se encuentra en el expediente legislativo, confirmamos que se trató de una simplificación de la redacción, sin impacto en la fórmula electoral.

¹⁵ El diputado Arias del que escribimos es el doctor Harmodio Arias, entonces diputado por la provincia de Panamá, del partido Demócrata (partido provincial) y quien luego fuera presidente de la República, 1932-1936.

Cuando se discutió este artículo, el diputado Patiño pidió a la cámara lo rechazara por inconveniente. Varios otros diputados se manifestaron al respecto: El diputado Solanilla consideró que el artículo contribuía a moralizar la política, pues no podía concebirse que nadie de buena fe concurriera a una elección en la lista de dos partidos diferentes (ANP (1925, 6 de marzo, p. 150)).¹⁶ El diputado Arosemena, por el contrario, dijo que no veía la razón por la que un candidato no debía aparecer en varias papeletas (ANP, 1925, 6 de marzo, pp. 150-1). Coincidiendo con el diputado Patiño sobre que el artículo 83 resultaba inconveniente, declaró que él había sido elegido apareciendo en varias listas partidarias, y que eso no lo había hecho actuando de mala fe. Conte B., diputado por Coclé, señaló que había sido votado por miembros de ambos partidos y compartía el criterio de que el artículo era inconveniente y debía ser rechazado. De forma llamativa este diputado es uno de los que había propuesto la introducción de la representación proporcional a la Constitución.

El diputado Guevara señaló que el texto había sido redactado por liberales de ideas avanzadas, para moralizar la política.¹⁷ Se entiende que alude a los miembros de la comisión designada por el Órgano Ejecutivo. Pero los argumentos en contra se fueron sucediendo: sobre la elección del presidente Chiari, el diputado Arosemena dice que es un ejemplo de cómo puede alguien ser elegido legítimamente casi por unanimidad.

El diputado Conte B., argumenta que la legalidad de las coaliciones electorales sirve de fundamento a la postulación de candidatos en varias listas partidarias. Al final, el texto moralizador del artículo 83 fue rechazado (ANP, 1925, 6 de marzo, pp. 151).

Lo que parece indicar el diputado Arias cuando se debate plenariamente sobre el artículo 97 es que, dado que la prohibición de aparecer como candidato en varias listas fue rechazada, la fórmula de adjudicación

¹⁶ Se trata de Luis Solanilla, diputado por Panamá.

¹⁷ Carlos Guevara, diputado por Coclé.

debería contener algún mecanismo para agregar los votos obtenidos por candidatos postulados en múltiples listas. Dado que ese mecanismo no está presente, era preferible suspender la discusión el 7 de marzo. Arias será quien proponga también retomar la discusión, el 13 de marzo.

Cuando se retoma la discusión del artículo 97, fue aprobado con la modificación del diputado Pérez Angulo (ANP, 1925, 13 de marzo, p. 187). A último momento el diputado Arias presentó también la adición de un inciso al artículo 97, referido al tema de la postulación en múltiples listas:

Para determinar qué lista o qué candidato tiene preferencia en la elección, se computarán a beneficio de cualquier candidato no solo los votos emitidos a su favor en la lista del partido o agrupación que lo hubiera postulado, sino también los que haya obtenido en otras listas (ANP, 1925, 13 de marzo, p.188).¹⁸

La disposición sobre RP de la Ley 60 de 1925, finalmente, quedó en su artículo 99 de la siguiente forma:

Artículo 99. El Jurado, una vez terminado el escrutinio, procederá a hacer dos operaciones aritméticas, así: primero dividirá la suma total de votos válidos emitidos, por el número de Diputados a elegir; el cuociente así encontrado es el número de votos que cada lista de candidatos debe reunir como mínimum para obtener un elegido; la segunda operación consiste en dividir el número de votos obtenidos por cada lista, por el cuociente ya encontrado y el nuevo cuociente es el número de Diputados que corresponde a cada una de esas listas. Si después de esas operaciones no resultaren adjudicadas todas las representaciones que correspondan

¹⁸ Poco después el diputado Arias propuso y logró aprobar el artículo 98-A, que limitaba el número de escaños adjudicables a un mismo partido.

al Círculo Electoral de que se trate, por no reunir alguna de las candidaturas el número de votos fijados por el cociente electoral, obtendrá la preferencia en la adjudicación la candidatura que haya obtenido siquiera la mitad de los votos requeridos; de no ser así, será preferida la lista que hubiere obtenido el residuo.

En el caso de que ninguna de las listas hubiere obtenido el número de votos necesarios para llegar al cociente electoral, adjudicará un candidato a cada una de las listas que mayor número de votos haya obtenido en número descendente.

Para determinar qué lista o qué candidato tiene preferencia en la elección, se computarán a beneficio de cualquier candidato, no solo los votos emitidos a su favor en la lista del partido o agrupación que lo postuló, sino también los que haya obtenido en otras listas.

El artículo define un sistema de cociente electoral de lista cerrada para los escaños iniciales. Luego entran a participar las listas que no hayan obtenido representación por el sistema de cociente, pero que hubiesen obtenido al menos la mitad del cociente. A continuación se adjudican los escaños restantes (en caso de que los haya) a las listas más votadas, y en ellas, a los candidatos más votados en cada una, contándose para ese propósito los votos que esos candidatos obtuvieran en todas las listas en las que estuvieran postulados.

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.

El texto del artículo 99, tras la reforma de 1926, será el siguiente:

Artículo 99. El Jurado, una vez terminado el escrutinio, procederá a hacer dos operaciones aritméticas, así: primero dividirá la suma total de votos válidos emitidos, por el número de Diputados a elegir; el cuociente así encontrado es el número de votos que cada lista de candidatos debe reunir como mínimum para obtener un elegido; la segunda operación consiste en dividir el número de votos obtenidos por cada lista, por el cuociente ya encontrado y el nuevo cuociente es el número de Diputados que corresponde a cada una de las listas.

Si después de efectuadas estas operaciones no resultaren adjudicadas todas las representaciones que corresponden al círculo electoral de que se trata, por no reunir alguna de las listas el número de votos fijados por el cuociente electoral, se adjudicará un candidato a cada una de las otras listas que mayor número de votos haya obtenido en orden descendente.

Para determinar qué candidato tiene preferencia en una lista, se computará a beneficio de cualquiera de los que en ella figuran, no solo los votos emitidos a su favor en la lista del partido o agrupación que lo postuló, sino también los que haya obtenido en otras listas donde no haya sido postulado. Caso de empate, el candidato colocado en primer puesto, en el orden descendente, preferirá al que le siga.

La reforma es especialmente importante para la historia de la Asamblea Nacional, porque fue la fórmula de 1926, y no la de 1925, la primera de RP utilizada para adjudicar curules en nuestro Órgano Legislativo, en las elecciones generales de 1928.

Por otro lado, un artículo de la Ley 60 de 1925 (que no fue modificado por la Ley 62 de 1926), se convierte en un remanente de la fórmula de adjudicación de curules basada en el principio de la representación fija de las minorías:

Artículo 101. A pesar de lo dispuesto en los artículos 99 y 100, cuando se haya de elegir más de dos personas para Consejeros Municipales y Diputados a la Asamblea nacional, no se adjudicarán a ningún partido o agrupación más de las dos terceras partes del número que se vaya a elegir. Las otras representaciones se adjudicarán a los otros Partidos o agrupaciones, de acuerdo con lo establecido en los citados artículos 99 y 100.

Esta disposición fue objeto de crítica, como veremos en la siguiente sección. Sin embargo, antes debe mencionarse otro aspecto significativo de la reforma de 1925, relacionado con la regulación de los partidos políticos. Mientras que el Código Administrativo, aplicado en 1920, establecía el monopolio de la postulación partidaria a todos los puestos de elección popular (artículos 226-230), el régimen establecido por la ley 60 de 1925 (artículos 50-53) fue más flexible.

El artículo 228 del Código Administrativo señaló que sólo los partidos políticos reconocidos podían postular candidatos a cargos de elección popular, mientras que el artículo 226 reconocía a los partidos políticos con “organización completa en todo el país”, agregando que sus estatutos y reglamentos debían ser aprobados por el Órgano Ejecutivo.

El artículo 50 de la ley 60 de 1925, por su parte, señala:

Artículo 50. Sólo los partidos políticos o agrupaciones de la misma índole, cualquiera que sea su denominación, tienen derecho a lanzar candidatos para cargos de elección popular. Para tener derecho a lanzar candidatos para Presidente de la República y Diputados, deberán comunicar su existencia al Jurado Nacional de Elecciones, acompañando copia del acta de fundación, a más tardar treinta días antes del término fijado para las votaciones.

Así, encontramos un mayor número de partidos coaligándose en las elecciones generales de 1928, lo que ofrece un panorama muy distinto de las elecciones generales de 1924.¹⁹

III. Crítica a las fórmulas de RP adoptadas en 1925-1926

El promotor de la legislación que adoptó la RP en 1925, el secretario de gobierno Carlos L. López, se quejó pronto de la incorporación de la representación fija de las minorías (en el artículo 101), al sistema que él identificaba como de “doble cociente”:

La nueva ley sobre sufragio popular expedida por vosotros en 1925 ha sido aplicada por primera vez en las recientes elecciones para concejales verificadas dentro de la mayor tranquilidad en todo el país.

Como recordaréis fue confeccionada con el mayor esmero, habiéndose tenido el propósito de hacerla lo más sencilla y comprensible y adaptándose **el sistema del doble cuociente** existente en muchos países como el más adecuado para asegurar una representación proporcional de los distintos grupos en que se divide la voluntad popular. Sin embargo, ese sistema ha quedado viciado **al ser amalgamado a última hora con el de la representación fija de las minorías**. Dicha ley no es, por esta y otras causas, perfecta, pero difícilmente se encontrará una de su clase que lo sea y os toca hacerle las reformas o cambios que juzguéis conveniente después de su reciente aplicación

¹⁹ Los partidos que participan en las elecciones de 1928 incluyen: Partido Liberal Chiarista, Partido Conservador, Partido Laborista, Partido Agrario, Partido Demócrata, Partido Liberal Porrista, Partido Republicano Obrero, Partido Conservador (Fábrega).

(Secretario de Estado en el Despacho de Gobierno y Justicia, 1926). (Énfasis mío)

Como se observa, el proponente tenía una idea clara de lo que creía que había propuesto, y de la distorsión que se introdujo en la Asamblea Nacional. Esa distorsión se atribuía al artículo 101, que impedía al liberalismo obtener la totalidad de los escaños que correspondían a su proporción de votos, al prohibir que se le adjudicaran más de dos tercios de las curules.

En el mismo sentido que López se expresa Andreve. Al comentar sobre los cambios a la legislación electoral de 1925 (y que subsistió luego de la reforma de 1926), reclama que se produjo una combinación de dos sistemas en lo referente a la fórmula de adjudicación de curules: la fórmula del cociente (que él proponía) y la de representación forzosa de las minorías. Transcribo un largo pasaje al respecto, que no tiene desperdicio:

Hay algo en la ley que necesita reforma inmediata y es la manera de adjudicar las plazas de diputados y concejales. Se ha querido establecer un sistema mixto del que concede representación forzosa a las minorías y del que establece el cuociente electoral. Y así ha resultado ello. Hay, pues, que desatar el lazo y quedarse con uno de los dos sistemas. Nosotros preferimos, como más justo, el del cuociente electoral. Creemos que la representación política de un partido debe acordarse con el número de votantes que haya tenido su papeleta electoral. Y si en una elección determinada ha habido, por ejemplo, siete mil trescientos votantes y los candidatos a elegir son ocho, y el cuociente electoral novecientos doce, el partido cuya lista no obtenga esos votos se queda sin representación; y si la de alguno obtiene siete mil doscientos votos o más se lleva los ocho puestos. Porque no es posible que

por un hipócrita reconocimiento de un falso derecho de las minorías, se siga privando de ocupar un puesto en la Asamblea a un ciudadano que ha obtenido en su provincia una o varias veces el cuociente electoral, y la lista de su partido lo ha obtenido las necesarias para que ese ciudadano resulte elegido, y en cambio se declare con derecho a puesto al miembro de otro partido que a duras penas ha obtenido uno o dos centenares de votos. Es cierto que el diputado o concejal electo debe representar en la Asamblea Nacional o en el Concejo Municipal a un sector determinado de la opinión pública, y entre todos, deben representar a ésta por completo. Pero es claro que ese sector necesita ser de alguna importancia para obtener una representación. Otorgarla a grupos minúsculos es irrisorio e injusto, y no se comprende bien por qué haya unos diputados o concejales que representan a miles de sus conciudadanos y otros que apenas pueden alzar la voz como voceros de unas docenas o centenares de ellos. En realidad, en nuestra tierra, para fines electorales, sólo hay dos partidos poderosos: gobierno y oposición. Cabe admitir un tercero: el laborista, que en las provincias de Panamá y Colón puede muy bien ganar puestos en las diputaciones, y concejales en las ciudades de mismo nombre. Pueden muy bien surgir otros partidos de vida temporal, y si logran agrupar un número apreciable de ciudadanos y hacer que voten por las listas que lancen y llegar a obtener que éstas reúnan el número de votos suficiente para el cuociente electoral una, dos o más veces, es justo que se les concedan una, dos o más plazas en este caso, pero no en ningún otro. En Francia la ley electoral concede las plazas de acuerdo con el cuociente electoral y cuando quedan algunas por otorgar las concede no a las minorías como entre nosotros esta vez, sino a las mayorías y llaman a esto **prima a**

la mayoría y en cierto modo parece lo justo: la representación debe estar en razón directa del número de votantes. Otra cosa es ir contra la razón y contra la verdad por un fingido espíritu de justicia (Andreve, 1979b, 408-409). (énfasis en el original).

Aunque Andreve ubica la distorsión de la fórmula de RP adoptada en 1925 en la persistencia de disposiciones legales relativas al modelo previo, de representación de las minorías, esa disposición se reiteró en la reforma de 1930.

Ahora bien, el nuevo modelo tenía que ser aclarado por los entes responsables de la gobernanza electoral en la época: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Debe tenerse presente que las elecciones generales de 1928 se llevaron a cabo el 5 de agosto. De ahí que, en los meses previos, el JNE recibiera consultas y expidiera aclaraciones.

Entre las resoluciones de la JNE destaco la resolución en la que, ante consulta elevada por Domingo H. Turner, se decide lo siguiente:

1°. Los partidos políticos pueden consignar en su respectiva papeleta de votación para diputados o consejeros municipales hasta el número correspondiente al de diputados o de consejeros municipales que deban elegirse en cada círculo electoral.

2°. Sólo podrán ser electos diputados a la Asamblea Nacional o consejeros municipales, por las dos terceras partes que señala el artículo 101, aquellos que aparezcan en las listas respectivas con los cuocientes establecidos en el primer acápite del artículo 15 de la ley 62 de 1926.

Parágrafo: Incluida una lista, por virtud del cuociente aludido, a formar parte de la que está en el caso del artículo 101 se le

agregarán a los nombres de los ciudadanos que en ella aparezcan los votos consignados a favor de los mismos en las otras listas debidamente postuladas.

3°...” (Jurado Nacional de Elecciones, 1928a)

Es decir, parece confirmarse que el texto de la ley de 1926, que es el primero aplicado en elecciones legislativas, promueve las adjudicaciones de curules a los partidos más fuertes (es decir, al partido liberal en el gobierno). La entrada de otros partidos al reparto se produce en función de la norma que impide la adjudicación de todas las curules a un mismo partido, pero la JNE ha interpretado que esa participación sólo se produciría si hubieran alcanzado un cociente. Si combinamos la reforma de la ley de 1926 (claramente una reacción al resultado de las elecciones locales) con la interpretación del JNE de 1928, el funcionamiento del sistema sólo hace proporcional la adjudicación del cociente. En adelante, lo que prima es el voto individual en las listas de los partidos que hayan obtenido al menos un cociente.

Otro pronunciamiento importante del JNE lo realizó al consultar Guillermo Andreve cómo se debían presentar las distintas agrupaciones a las elecciones. El JNE respondió:

Que para poder considerar con derecho a lanzar candidaturas de conformidad con los artículos 50 y 51 de la Ley 60 de 1925, es preciso que las distintas agrupaciones inscritas determinen previamente si esas agrupaciones dependen de partidos legalmente constituidos o si separadas de las agrupaciones históricas se erigen en entidades distintas. (Jurado Nacional de Elecciones, 1928b)

Esta aclaración solicitada por quien en ese momento era presidente del Directorio del partido Liberal, indica la importancia que el partido

hegemónico daba a la aparición de agrupaciones escindidas del partido Liberal, y que concurrirían a las elecciones enfrentadas a las siglas históricas.

También hubo algunos opositores expresos a la RP, que recomendaron su eliminación y la vuelta al sistema de mayoría. Así, paradójicamente, Demetrio Porras. Digo que su caso resulta paradójico, porque él había sido discípulo de Duguit en Francia, quien era defensor de la adopción de la RP.²⁰ También parece paradójico dado que, aun cuando Demetrio Porras estaba activo en el partido liderado por su padre, la Coalición Nacional Porrista y fundador del partido Socialista, uno de los partidos menores que pudo beneficiarse de la introducción de la RP. Me permito transcribir el largo pasaje de su exposición, que por elaborada y extensa no deja lugar a equívocos:

Recomendamos a la consideración de esta Convención el sistema mayoritario y que la Comisión encargada de informar sobre este asunto, deseche la proporcional semi-integral de cuociente, la cual se presta a muchos abusos y permite falsear el querer de las minorías. La representación proporcional es verdad, presenta un máximun de equidad cuando juega libremente, pero para que ello tenga lugar se requieren dos condiciones. Primeramente, que existan partidos permanentes y segundo, que todo ciudadano esté inscrito efectivamente a uno de esos partidos. Además, la representación proporcional, aunque justa, es antidemocrática porque al reunir las dos condiciones apuntadas arriba, dos operaciones sucesivas tienen lugar. Primeramente, todos los ciudadanos de un circuito electoral se reúnen en sus partidos

²⁰ Cuando Demetrio Porras publica en 1947 sus *Principios de Sociología*, los dedica a sus maestros franceses, incluyendo a León Duguit, Gaétan Pirou, y Gastón Richard (el heredero de la cátedra de sociología fundada por Durkheim en Burdeos). Ver: Porras, D. A. (2025). *Principios de Sociología*. Editorial INED. <https://doi.org/10.61311/9789962693635>

respectivos, y allí examinan los títulos de sus candidatos y hacen la lista; aquél que ha obtenido mayor número de votos es el primero, y así sucesivamente.

Después de esa operación tendrá lugar la otra a la cual toman parte todos los electores y esta vez se escogerá, no entre candidatos sino entre listas, para determinar el número de votantes de cada partido; así la lista número uno, al obtener diez mil votos, tendrá un elegido; la número dos, treinta mil, tendrá tres elegidos y la número tres, al tener sesenta mil, tendrá seis elegidos. Este sistema, que consulta la opinión general, se aproxima indudablemente a nuestro ideal de justicia.

¿Pero es que esas condiciones de escrutinio son actualmente realizadas? ¿Es que tenemos partidos constituidos? Pero, admitiendo por vía de discusión la existencia de esos partidos, ¿es que cada ciudadano del país está inscrito en ellos? Cada uno de nosotros sabe cómo son las cosas en la realidad y cómo se escogen los candidatos a Diputados.

¿Cuál es el papel de los electores en esta designación? Ninguna. ¿Conocen ellos los candidatos? No. ¿Se les consulta acaso? De ninguna manera. Diez o más, grandes electores, han pensado, discutido, combinado, decidido por ellos. Las masas no tienen derecho sino a decir “Amén”, y votar. A los unos la iniciativa, a los otros la obediencia.

Un escrutinio que confiere así la soberanía no a la Nación sino a una oligarquía anónima e irresponsable, no puede ser un escrutinio democrático y no corresponde al ideal de justicia que

perseguiamos nosotros al habernos coaligado. Nosotros llamamos democrático un escrutinio en el cual el pueblo de las ciudades y el de los campos ve, entiende sus candidatos, vota por ellos en conocimiento de causa. En la proporcional algunos hombres que él no ha escogido, escogen por él y al pueblo no le queda otro recurso que ratificar (Porras, D. A., 1928, pp. 22-24).

La oposición de Demetrio Porras a la RP pudo estar enmarcada por los intereses de la facción liberal a la que pertenecía de oponerse a toda iniciativa del gobierno de Chiari, pero por el momento en que se expresa contribuye a la convicción de la minoría porrista del partido Liberal no se percibía beneficiaria de la aplicación de la RP, en vísperas de su primera utilización en elecciones legislativas. Por otro lado, por momentos parece orientarse no a la crítica abstracta de la RP, que Demetrio Porras entiende idealmente justa, sino a su aplicación bajo las condiciones de la política panameña de aquel momento.

Otra posición contraria a la RP será la de Guillermo Patterson²¹, quien algunos años más tarde abogaba por la libre postulación, la representación funcional, y la simple mayoría en circuitos uninominales. Patterson interpreta, apoyándose en el sicólogo estadounidense William S. Taylor, que la RP ha sido inventada “para alterar el resultado correcto y honrado de la votación ordinaria o voto individual” (1949, p.83). El ejemplo que utiliza Taylor, la eliminación de la RP en el consejo municipal de la ciudad de Nueva York en 1947, con la intención expresa de excluir a los miembros comunistas (habían logrado dos curules), lo compara con su aplicación en Panamá, donde había sido introducida la RP para permitir la entrada a partidos minoritarios, entre ellos el Partido Socialista.

²¹ Científico, escritor, educador (1884-1964). Ingeniero Químico y Licenciado en Ciencias. Diputado en la Asamblea Nacional por la provincia de Panamá, y primer vicepresidente de esta, 1914-1918. Concejal y presidente del Consejo 1914-1916. Alcalde del Distrito de Panamá, 1913.

Las dos opiniones contrarias a la RP proponen, por un lado, que la adopción de la RP no había servido para integrar al porrismo dentro del liberalismo y, por otro lado, que había pretendido permitir la participación de una parte de la oposición, incluida cierta izquierda política.

IV. Introducción de la RP en la constitución política

La reforma constitucional que incorpora la representación proporcional se realizó mediante el Acto Legislativo de 2 marzo de 1925²², cuyo texto es el siguiente:

Artículo 2. La proporcionalidad de la representación será la regla en todas las elecciones populares, a fin de dar a cada opinión un número de representantes, proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determina la ley.

El mencionado Acto Legislativo fue luego ratificado, el 25 de septiembre de 1928²³, incorporándose su contenido al artículo 49 de la Constitución de 1904. El texto, integrando al artículo original la reforma previa, de 1918, y la de 1928, quedó así:

ARTÍCULO 49. Todos los ciudadanos mayores de 21 años de edad tienen derecho al ejercicio del sufragio, excepto los que estén bajo interdicción judicial y los inhabilitados judicialmente por causa de delito. La ley podrá disponer que determinadas elecciones se verifiquen a dos grados, y en este caso establecerá las condiciones de los electores en segundo término. La elección

²² Gaceta Oficial: 04591 Publicada el 11-03-1925.

²³ Gaceta Oficial: 05379 Publicada el 04-10-1928.

de presidente de la República se hará siempre por el voto directo de los ciudadanos.

La función del sufragio popular es un derecho inherente a la calidad de ciudadano, y un deber que desempeñará con arreglo a las prescripciones de la Constitución y la ley de la materia.

La proporcionalidad de la representación será la regla en todas las elecciones populares, a fin de dar a cada opinión un número de representantes, proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determina la ley. (énfasis mío)

Como se observa, la introducción a la Constitución de la representación proporcional en todas las elecciones populares (en realidad, solo a las elecciones de más de un cargo a la vez), se hizo vigente después que se introdujera en la legislación, y luego de que se aplicara en las elecciones municipales y legislativas.

Conclusiones

Se ha relatado el cambio de la legislación electoral panameña en el primer cuarto del siglo XX, consistente en el paso de la fórmula de adjudicación de curules en circunscripciones plurinominales (provincias), mediante lista incompleta o “representación de minorías” a RP.

Adicionalmente, se ha registrado que los proponentes de la adopción de un sistema de RP argumentaban que servía para enfrentar los problemas que confrontaba el sistema de lista incompleta, entonces en uso. Esos problemas estaban relacionados con la imposibilidad de la lista incompleta de producir resultados que reflejaran adecuadamente el diferente peso electoral de los partidos en competencia. Ese efecto mecánico de la lista incompleta, además, estaba agravado por la disposición que distribuía

las curules “de la minoría” entre todos los partidos minoritarios, lo que generaba premios desproporcionados a fuerzas insignificantes y estimulaba la fragmentación. La persistencia de listas liberal-conservadoras, una estrategia de integración de la minoría puesta en práctica en las décadas previas, tampoco combinaba bien con el nuevo sistema.

Frente a esta situación, la RP presentaba la ventaja de reflejar mejor las fuerzas relativas de los partidos. El sistema propuesto en 1925 fue un método de RP-Lista partidaria, basada en el cociente natural de Hare, medio cociente y adjudicación de los restos por orden decreciente de votos a las listas. A eso se sumaba la existencia de un sistema alternativo, en caso de que ninguna lista alcanzara el cociente. Ese sistema alternativo repartiría las curules entre todas las listas participantes, independientemente de su fuerza, lo que reducía notablemente cualquier pretensión de proporcionalidad. El JNE interpretó que ese reparto sólo debía hacerse entre las listas que hubieran alcanzado el cociente.

Además, la legislación panameña adoptó un sistema marcado por importantes defectos: la admisión de postulación en múltiples listas y la acumulación de votos recibidos en ellas, y el tope legal de adjudicaciones a una misma lista.

Ese mismo año, mediante reforma, se suprimió la adjudicación de curules a las listas con medio cociente, pasado directamente de la adjudicación por cociente a la adjudicación por restos mayores, sin suprimir los principales defectos antes señalados. Esto creaba grandes incentivos para la proliferación de listas electorales, a lo que contribuyó también la liberalización de los requisitos para registrar partidos o agrupaciones similares.

Pudo parecer que la RP serviría como alternativa para gestionar la diferenciación personalista de los sectores dentro del hegemónico partido Liberal, pero apareció mientras el gobierno de Chiari concentraba el poder, lo que podría resultar contradictorio. Además, destacados liberales

en la oposición no estuvieron satisfechos con la nueva fórmula, y otros se quejaron de la intención de dar cabida en la Asamblea Nacional a partidos minoritarios, incluidos partidos de izquierda. Sin embargo, la RP aparecía en el discurso político evocando la posible incorporación de partidos obreros y fuerzas nacionalistas, como Acción Comunal²⁴, uno de cuyos intérpretes en los debates legislativos de 1924-1928 lo fue el diputado Harmodio Arias.

Lamentablemente la RP no llegó a desplegar sus efectos, un dato que resuena a lo largo de su aplicación en Panamá desde hace ya casi 100 años.

²⁴ Es destacable que la introducción de la RP, tanto en la elección de diputados como en la de concejales/consejeros en los gobiernos locales, se produce mientras estas nuevas fuerzas crecen, especialmente en la ciudad y provincia de Panamá.

Bibliografía

- Amy, D. J. (1996). The forgotten history of the single transferable vote in the United States. *Representation*, 34(1), 13–20. <https://doi.org/10.1080/00344899608522981>
- Andreve, G. (1979). El sufragio. *Revista Lotería*, (282–284), 216–219.
- Andreve, G. (1979a). La reforma electoral. *Revista Lotería*, (282–284), 398–406.
- Andreve, G. (1979b). El problema electoral. *Revista Lotería*, (282–284), 406–416.
- Antinori Bolaños, I. I. (1995). La representación política en Panamá: Partidos políticos y sistema electoral [Tesis doctoral inédita]. Universidad Complutense de Madrid.
- Araúz, C. A. (1999). Carlos A. Mendoza, presidente y secretario de Hacienda (Vol. 1, p. 291 y ss.). Stamato.
- Araúz, C. A., & Pizzurno, Á. (1996). Panamá republicano (1903–1989). Manfer.
- Aregui, J. A. (1897). Ensayo sobre ciencia constitucional. Imprenta de Zalamea Hermanos.
- Arosemena, J. D. (1931). Mi actuación en las últimas administraciones. Imprenta de la Academia.
- Artiga González, Á. (2017). Fórmula electoral. En *Diccionario electoral* (3.ª ed., pp. 441–451). CAPEL-IIDC.
- Aylesworth, L. E. (1908). Proportional representation. *American Political Science Review*, 2(4), 585–592. <https://doi.org/10.2307/1944492>
- Brown Araúz, H. (2009). Partidos políticos y elecciones en Panamá: Un enfoque institucionalista. Fundación Friedrich Ebert; Editora Novo Art.
- Brown Araúz, H. (2011). Panamá: La continuidad del cambio en las elecciones de 2009. En M. Alcántara & M. L. Tagina (Coords.),

- Política y elecciones en América Latina en tiempos del bicentenario (2009–2010). Centro de Estudios Constitucionales.
- Brown Araúz, H. (2015). Elecciones 2014: El realineamiento del sistema de partidos panameño. *Revista Panameña de Política*, (20), 55–82.
- Castillero Hoyos, A. (2022). Democracia bajo tutela americana: Panamá (1903-31). *Revista Gobierno y Sociedad*, (1), 35–83. <https://doi.org/10.61311/2805-1912.3>
- Ceballos, M. (2011). ¿Qué tan representativo es nuestro sistema electoral? *Revista Panameña de Política*, (11), 49–81.
- Conte Porras, J. (1979). Guillermo Andreve en el centenario de su natalicio. *Boletín de la Academia Panameña de la Historia*, 17–18 (ene.–jun.), [colocar páginas si las tienes].
- Conte Porras, J. (2006). Procesos electorales y partidos políticos (2.^a ed.). Tribunal Electoral.
- Conte Porras, J. (2006). Presencia norteamericana en los primeros procesos electorales panameños. En *Reflexiones en un Panamá democrático* (pp. 51–64). Tribunal Electoral.
- Delgado, H. (1964). El derecho electoral panameño [Tesis de licenciatura]. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá.
- Díez, F. (2001). Sistemas electorales de América Central y el Caribe: Una introducción y algunas notas para el debate. En R. Martínez (Ed.), *Prácticas de sistemas electorales comparados II: Centroamérica y el Caribe* (pp. 15–44). Editions Universitat de Barcelona.
- Douglas, P. H. (1923). The necessity for proportional representation. *International Journal of Ethics*, 34(1), 6–26. <https://doi.org/10.1086/intejethi.34.1.2377232>
- Ford González, J., & Ortega Padilla, G. A. (2009). *Historia legislativa: Un siglo*. Asamblea Nacional.
- Goytía, V. F. (1954). *Las constituciones de Panamá*. Ediciones de Cultura Hispánica.

- Goytía, V. F., Wells, H., & Bonilla Atilas, J. A. (1963). Informe de la misión de asistencia técnica de la Organización de Estados Americanos a la República de Honduras en materia electoral. Unión Panamericana.
- Guardia Grimaldo, F. (2005). Reseña histórica de nuestros partidos. En M. Galindo, C. I. Zúñiga Guardia & J. Conte-Porras (Comps.), Ensayos sobre los partidos políticos en Panamá (pp. 58–86). Enoch Digital.
- Guevara Mann, C. (2004). Calidad de la representación política y tamaño de las circunscripciones electorales: Una comparación de las Asambleas panameñas de 1945 y 1999. *Revista de Ciencia Política*, 24 (dic.), 94–115.
- Guevara Mann, C. (2004). Representación política y circunscripciones electorales: Una comparación de las Asambleas panameñas de 1945 y 1999. *Investigación y Pensamiento Crítico*, 2, 28–39.
- Guevara Mann, C. (2006). Sistemas electorales y estilos de campaña: Los diputados panameños y el voto personal. *Revista de Ciencia Política*, 26 (dic.), 209–230.
- Guevara Mann, C. (2007). Observaciones en torno al sistema de elección y las campañas electorales de los diputados panameños. *Revista Panameña de Política*, 3 (ene.–jun.), 45–75.
- Guevara Mann, C. (2010). Observaciones sobre el rendimiento electoral de los partidos políticos panameños a partir de la transición democrática (1994–2009). *Revista Panameña de Política*, 9 (ene.–jun.), 9–33.
- Guevara Mann, C. (2011). Political careers, corruption, and impunity: Panama's Assembly, 1984–2009. University of Notre Dame Press.
- Lijphart, A. (1995). Sistemas electorales y sistemas de partidos: Un estudio de veintisiete democracias, 1945–1990. Centro de Estudios Constitucionales.
- Meredith, J. C. (1912). Proportional representation. *The Irish Review (Dublin)*, 2(18), 281–286. <https://doi.org/10.2307/30063227>

- Meredith, J. C. (1913). The list system of proportional representation. *The Irish Review (Dublin)*, 3(26), 93–98. <https://doi.org/10.2307/30063720>
- Morales, E. A. (1999). Ensayo sobre ciencia constitucional. En E. A. Morales, Ensayos, documentos y discursos (pp. 23–31). Autoridad del Canal de Panamá.
- Morales, E. A. (1999). La reforma electoral. En E. A. Morales, Ensayos, documentos y discursos (pp. 213–224). Biblioteca de la Nacionalidad; Autoridad del Canal de Panamá.
- Negretto, G. L. (2010). La reforma política en América Latina: Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 50(198), 197–221.
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.
- Patterson, G. (1949). *Libre postulación y representación funcional*. Editorial Borrarse.
- Porras, D. A. (1928). *Programa de gobierno presentado por el Doctor Demetrio A. Porras a la Convención del Partido de Coalición Nacional Porrista*. Imprenta El Heraldo.
- Porras, D. A. (2025). Principios de Sociología. Editorial INED. <https://doi.org/10.61311/9789962693635>
- Quintero Correa, C. (1967). *Derecho constitucional I*. Imprenta Lehman.
- Quintero Correa, C. (1982). Los partidos políticos y los sistemas electorales. *Anuario Jurídico (UNAM)*, 165–184.
- Reed, T. H. (1923). Proportional representation. *American Political Science Review*, 17(3), 424–426. <https://doi.org/10.2307/1944049>
- Revista Lotería (1984). Controversia entre Belisario Porras y Harmodio Arias Madrid. Panamá, p. 191-210.
- Royo, A. (2015). Guillermo Andreve. En *Protagonistas del siglo XX panameño* (pp. 19–46). Penguin Random House Grupo Editorial.

- Sánchez G., S. (2022). ¿Sarípolos? Una indagación sobre el origen de la fórmula de RP adoptada en Panamá. *Revista Gobierno y Sociedad*, (3), 85–111. Tribunal Electoral de Panamá.
- Sánchez G., S. (2021). La lista incompleta en las elecciones legislativas de 1924. *Revista Mundo Electoral*, (42), 51–57. Tribunal Electoral de Panamá.
- Sánchez G., S. (2004). Cien años de labor legislativa. En A. Castillero Calvo (Dir.), *Historia general de la República de Panamá* (Vol. 3, T. 1, pp. 355–372). Comisión Nacional del Centenario.
- Sanmartín, A. (2022). Estudio sobre la Democracia Proporcional en Panamá. *Revista Panameña de Política*, 26, 26–40.
- Sanmartín, A. (2007). Consideraciones en torno a la fórmula de asignación de curules en los circuitos plurinominales. *Revista Panameña de Política*, 3 (ene.–jun.), 76–97.
- Santucci, J. (2017). Party splits, not progressives: The origins of proportional representation in American local government. *American Politics Research*, 45(3), 494–526. <https://doi.org/10.1177/1532673X16674774>
- Secretario de Gobierno y Justicia. (1926). Memoria presentada a la Asamblea Nacional de 1926 (p. IV). Tipografía “La Moderna”.
- Smith W., D. A. (2000). Análisis del caso de Panamá. En *Sistemas de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática en América Central y República Dominicana* (pp. 267–305). IIDH.
- Sonnleitner, W. (2010). Desproporcionalidad y ‘malaproporcionamiento’ legislativos en Panamá. En H. Brown Araúz (Ed.), *Las reformas electorales en Panamá: Claves de desarrollo humano para la toma de decisiones* (pp. 139–214). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sucre Camarano, C. (2015). Eusebio A. Morales. En *Protagonistas del siglo XX panameño*. Penguin Random House Grupo Editorial.

- Tello Burgos, A. (1984). Presentación de la controversia entre los doctores Belisario Porras y Harmodio Arias en 1924. *Revista Lotería*, (342–343) (sep.–oct.).
- Valdés Escoffery, E. (1997). Modernización de los sistemas electorales. Tribunal Electoral.
- Valdés Escoffery, E. (1998). Consideraciones en torno al sistema de elecciones parlamentarias panameño y su relación con la gobernabilidad. Tribunal Electoral.
- Valdés Escoffery, E. (1999). La elección de legisladores en los circuitos plurinominales. Tribunal Electoral.
- Valdés Escoffery, E. (2001). Antecedentes históricos 1990–2000: Programa de la Promoción de las Reformas Electorales. Tribunal Electoral.
- Valdés Escoffery, E. (2002). Evolución de los sistemas electorales aplicados a la elección de legisladores en la República de Panamá. Tribunal Electoral.
- Valdés Escoffery, E. (2003). Evolución de los sistemas electorales aplicados a la elección de legisladores en la República de Panamá. *Revista Debate*, 4. Asamblea Nacional.
- Valdés Escoffery, E. (2006). Acontecer electoral panameño (Toms. I–II). Imprelibros.
- Valdés, M. M. (1985). Las intervenciones electorales en Panamá. *Revista Lotería*, 346–347 (ene.–feb.), 127–137.
- Vásquez G., R. A. (1966). El sistema de elección de los diputados a la Asamblea Nacional y la estructura de este órgano estatal. Presente: Cuaderno de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 6 (abr.–jun.), 18–38.
- Wills-Otero, L. (2009). Electoral systems in Latin America: Explaining the adoption of proportional representation systems during the twentieth century. *Latin American Politics and Society*, 51(3), 33–58.

Normas

Acto Legislativo de 1925 (que introduce la RP a la Constitución). Gaceta Oficial: 04591 Publicada el 11-03-1925.

Acto Legislativo de 1928 (de ratificación, que introduce la RP a la Constitución). Gaceta Oficial: 05379 Publicada el 04-10-1928.

Código Administrativo.

Ley 62 de 1926.

Ley 60 de 1925.

Ley 46 de 1919.

Decreto 190 de 28 de octubre de 1924.

Decreto 188 de 23 de octubre de 1924.

Decreto 180 de 16 de octubre de 1924.

Decreto 69 de 9 de mayo de 1924.

Decreto 33 de 26 de abril de 1910.

Jurado Nacional de Elecciones. (1928a, 29 de mayo). *Resolución N.º 54*.

Jurado Nacional de Elecciones. (1928b, 11 de julio). *Resolución N.º 68*.

Sentencias de la Corte Suprema de Justicia

Fallo de la Corte Suprema de Justicia, de 31 de enero de 1947, ante demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 39 de 1946, sobre elecciones populares, y que declara congruente con la Constitución el artículo 41 de esa ley.

Fallo de la Corte Suprema de Justicia, de 27 de julio de 2000, ante demanda de inconstitucionalidad contra los párrafos primero, segundo y tercero del numeral 4 del artículo 282 del Código Electoral.

Fallo de la Corte Suprema de Justicia, de 28 de abril de 2016, ante demanda de inconstitucionalidad contra 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 N.º 54 de 2012.

Documentos institucionales

Secretario de Estado en el Despacho de Gobierno y Justicia. (1926). *Memoria que el Secretario de Estado en el Despacho de Gobierno y Justicia presenta a la Asamblea Nacional de 1926* (p. IV). Tipografía La Moderna. 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.

Actas y proyectos de la Asamblea Nacional

Proyecto de Ley sobre elecciones populares. Imprenta Nacional, 1925. ANP (1925, 6 de marzo). *Acta de la sesión extraordinaria*. ANP (1925, 7 de marzo). *Acta de la sesión extraordinaria*. ANP (1925, 13 de marzo). *Acta de la sesión extraordinaria*.

Pluma invitada

Desmilitarización, seguridad y democracia en Panamá*

Demilitarization, security, and democracy in Panama

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.188>

Zoltan Barany**

<http://orcid.org/0000-0001-9485-1436>

Resumen: La desmilitarización siempre ocurre como resultado de coyunturas históricas críticas. Panamá es uno de los dos únicos Estados en la era posterior a la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, - que después de haber experimentado un momento tan formativo, - logró abolir el militarismo y se mantuvo firme en esa decisión. El esplendor de este extraordinario logro puede haberse desvanecido en las últimas décadas, pero no debería haber ocurrido. Este artículo presenta cuatro argumentos: (1) Panamá tuvo una tarea más difícil para eliminar a sus militares que Costa Rica; (2) también ha enfrentado desafíos de seguridad más difíciles que su vecino del norte; (3) a pesar de algunos contratiempos y problemas, ha manejado bien los obstáculos planteados por su entorno único; y (4) los panameños disfrutan de los beneficios y apoyan fuertemente el estatus desmilitarizado del país.

Palabras clave: Desmilitarización, democratización, seguridad, Panamá, gobierno militar

Abstract: The demilitarization always occurs as a result of critical historical junctures. Panama is one of the only two states in the post-World War II era, however, that - after having experienced such a formative moment - achieved to abolish its military and stood by that decision. The splendor of this extraordinary achievement may have faded in the last decades, but it should not have happened. This article presents four arguments: (1) Panama had a more difficult task in eliminating its military than Costa Rica; (2) Panama has also more struggle facing security challenges than its neighbor in the north; (3) despite some setbacks and problems, Panama has managed well the obstacles posed by its unique environment; and (4) Panamanians enjoy the benefits and strongly support their country's demilitarized status.

Keywords: Demilitarization, democratization, security, Panama, military government.

* Inicialmente apareció en inglés. Ver: Barany, Z. (2024, 2 de diciembre). Demilitarization, security, and democracy in Panama. Democratization. <https://doi.org/10.1080/13510347.2024.2433689>. Se han realizado algunos ajustes de forma para adecuar el texto al formato editorial de esta revista. La presente publicación se realiza con la debida autorización del autor.

El autor expresa su agradecimiento a Orlando J. Pérez por las conversaciones edificantes y la introducción en Panamá, así como a los revisores anónimos por sus valiosas sugerencias.

** Zoltan Barany es Profesor de Gobierno Frank C. Erwin, Jr. Centennial en la Universidad de Texas. Es el autor de Estados sin ejércitos: por qué existen y cómo sobreviven, de próxima aparición.

La República de Panamá es uno de los veintiún Estados soberanos del mundo, que constituyen la novena parte de los miembros de las Naciones Unidas, que no mantienen un ejército permanente. El único país con una población mayor es su vecino del norte, Costa Rica. Durante los últimos 35 años, Panamá no ha desplegado un ejército a pesar de los importantes desafíos de seguridad. El hecho de que los panameños hayan llegado a considerar el estatus desmilitarizado de su país como un hecho, es indicativo del desarrollo sociopolítico de Panamá. Este es un logro tremendo que no debe darse por sentado, especialmente para un país situado en una región peligrosa y con una historia reciente de injerencia política sostenida de las fuerzas armadas.

Introducción

Tres grandes preguntas motivan este ensayo. ¿Por qué Panamá decidió desmilitarizarse? ¿Cómo lo logró realmente? ¿Y cómo ha resistido Panamá las amenazas a su seguridad en las últimas tres décadas y media sin los militares? Presento cuatro argumentos. En primer lugar, de los veintiún Estados desmilitarizados del mundo, Panamá es el que enfrenta la tarea más difícil para alcanzar ese estatus, mucho más que el país más conocido, Costa Rica. En segundo lugar, Panamá se ha visto afectado por pruebas de seguridad más intensas y más largas que Costa Rica y las ha manejado con éxito. En tercer lugar, si bien estos desafíos requirieron la expansión y el fortalecimiento de las fuerzas policiales y paramilitares del país, estas organizaciones no se replican ni significan la reaparición de los militares. Por último, a pesar de algunas debilidades ampliamente reconocidas, Panamá sigue siendo una democracia sólida y, como confirman las encuestas de opinión, sus ciudadanos apoyan firmemente el estatus desmilitarizado del país. Las secciones del artículo son paralelas a estas afirmaciones, mientras que en la conclusión explicaré por qué parece

poco probable que se produzcan nuevos casos de desmilitarización en América Latina en la actualidad.

I. Desmilitarización

La mayoría de los países que no despliegan ejércitos, principalmente pequeños estados insulares en el Caribe y el Pacífico Sur, nunca han tenido un ejército porque en el momento de la independencia decidieron no reemplazar a las fuerzas coloniales que los reprimieron. La decisión de disolver un ejército permanente se determina a través de debates que siguen lo que los institucionalistas históricos llaman coyunturas críticas: guerras civiles, golpes militares, invasiones extranjeras, etc. Evidentemente que no todas estas deliberaciones conducen a la desmilitarización, pero la abolición de un ejército existente siempre va precedida por este tipo de momento histórico formativo.

La disolución de un ejército existente es un proceso difícil y complicado de llevar a cabo y de mantener. Sólo un país, Haití, disolvió su ejército y luego optó por restablecerlo (en 1995 y 2014, respectivamente). Panamá y Costa Rica son los únicos dos países importantes en la era moderna que, después de haber experimentado los momentos formativos de una guerra civil y de una invasión extranjera, disolvieron sus ejércitos y se han mantenido firmes en esa decisión. (Dominica y Granada, dos pequeños Estados insulares del Caribe, también abolieron sus ejércitos a principios de la década de 1980, en respuesta a golpes militares y una invasión estadounidense, respectivamente). Por varias razones, el proyecto de Panamá fue mucho más difícil que el de su vecino del norte: tenía un ejército de 15,000 efectivos, una tradición reciente de dictadura militar y las élites de seguridad invirtieron en la existencia continua de las fuerzas armadas. Aunque el esplendor del logro extraordinario de Panamá puede haberse opacado en las últimas décadas, no debería haber ocurrido. La

disolución de las fuerzas armadas fue un hito en la historia panameña que, sin duda, ha mejorado las vidas de sus ciudadanos.

II. ¿Cómo ocurrió esto?

Desde 1968 hasta 1981, cuando pereció en un sospechoso accidente aéreo, el general Omar Torrijos fue el dictador militar de Panamá, auto-proclamado “líder máximo” y el comandante de su Guardia Nacional. Torrijos fue un populista que escribió en la Constitución de 1972 que “El poder público deriva del pueblo; Es ejercida por el gobierno... en armónica colaboración entre sí y con la Fuerza Pública”, es decir, la Guardia Nacional. Aunque los abusos de los derechos humanos y la corrupción caracterizaron su gobierno, Torrijos obtuvo un gran triunfo cuando negoció con éxito la devolución de la Zona del Canal a Panamá con el presidente estadounidense Jimmy Carter en 1977. Tras la firma del Tratado del Canal de Panamá, Torrijos liberalizó sus políticas, ya sea porque este era el precio que aceptó pagar por la ratificación del acuerdo por parte del Congreso de los Estados Unidos o, según otras fuentes, porque pensaba que la misión principal de su régimen estaba lograda. (Fishel, 2000, p. 13; Pérez, 2011, pp. 58–59; Torrijos Herrera, 1992, p. 5). Un atributo clave de este enfoque más moderado fue la disminución del papel público de la Guardia Nacional -una interferencia política menos abierta y flagrante- durante el resto del mandato de Torrijos. La gratitud de los panameños hacia Torrijos, principalmente debido a su éxito con el Tratado del Canal, se evidencia en las numerosas calles, monumentos y edificios públicos dedicados a él.¹ Su legado también sigue vivo en el Partido Revolucionario Democrático (PRD) que, incluso después de la caída de la dictadura en 1989, ha logrado ganar las elecciones nacionales

¹ Para un retrato simpático de Torrijos, véase (Greene, 1984). Para una descripción menos amable, véase (Martínez de Vega, 2021).

(1994, 2004, 2019) y así darle a Panamá varios presidentes, entre ellos su hijo, Martín.²

No hay tales homenajes a su sucesor, Manuel Noriega, gobernante *de facto* de Panamá y jefe de sus fuerzas armadas. Noriega, un autócrata despiadado, depuso dos veces a presidentes civiles cuando desafiaron su control personal. Al mismo tiempo, era un talentoso manipulador de líderes extranjeros, como lo ejemplificó la *Legión de Honor* con la que Francia lo condecoró en 1987. A diferencia de Torrijos, Noriega tenía una larga afiliación con las agencias de defensa e inteligencia estadounidenses. Orgulloso graduado de la Escuela de las Américas, había estado en la planilla de Estados Unidos desde la década de 1950 (Gill, 2004, p. 81). Bajo Noriega, la autoridad política y el poder económico de la élite militar panameña habían aumentado, y cualquier oposición al régimen habría sido aplastada. La misión principal de la Guardia Nacional era la misma que la de otras fuerzas armadas centroamericanas: proteger y promover los intereses del régimen gobernante y mantener la seguridad interna. Noriega cambió su nombre a Fuerzas de Defensa de Panamá (PDF) en 1983 y promovió su creciente militarización, en gran parte financiada por programas de asistencia militar de Estados Unidos.

A pesar de sus políticas represivas, Washington apoyó o, al menos, toleró a Noriega hasta finales de la década de 1980. En 1987, altos funcionarios de la Administración Reagan aseguraron a los miembros de una delegación panameña que estaba de visita, el apoyo de Estados Unidos a Noriega, quien, según ellos, “representaba los intereses estadounidenses” (Cochez, 2023). En ese año, un movimiento de oposición interno comenzó a protestar por el descarado fraude electoral del régimen en 1984, la tortura y el asesinato de los rivales políticos y enemigos de Noriega, y la ilegitimidad de su régimen. La conducta cada vez más

² Sobre los orígenes del PRD y la Constitución de 1972, véase (Harding, 2001, pp. 139-144).

imprudente de Noriega –su relación con el líder comunista cubano Fidel Castro y los comandantes sandinistas nicaragüenses y, especialmente, su participación en los carteles de la droga colombianos– no le sentó bien a la administración del presidente George H. W. Bush que, al final, decidió perseguirlo como a un delincuente común.

El consenso sobre qué hacer con Noriega era difícil de alcanzar entre los altos funcionarios de la Administración Reagan en Washington. A finales de 1988, Reagan, –con el apoyo del secretario de Estado George Schultz y el consejero de Seguridad Nacional Colin Powell, –esperaba persuadir a Noriega para que renunciara, pero se dio cuenta de que, lejos de eso, una invasión era la única alternativa (Inboden, 2022, pp. 471-472). Un año más tarde, en el primer año de la presidencia de George H. W. Bush, la mayoría de los máximos órganos del gobierno apoyaron quitar a Noriega por la fuerza (Powell, 1995, pp. 411-413).

El amparo jurídico para la invasión estadounidense fue la declaración de guerra de la Asamblea Nacional controlada por Noriega contra Estados Unidos por su “agresión desencadenada contra el pueblo panameño”. El 20 de diciembre de 1989, a la 1:00 de la madrugada, Washington invadió Panamá con una fuerza invasora de 26.000 hombres que rápidamente superó a las tropas de las Fuerzas de Defensa y a los mal entrenados Batallones de la Dignidad a los que se enfrentaban. La invasión fue un asunto sorprendentemente duro que costó la vida de 314 soldados panameños y muchos civiles –dependiendo de la fuente, entre 202 y 2.000-3.000 –, así como de 23 militares estadounidenses (Rohter, 1990) (Parenti, 1993). También es inquietante que los planificadores estadounidenses no anticiparan el desorden público generalizado y el saqueo, y los soldados estadounidenses no estaban preparados para la transición de invasores a pacificadores (Henriksen, 2022, pp. 26-30). Noriega empezó a esconderse, pero se rindió y se entregó el 3 de enero de 1990 y fue llevado a Estados Unidos, donde fue procesado (pasó el

resto de su vida en cárceles estadounidenses, francesas y panameñas, muriendo en 2017 a la edad de 83 años).

La pregunta fundamental es ¿por qué las élites políticas panameñas decidieron desmilitarizar el país? Como consecuencia de la invasión, Guillermo Endara -que habría ganado las elecciones de mayo de 1989 si Noriega no hubiera anulado los resultados antes de que se completara la votación- aceptó la presidencia a instancias de los funcionarios estadounidenses. Después de la invasión, Panamá heredó la burocracia corrupta y disfuncional de la dictadura militar, el tesoro nacional casi vacío y la infraestructura social en decadencia (Chen Barría, 2023, pp. 154-155). Como explica Orlando Pérez, tres factores hicieron necesaria la disolución de las Fuerzas de Defensa: la invasión destruyó sus capacidades operativas, el saqueo y la anarquía de las semanas posteriores a la invasión exigieron el restablecimiento del orden público. Por consiguiente, es imperativo y urgente establecer una nueva organización de seguridad políticamente independiente (Pérez, 2011, p. 90). Por cierto, el general Colin Powell, jefe del Estado Mayor Conjunto de las fuerzas armadas de EE.UU., creía que los antiguos oficiales de las Fuerzas de Defensa eran tan corruptos que podrían intentar preservar las Fuerzas de Defensa bajo un nuevo nombre; lo cual era contraproducente (De la Pedraja, 2014, p. 211). Además, el entusiasta apoyo público a la abolición del ejército fue atestiguado por manifestaciones y una campaña en los medios de comunicación.

En un contexto más amplio, Noriega y sus fuerzas armadas tenían una pésima imagen nacional e internacional y era imperativo erradicar sus legados. El ejemplo de Costa Rica, el estado más estable y democrático de la región, justo al lado, fue un factor influyente, mientras que la inminente toma de control del Canal, cuya neutralidad debía ser garantizada por una fuerza democrática y controlada por civiles, eran imperativos que el nuevo gobierno tenía que cumplir. Así, ya a finales de diciembre de 1989 el gobierno de Endara abolió las Fuerzas de Defensa y las sustituyó por

la Fuerza Pública Panameña (FPP). Dos meses después, los decretos del gabinete (#38 y #42) formalizaron la ausencia de ejército en Panamá. Estos estatutos codificaron cuatro políticas de Estado en materia de seguridad pública: la desmilitarización completa, la descentralización institucional, la subordinación a la autoridad civil y el profesionalismo apolítico (Arias Calderón, 2000, p. 102). Uno de los miembros más creíbles e influyentes del “Equipo de Panamá” de la Administración Bush fue el General Powell, quien escribió que incluso antes de la invasión, los objetivos eran “eliminar a Noriega y a las Fuerzas de Defensa de Panamá” (Powell, 1995, p. 410).

En noviembre de 1992, el gobierno de Endara celebró un plebiscito sobre la reforma constitucional. Antes del referéndum, algunos legisladores del PRD argumentaron que el ejército debía ser retenido para preservar la capacidad del país de salvaguardar su neutralidad y proteger el Canal (Tyroler, 1991). Sin embargo, aunque la mayoría de los ciudadanos apoyó el artículo que decía “la República de Panamá no tendrá ejército”, el referéndum fue rechazado por el electorado. Este resultado contrario a la intuición se explica por el caos político, la polarización y el agudo resentimiento de las élites pro-Noriega de la época. A finales de 1992, los índices de aceptación de Endara se habían desplomado, y fue incapaz de reunir el apoyo político suficiente para aprobar las enmiendas constitucionales que incluían la institucionalización y consolidación de la reforma del aparato de seguridad (Caumartin, 2007, p. 120). Los panameños protestaron boicoteando las elecciones: solo el 40 por ciento de los votantes registrados emitieron su voto y dos tercios de ellos votaron en contra del referéndum.

Al final, la enmienda constitucional que abolió definitivamente a los militares fue aprobada por la Asamblea Nacional en 1994, cuando Endara, el presidente saliente, llegó a un acuerdo con su sucesor, Ernesto Pérez Balladares. Para apreciar la amplitud y el alcance del acuerdo sobre la desmilitarización panameña en todo el espectro político, hay que

subrayar que Pérez Balladares -quien sabiamente se desvinculó de Noriega durante la invasión- no solo fue candidato del Partido Revolucionario Democrático, el partido de Omar Torrijos, sino uno de sus fundadores. Jugó un papel decisivo en persuadir a los legisladores escépticos del PRD de que las reformas constitucionales, incluida la codificación de la abolición de los militares, servirían tanto a la estabilidad política a largo plazo de Panamá como al futuro del PRD y les permitiría centrar su atención en la construcción de instituciones y en la recuperación económica. En otras palabras, el PRD, estrechamente asociado con las antiguas Fuerzas de Defensa panameñas, estaba firmemente de acuerdo con su disolución.

III. Superando los desafíos en materia de seguridad

Desde la abolición de las Fuerzas de Defensa, Panamá se ha enfrentado a tres desafíos principales en materia de seguridad: la resistencia de los antiguos funcionarios a la abolición de las Fuerzas de Defensa, la protección de la seguridad del Canal de Panamá y, lo que es más importante, la protección del Tapón del Darién en la región fronteriza sureste de Panamá de las guerrillas colombianas, los traficantes de humanos, drogas y contrabando, y la supervisión del movimiento de decenas de miles de migrantes que pasan por el país en su camino hacia el norte. En general, los ha manejado bien, a pesar de que todos ellos podrían haber tentado a los políticos beligerantes y a los círculos antidemocráticos a abogar por el restablecimiento de las fuerzas militares.

1. Conspiraciones militares

Las reformas de seguridad del gobierno de Endara asignaron la responsabilidad del orden público y la seguridad a la Policía Nacional y,

en caso de invasión extranjera, permitieron la organización de una policía especial encargada de la defensa del territorio nacional (Pérez, 2011, p. 94). Todos los ex oficiales de las Fuerzas de Defensa por encima del rango de mayor fueron destituidos y, tras una cuidadosa investigación, también lo fueron el 51% de los mayores, el 40% de los capitanes y el 28% de los tenientes. Los que se unieron a la Fuerza Pública panameña tomaron un curso de tres semanas sobre derechos humanos y policía responsable, administrado por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos (De la Pedraja, 2014, p. 212). Tres mil ex miembros de las Fuerzas de Defensa que fueron invitados a unirse a la Fuerza Pública Panameña se negaron.

No todos los antiguos oficiales de las Fuerzas de Defensa se marcharon en silencio. En noviembre de 1990, ex oficiales de las Fuerzas de Defensa se manifestaron por falta de pago de salarios y, al mes siguiente, los oficiales ocuparon la sede de la Fuerza Pública Panameña, un incidente que sólo terminó cuando las tropas estadounidenses, en respuesta a la solicitud del gobierno panameño, irrumpieron en el edificio. Los tres primeros hombres que el vicepresidente de Endara, Ricardo Arias Calderón, nombró como director de la Fuerza Pública Panameña, tuvieron que ser despedidos después de breves mandatos. Al primero, se descubrió que el coronel Roberto Armijo poseía 2 millones de dólares depositados en el Banco Nacional, cuyo origen no pudo explicar. El segundo, el coronel Eduardo Herrera Hassan, conspiró contra el nuevo Estado en agosto de 1990 y, tras su despido, fue el líder del intento de golpe de Estado de diciembre de 1990. Este débil esfuerzo por desbaratar el nuevo marco de seguridad emergente fue fácilmente reprimido por las tropas estadounidenses, que intervinieron a petición de Endara. Más que nada, fue un escaparate para manifestar las preocupaciones de los exmilitares y permitirles tener voz en la política local (Asvat, 2023). El tercer director de la Fuerza Pública Panameña de Arias Calderón, el teniente coronel Fernando Quezada, se involucró en un debate público con el editor de

un periódico, aparentemente sin comprender el requisito apolítico de su cargo y fue despedido a los dos meses de haber asumido el cargo, en octubre de 1990 (Policía Nacional, 2024). Según el artículo 311 de la Constitución de Panamá de 1972, que fue enmendada en 1993, los miembros de la policía “no pueden hacer declaraciones o actos políticos” ni “intervenir en las actividades políticas de los partidos, excepto para emitir un voto”.

En el cuarto intento, Arias Calderón seleccionó a un civil, Ebrahim Asvat, quien implementó las reformas que han definido a la Fuerza Pública Panameña desde entonces. Estos incluyeron la selección de personal policial nuevo y retenido, alejándose de los matones de línea dura de la era Noriega; la creación de un marco organizativo; y el establecimiento de una academia nacional de policía con un plan de estudios que haga hincapié en los derechos humanos y el control no violento de las multitudes. Bajo la supervisión de Asvat, los cuarteles generales de la policía de la PPF en todo el país, dañados durante y después de los días embriagadores de la invasión, necesitaban ser renovados y reconstruidos. Los centenares de propiedades de las ahora extintas Fuerzas de Defensa (bases militares, campos de entrenamiento, instalaciones de apoyo) fueron transferidas al gobierno (Asvat, 2023).

La Fuerza Pública que ha reemplazado a las fuerzas armadas ha sido decididamente civil, a sus miembros se les ha prohibido participar en actividades políticas y hace tiempo que abandonaron la estructura de rangos militares en favor de los rangos e insignias policiales. Los antiguos títulos militares cambiaron a civiles, por ejemplo, de “comandante en jefe” a “director general”, de “base” a “estación” y de “soldado” a “agente”. En su juramento, los nuevos militares juran ser leales al presidente de la República, fieles a la Constitución y a las leyes del país, obedientes a las autoridades civiles y defender la democracia (Arias Calderón, 2000, p. 102). La Constitución de 1994 autorizó al poder legislativo a formar

las instituciones necesarias para mantener la ley y el orden en el país. Se crearon tres organizaciones separadas (Policía Nacional, Servicio Aéreo Nacional y Servicio Marítimo Nacional) bajo el Ministerio de Gobierno y Justicia. Algunos servicios más pequeños de reciente creación, como el Servicio de Protección Institucional encargado de salvaguardar al presidente, se mantuvieron separados de otras fuerzas de seguridad y se colocaron bajo la supervisión del ministro de la Presidencia.

2. Salvaguardando el Canal

El Canal de Panamá es una de las vías fluviales más importantes del mundo y un paso vital para el comercio de los Estados Unidos. De acuerdo con las estipulaciones del Tratado del Canal de Panamá, Washington entregó el control de la Zona del Canal a Panamá en lo que fue una gran operación de varios años que incluyó la reasignación y/o desactivación de 10.500 militares estadounidenses, 3.000 miembros del personal civil estadounidense y 5.200 empleados civiles no estadounidenses (en su mayoría panameños). El Departamento de Defensa de los Estados Unidos también trasladó su Cuartel General del Comando Sur y transfirió a Panamá 77,000 acres de propiedad, incluidas las principales instalaciones militares como la Base de la Fuerza Aérea Howard y Fort Sherman.³ En 1999 se cerraron las últimas bases militares estadounidenses, junto con la escuela de entrenamiento de guerra en la jungla controlada por Estados Unidos. Al año siguiente, todas las instalaciones restantes del Canal y las bases militares bajo autoridad estadounidense fueron transferidas a Panamá.

Desde entonces, el Canal de Panamá ha sido administrado por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), gobernada por una junta de 11 miembros. Designado por el presidente de la República, el presidente de

³ Oficina Gubernamental de Contabilidad, (Lasso, 2019, p. 248).

la Junta tiene el rango de ministro de Estado para los Asuntos del Canal. El Tratado de Neutralidad entre Panamá y los Estados Unidos garantiza la posición imparcial del Canal con acceso justo y peajes no discriminatorios. Los administradores del Canal se reúnen regularmente con oficiales militares de los EE. UU. para discutir la seguridad y las posibles amenazas al movimiento seguro de mercancías. Dado que Panamá no tiene un ejército, está emparejado con la Guardia Nacional de Missouri en el Programa de Asociación Estatal de la Guardia Nacional del Departamento de Defensa. Esta relación comenzó en 1996 y ha generado asistencia práctica a las autoridades del canal para combatir el tráfico de personas y de drogas, ampliar las capacidades de respuesta a desastres y, en última instancia, mejorar la estabilidad regional (Sheely, 2023).

La Autoridad del Canal de Panamá, ACP, se ha adaptado bien a los nuevos acontecimientos de la política internacional que afectan al Canal. En los últimos años, el Canal se ha convertido en un escenario de competencia estratégica entre Washington y Beijing. China ha adquirido o financiado la mejora de instalaciones portuarias en toda América Latina en su búsqueda de un mayor acceso a los mercados de la región. Las empresas vinculadas a la República Popular China han invertido en el Canal y la infraestructura marítima adyacente y en una proporción cada vez mayor del tráfico a través de la vía interoceánica. Hutchison, una empresa multinacional china, ahora administra los puertos a ambos lados del istmo (Balboa y Cristóbal), así como las concesiones de la Isla de Margarita, el puerto Atlántico más grande de Panamá (Chavez Rodríguez & Mohlin, 2023; Nicholls, 2023). Al mismo tiempo, Estados Unidos se ha comprometido a mantener su supervisión y su papel como garante de la seguridad de la vía fluvial. El historial de la Autoridad del Canal de Panamá, ACP, en la gestión de los asuntos del Canal justifica la confianza en que continuará enfrentando los desafíos—no solo desempeñando un papel mediador entre las partes contendientes, sino también en la

ejecución de tareas concretas, como la actualización continua de los mecanismos de seguridad del Canal para prepararse y responder a las amenazas cibernéticas y electrónicas—en el futuro.

La Autoridad del Canal de Panamá, ACP, ha manejado astutamente situaciones a menudo difíciles y delicadas. En enero de 2023, por ejemplo, el Contra Almirante Shahram Irani, comandante de la Fuerza Naval iraní, anunció que los buques de guerra de la República Islámica tenían la intención de pasar por el Canal. El Departamento de Defensa de EE. UU., que tiene más de 100 de sus buques pasando por el Canal en un año promedio, registró sus preocupaciones sobre la posible presencia naval iraní cerca de las costas de los países centroamericanos. La Autoridad del Canal de Panamá, ACP, reafirmó el estatus neutral del Canal (garantizado por un tratado) que autoriza el paso de cualquier barco que pague los peajes requeridos y cumpla con las regulaciones. La Autoridad del Canal de Panamá, ACP, explicó su decisión afirmando que tenía “la obligación de permitir el paso de cualquier buque que cumpla con todos” [los requisitos] (Middle East Monitor, 2023; Tehran Times, 2023). Al mismo tiempo, el registro de buques de Panamá, el más grande del mundo, demostró su vigilancia e hizo un gesto político inequívoco cuando canceló el registro de 136 barcos vinculados a Irán bajo bandera panameña para ayudar a hacer cumplir las sanciones internacionales (Moreno, 2023).

La Autoridad del Canal de Panamá, ACP, ha operado el Canal —que aportó 2.500 millones de dólares al tesoro nacional en 2022 y un 2,7% más en 2023 (Barron's, 2023; Canal de Panamá, 2023)—de manera ejemplar. Junto con el gobierno panameño, la Autoridad del Canal de Panamá, ACP, supervisó una importante expansión del canal, el proyecto de construcción más grande en 2007-2016, que duplicó su capacidad (Zielinski, 2018). Durante el último cuarto de siglo, la Autoridad del Canal de Panamá, ACP, ha mantenido su integridad y ha preservado la neutralidad del Canal a través de tiempos a menudo difíciles en un

ambiente plagado de corrupción. Este es un gran logro. Además, Panamá también asumió un papel de liderazgo en el desarrollo del nuevo Código Internacional de Seguridad del Transporte Marítimo y de Puertos por parte de la Organización Marítima Internacional para responder a las crecientes amenazas del terrorismo global (Conniff & Bigle, 2019, p. 149).

3. Darién: guerrilleros, traficantes y migrantes

El Tapón del Darién es una selva remota de 3,000 millas cuadradas que conecta la parte oriental de Panamá con Colombia y el único corredor terrestre entre América Central y América del Sur. La frontera de 170 millas que Panamá comparte con Colombia es difícil de salvaguardar y relativamente fácil de atravesar. Durante más de medio siglo, esta frontera, atravesada por guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), organizaciones narcotraficantes y un número cada vez mayor de migrantes, ha significado el desafío de seguridad más agudo para Panamá. Antes del siglo XXI, el Darién, poblado principalmente por grupos indígenas, tenía poca presencia policial y el Estado panameño le prestaba escasa atención.

Poco después de que Estados Unidos renunciara al control del Canal, las actividades de las FARC y la audacia de los carteles de la droga originarios de Colombia en el Darién se convirtieron en un gran dolor de cabeza para los gobiernos panameños. El país estaba mal equipado para enfrentar a las guerrillas de las FARC y las sofisticadas operaciones de narcotráfico, y era reacio a solicitar la ayuda de Estados Unidos (Mendel, 2001). Al mismo tiempo, la presidenta panameña Mireya Moscoso (1999-2004) estaba decidida a preservar la soberanía de su país, repeliendo impunemente a las guerrillas que utilizaban el territorio panameño, y a deshacerse de la reputación de Panamá como refugio y beneficiario del dinero blanqueado de la droga colombiana. Como declaró Winston Spadafora, ministro del Interior de Moscoso: “No tenemos ejército y

no tenemos la intención de tenerlo” (Economist, 2000). Por lo tanto, Panamá tuvo que tomar la incómoda decisión de solicitar la asistencia de Estados Unidos para controlar sus fronteras.

La Administración Clinton, ansiosa por detener el flujo de drogas ilícitas, había negociado una iniciativa diplomática con importantes componentes de ayuda extranjera y militar con el presidente colombiano Andrés Pastrana en el año 2000. Desde entonces, la cooperación entre Panamá y sus vecinos, así como entre sus socios en América del Sur, particularmente Ecuador, y el Caribe, se ha expandido considerablemente. El nexo de Panamá con Bogotá ha sido tradicionalmente tenso, tal vez como era de esperar, dado que Panamá fue parte de Colombia hasta su independencia en 1903 y Colombia ha sido una fuente de tráfico de drogas, incursiones fronterizas y migración ilegal, y se ha deteriorado aún más desde el comienzo de la crisis migratoria a principios de la década de 2020. En 2023, la principal funcionaria de migración de Panamá, Samira Gozaine, amenazó con cerrar la frontera sureste de su país debido a lo que consideró un eludido del gobierno colombiano de su “responsabilidad de detener la marea de personas que se dirigen al norte” y sostuvo que entre los migrantes había muchos criminales que escapaban de la persecución en sus países de origen (Turkewitz, 2023). Por otro lado, Panamá ha desarrollado fructíferas relaciones de seguridad con Costa Rica. Los dos vecinos sostienen conferencias bilaterales periódicas sobre la mejor manera de responder a las preocupaciones sobre la migración internacional y el narcotráfico (Ministerio de Seguridad Pública, 2023).

La relación de seguridad más importante que Panamá ha mantenido desde la caída de Noriega sigue siendo con Estados Unidos. La naturaleza, magnitud y nivel de la participación militar de los EE. UU. ha sido obviamente un tema sensible para los gobiernos panameños que querían minimizar la apariencia de presencia y participación estadounidense, pero necesitaban desesperadamente la asistencia de seguridad que sólo

Washington podía proporcionar. A finales de la década de 1990, las prolongadas negociaciones entre los dos países para convertir la antigua Base de la Fuerza Aérea Howard en un Centro Multilateral Antidrogas fracasaron debido a desacuerdos sobre los temas de financiamiento y la contribución del ejército estadounidense. En 2001, Washington sí concluyó un Acuerdo sobre el Estatuto de la Fuerza con Panamá –un tratado similar a los que Estados Unidos ha firmado con otros países– sobre la posición del personal militar y civil estadounidense “temporalmente presente en Panamá”.

En la década de 2020, con mucho, el desafío de seguridad más importante que ha enfrentado Panamá ha sido el tremendo aumento en el número de migrantes que desafían el Darién. En 2023, 40 veces más personas –casi 500.000– pasaron por la selva que el promedio anual de 2010 a 2020, ya que el “Tapón del Darién se ha transformado rápidamente en una de las crisis políticas y humanitarias más apremiantes del hemisferio occidental” (Turkewitz, 2023) (Baigts Franco & Zenteno Valdivieso, 2023). El tráfico de todo tipo (de personas, drogas, armas, productos ilícitos) ha agravado el problema de la migración y ha cambiado la naturaleza de las comunidades rurales en el Darién y sus alrededores.⁴ A finales del verano de 2023, Panamá desplegó 1.200 efectivos del servicio aéreo, naval y fronterizo nacional en la frontera con Colombia en apoyo de la Operación Chocó para contrarrestar las actividades del Clan del Golfo de Colombia, una organización criminal de narcotráfico con hasta 9.000 miembros armados activos en unos 30 países (Badillo & Bravo, 2020).

Panamá necesita la asistencia financiera y de mano de obra de Estados Unidos para resistir a las bandas criminales bien dotadas de recursos y personal en su frontera oriental. Para responder a estos desafíos, en abril de 2022 Panamá firmó un acuerdo bilateral de gran alcance

⁴ Colectivo Darién, “La trata como colonialismo de asentamiento”

con Washington en la capital panameña, ampliando y mejorando la cooperación en una multitud de temas relacionados con la frontera.⁵ A finales de 2023, la Administración Biden se preparó para desplegar oficiales de inmigración estadounidenses para ayudar a sus abrumados colegas panameños. El presidente José Raúl Mulino, quien fue elegido en mayo de 2024, identificó el refuerzo de la seguridad y la detención de la migración a través del Darién como temas clave en la agenda de su administración y solicitó ayuda financiera de Estados Unidos para deportar a los migrantes que cruzaron a Panamá.⁶ Washington ya ha donado una gran cantidad de equipos sofisticados, desde escáneres móviles de última generación y vehículos todo terreno hasta barcos y helicópteros, para aumentar la efectividad de las agencias de seguridad panameñas.

4. Recursos para mantener la seguridad

Para un país que no cuenta con una fuerza militar completa, responder a los desafíos que Panamá ha tenido que enfrentar, ha sido una tarea difícil. Aun así, los gobiernos panameños han logrado salvaguardar el país al tiempo que desarrollan instituciones profesionales y multifacéticas del sector de defensa y han fortalecido la cooperación en materia de seguridad con socios extranjeros. Las organizaciones de seguridad panameñas han evolucionado y crecido en número durante las últimas tres décadas y media a medida que los sucesivos gobiernos han adoptado diferentes políticas en respuesta al cambiante entorno de seguridad del país.

La situación que se desarrollaba en Darién forzó las manos de la presidenta Moscoso, quien formuló unos nuevos “Fundamentos de la Po-

⁵ *Panamá América*, “Estados Unidos, Colombia y Panamá”, [Departamento de Estado de los Estados Unidos, comunicado de prensa](#).

⁶ PBS, “El nuevo presidente de Panamá”.

lítica de Seguridad Panameña” -aprobados por una resolución del Consejo de Gabinete en junio de 2000- que reconocía el concepto de seguridad integral (Lasso Núñez, 2016). Ella desarrolló lo que algunos han llamado una “relación simbiótica positiva entre Panamá y los Estados Unidos”, recibió una importante asistencia de seguridad de las administraciones de Clinton y Bush que le permitió mejorar, expandir y racionalizar las agencias de protección fronteriza, comenzando con una fuerza especial de 500 policías entrenada por los Estados Unidos en noviembre de 2000 (Conniff & Bigle, 2019, pp. 149-150).

El sucesor de Moscoso, Martín Torrijos (2004-2009), impulsó la reforma del sistema de seguridad de Panamá en respuesta a la creciente violencia derivada principalmente de las operaciones transfronterizas de los carteles de la droga y las unidades de las FARC. Él tenía la intención de racionalizar la organización de las dispares fuerzas de seguridad. A pesar de que grupos cívicos y ONG se manifestaron, Torrijos esencialmente eludió la Constitución utilizando el receso de verano de la Asamblea Nacional para justificar la solicitud de aprobación del Consejo de Gabinete de once miembros para crear un nuevo Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad (SENIS) en 2008 (Pérez, 2011, p. 97). Ese mismo año, el Consejo modificó el artículo 41 de la Ley de la Policía Nacional para permitir que expolicías se convirtieran en jefes de la Policía Nacional. Un tercer cambio notable fue la fusión del Servicio Aéreo, la Guardia Costera y la Naval, para crear el Servicio Aeronaval Nacional, también impulsó la creación de una nueva Patrulla Nacional de Fronteras y la reorganización del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional como una entidad separada.

Hasta 2010, el Ministerio de Gobierno y Justicia supervisaba los principales organismos de seguridad. En ese año, el presidente Ricardo Martinelli (2009-2014) dividió Ministerio de Gobierno y Justicia, MGJ en dos ministerios. En este esquema organizativo, la Policía Nacional,

el Servicio Nacional de Fronteras, el Servicio Nacional Aeronaval y el Servicio Nacional de Migración pasaron a estar bajo la supervisión del recién creado Ministerio de Seguridad Pública (MSP, por la Ley N° 15 aprobada por la Asamblea Nacional). El MSP también es responsable de varias divisiones especializadas más pequeñas, como el Registro de Armas y Explosivos y del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas sobre la Violencia y la Delincuencia.

El Ministerio de la Presidencia supervisa el Grupo de Protección Presidencial (similar al Servicio Secreto de los Estados Unidos), el Batallón de la Guardia Presidencial (cinco compañías de personal encargadas de la seguridad de las instalaciones y las orillas del Canal) y un Grupo Especial Antiterrorista (G.E.A.T.). El recién creado Ministerio de Gobierno (Ley N° 19 de 2010) se ocupa principalmente de las cuestiones de seguridad interna y administración pública. La reforma de seguridad del gobierno de Martinelli también incluyó el establecimiento de un Consejo de Seguridad Nacional encargado de establecer la estrategia y la política de seguridad para el país. La burocracia del NSC había crecido rápidamente a 320 funcionarios (Donadio & Kussrow, 2016, p. 108). El jefe del NSC es el secretario, quien reporta directamente al presidente. El sector de la seguridad en Panamá continúa ajustándose a un entorno cambiante con la adaptación de las organizaciones existentes y el establecimiento de otras. Por ejemplo, para garantizar el trato respetuoso a los migrantes y lo que los políticos llaman “gestión fronteriza humana”, en 2022 el gobierno creó una Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria. Este elemento de 150 personas del Batallón Chucunaque forma parte del Servicio Nacional de Fronteras y ofrece primeros auxilios, servicios básicos, así como búsqueda y rescate de personas desaparecidas. (UN Migration–Panama, 2022)

En la actualidad, la Fuerza Pública Panameña cuenta con tres componentes nacionales principales: la policía nacional de Panamá (PNP), el servicio fronterizo (SENAFRONT) y el servicio aeronaval

(SENAN). La policía tiene responsabilidades y apariencia similares a las de la gendarmería en Francia o los carabineros de Chile y tiene jurisdicción sobre todo el país. En 2023, la PNP contaba con una plantilla de 20,000 personas, mientras que SENAFRONT y SENAN empleaban a 4,000 y 3,700 personas, respectivamente (IISS (International Institute for Strategic Studies), 2010, p. 444). La PNP es la primera línea de defensa contra la delincuencia a nivel comunitario, incluida la prevención e investigación del delito, mientras que las principales responsabilidades de SENAFRONT y SENAN son la protección de las fronteras, incluida la detención de los narcotraficantes, la protección del país de la carga ilícita en la Zona del Canal, y la gestión del tránsito de migrantes a través del Darién (Ellis, 2023).

En los primeros años que siguieron a la creación de la Fuerza Pública Panameña, una proporción significativa de su personal había servido en las Fuerzas de Defensa, a pesar de que el director Asvat hizo un esfuerzo concertado para eliminar a aquellos con antecedentes comprometidos. En el Panamá contemporáneo una carrera en el Ministerio de Seguridad Pública ofrece, después de 30 años de servicio, una jubilación completa de por vida. Las generosas disposiciones de seguridad social, como en muchos otros contextos, también indican un problema: una gran proporción del presupuesto del MSP se destina a la planilla y los salarios, lo que deja fondos insuficientes para cubrir los costos operativos. La mayoría de su personal son graduados de la escuela secundaria que provienen de entornos socioeconómicos modestos para quienes un trabajo estable en las fuerzas policiales con beneficios integrales es atractivo (Brown Araúz, 2023).

El presupuesto de seguridad de Panamá aumentó drásticamente bajo la presidencia de Martinelli debido a sus reformas, que incluyeron importantes (y necesarios) aumentos en los salarios de la policía, así como una amplia adquisición de equipos. El presupuesto de defensa de 2009 de \$269 millones creció a \$717 millones en 2014 para responder a las crecientes

amenazas a la seguridad pública por parte de las guerrillas de las FARC y los narcotraficantes (International Institute for Strategic Studies [IISS], 2010, p. 90; International Institute for Strategic Studies [IISS], 2015, p. 407). Por ejemplo, el SENAFRONT no contaba con helicópteros, lo que impedía a sus agentes perseguir a los destacamentos de las FARC, por lo que la compra de helicópteros de la policía era un gasto necesario, aunque considerable (De la Pedraja, 2014, p. 219) (Newsroom Panama, 2013). Aunque estos desembolsos fueron compensados en parte por el alto crecimiento económico durante los años de Martinelli, el presupuesto de seguridad del país alcanzó el 7% del PIB, más del doble que el de Costa Rica, y según los expertos, las ganancias comparativas en los resultados de seguridad fueron, en el mejor de los casos, mixtas (Conniff & Bigle, 2019, p. 245). En 2022, el gasto en seguridad de Panamá fue de 847 millones de dólares, que aumentaron a 903 millones de dólares un año después (unos 817 millones de dólares en 2015), lo que refleja principalmente el imperativo de responder al agudizado problema de la migración en las fronteras orientales del país (International Institute for Strategic Studies [IISS], 2024, p. 444).

Las fuerzas de seguridad de Panamá no pertenecen a alianzas militares, pero sí participan en las maniobras Panamax anuales, que son ejercicios patrocinados por el Comando Sur de los EE. UU. que se enfocan en la defensa de Panamá (los 18 participantes incluyen países de las Américas y Francia) (Donadio & Kussrow, 2016, p. 45). Aunque algunas ONG panameñas han denunciado la estrecha cooperación del Ministerio de Seguridad Pública, MSP con las agencias estadounidenses, todas coinciden en que la asistencia de Washington mejora en gran medida la capacidad de Panamá para responder y gestionar sus desafíos de seguridad (Conniff & Bigle, 2019, p. 316). El hecho de que las fuerzas de seguridad panameñas (y costarricenses) sean entrenadas por la Guardia Nacional de los EE.UU. y personal militar no significa militarización, sino simplemente la noción de que solo estas instituciones estadounidenses poseen la capacidad de

ofrecer este tipo de instrucción especializada (González Ayala, 2008, pp. 1711-29). Las fuerzas paramilitares panameñas también se han entrenado con unidades colombianas selectas. Existen restricciones legales sobre la cantidad de entrenamiento que Estados Unidos puede proporcionar a entidades no militares como SENAN y SENAFRONT. Por lo tanto, los instructores estadounidenses a menudo ofrecen componentes básicos de capacitación, mientras que los instructores colombianos altamente experimentados preparan al personal panameño para tareas y asignaciones más especializadas centradas en la seguridad fronteriza (Ellis, 2021).

Si bien la reorganización de la estructura institucional del sector de la seguridad de Panamá estaba atrasada, estas reformas fueron a menudo controvertidas. Organizaciones de la sociedad civil y grupos de vigilancia protestaron por el rápido crecimiento del presupuesto de seguridad, la expansión de las fuerzas de seguridad, que, en parte, perpetuaba la desigualdad económica (Gagne, 2014). Aunque criticaron tanto a Moscoso como a Torrijos, dirigieron su condena especialmente a Martinelli, cuyo gobierno fue sinónimo de irregularidades financieras, socavamiento de las instituciones democráticas y clientelismo. Al examinar las unidades operativas del SENAFRONT y el SENAN y sus equipos y uniformes de aspecto amenazante, algunos observadores han sugerido que poco los distinguía de algunos componentes de los ejércitos, por ejemplo, de El Salvador o de Honduras y expresaron su temor a la “militarización oculta”.⁷ (Entrevistas con expertos de la Seguridad de Estados Unidos). Las evidencias refutan esta afirmación.

Sin duda, en la región fronteriza del este, las fuerzas de seguridad panameñas se han encontrado en situaciones de combate en la selva en las que deben adaptarse al armamento continuamente actualizado de los guerrilleros y traficantes de los que tienen la tarea de proteger a su país. Aun así, el sector de seguridad de Panamá sigue firmemente

⁷ Funcionarios de seguridad de EE.UU., entrevistas.

bajo control civil y el ethos profesional de sus componentes ha sido coherente con sus valores democráticos y su estatus desmilitarizado. Todas las fuerzas de seguridad están diseñadas para operar en misiones civiles nacionales y el personal encargado de hacer cumplir la ley está bajo la supervisión del Ministerio de Seguridad Pública, que es civil. Las funciones policiales, a diferencia de las militares, se toman en serio tanto durante el entrenamiento policial como durante la vigilancia policial propiamente dicha. La mentalidad del personal de seguridad al abordar sus deberes es decididamente no militar. Este punto es evidente, tanto en términos de formalidad (por ejemplo, se eliminan los grados de general, coronel y teniente coronel; se trata a los agentes de la ley como “agentes”) como de sustancia (los policías individuales y la Policía Nacional como institución cultiva la “policía comunitaria”, desarrollando relaciones personales con los miembros del público). En los últimos 35 años, uno de los cimientos políticos de las élites políticas progresistas panameñas ha sido el estatus desmilitarizado de su país. Por ejemplo, el cambio hacia el fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas de seguridad que comenzó bajo el gobierno de Martín Torrijos provocó críticas mordaces de grupos de la sociedad civil y de los grupos de izquierda del espectro político, a pesar de que la mayoría estuvo de acuerdo en que los crecientes desafíos de seguridad y las debilidades relativas de las organizaciones de seguridad requerían esa política.⁸

IV. Sostenimiento de la democracia

Desde 1990 Panamá ha construido una democracia robusta: ha celebrado siete elecciones libres, justas y competitivas. Los votantes han acudido a las urnas cada cinco años; han elegido a siete presidentes

⁸ Consejo de Asuntos Hemisféricos, “Presidente Martín Torrijos”.

diferentes y han apoyado a diferentes partidos. Todos los actores políticos aceptan y respetan los resultados electorales. No hay una fuerza política mediadora que posea armas; la desmilitarización eliminó el papel político de las Fuerzas de Defensa. Ningún actor político le pregunta al comandante de la policía a qué candidato apoya, ningún alto funcionario de seguridad ha salido en televisión para decir: “Apoyo al presidente” (Pérez O. J., 2022). Se trata de un logro importante –en una región que no es conocida por su democracia y estabilidad– que es en gran parte el resultado de la desmilitarización. De hecho, Panamá es ahora la cuarta democracia más antigua de América Latina después de Costa Rica, Uruguay y Chile.

La desmilitarización y la democratización han ido de la mano en Panamá. Los panameños no tienen que preocuparse de que los generales decidan cuestiones políticas porque no hay generales. Las fuerzas de seguridad están sometidas a un control civil firme e institucionalmente equilibrado. El marco original que asegura la supremacía civil fue creado bajo Ricardo Arias Calderón y las reformas posteriores no lo alteraron significativamente (aunque la posibilidad de que ex personal policial pueda ser nombrado jefes [civiles] de la Policía Nacional no es ideal). Los ministros de Seguridad Pública están claramente subordinados al presidente. Las fuerzas de seguridad conservaron el derecho de asociación, pero no tienen derechos de negociación colectiva, no pueden establecer sindicatos y no gozan del derecho a hacer huelga. (Caumartin, 2007, p. 113)

El hecho de que Panamá se haya convertido en una democracia estable es aún más impresionante dadas las numerosas adversidades que ha enfrentado. Aunque el crecimiento económico general ha sido notable en las últimas décadas, es sorprendente que gran parte de este crecimiento proviene de los sectores de la construcción, bienes raíces y finanzas, así como de los ingresos de las operaciones del canal. Como resultado, la fuerza laboral de Panamá no está tan diversificada como la

de economías con niveles similares de desarrollo. Sigue siendo un país muy segmentado, con mucha desigualdad, pobreza y discriminación. La mayor parte de la considerable riqueza de Panamá se concentra en la región capital. Aproximadamente una cuarta parte de los panameños, especialmente las mujeres, los indígenas, los afrodescendientes y los residentes rurales, viven en la pobreza (Fernández, 2024, pp. 74-104). Según el Banco Mundial, el Coeficiente de Gini de Panamá -donde 100 es más desigual y 0 es más igual- fue de 50,9 en 2021, el nivel más alto de toda Centroamérica (Costa Rica, en 2022, registró 47,2).⁹

La corrupción generalizada y profundamente arraigada es el flagelo más grave que pone en peligro la democracia panameña (Guevara Mann, 2016). En 2023, Transparencia Internacional, una coalición anticorrupción, clasificó la percepción de la corrupción en el puesto 108 (de 180 países) con una puntuación de 35/100; peor que Colombia y Costa Rica (aunque significativamente mejor que otros estados centroamericanos).¹⁰ Las acusaciones de fraude y soborno generalizados se habían vuelto más frecuentes durante la presidencia de Martinelli, cuando incluso la selección de los jueces de la Corte Suprema aparentemente estaba manchada por prácticas ilegales (Pérez O. J., 2017). El propio Martinelli había enfrentado cargos criminales durante y desde el final de su mandato presidencial, cuando huyó a Miami. Extraditado en 2018, fue juzgado, pero fue absuelto de los cargos de escuchas telefónicas a opositores y periodistas, pero fue condenado por cargos de lavado de dinero y sentenciado a diez años de prisión (Pérez, 2011, pp. 481-482).¹¹

El problema de la corrupción en Panamá no podría ser más evidente en el sector de la seguridad. Irónicamente, los cargos de los que se declara culpable a ex funcionarios de seguridad de alto rango

⁹ Revista de la Población Mundial, "Coeficiente de Gini".

¹⁰ Transparencia Internacional, "Índice de Percepción de la Corrupción".

¹¹ Associated Press, "La Corte de Panamá confirma"

a menudo tienen poco que ver con sus delitos mucho más graves. La prueba A que apoya este punto bien puede ser Gustavo Pérez, secretario ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, y jefe de la Policía Nacional en el gobierno de Martinelli. Los fiscales no pudieron condenarlo por su extensa purga de la policía —“más de 2.000 policías obligados a renunciar, incluidos muchos en los rangos superiores y casi todos los detectives de homicidios del país, y el ascenso de personas opresoras, colocadas por Martinelli en puestos clave”— ni por espiar e intimidar a miembros de los medios de comunicación y a los oponentes políticos de su jefe (Jackson, 2015). Pero lograron condenarlo y obtener una sentencia de más de cinco años de prisión porque se descubrió que Pérez tenía varias armas de fuego ilegales (incluida una metralleta) en su poder. Pérez pasó cuatro años en la cárcel El Renacer en Gamboa antes de ser puesto en libertad bajo fianza.

Aunque los estándares de transparencia comenzaron a deteriorarse considerablemente durante los años de Martinelli, tales preocupaciones no se han eliminado bajo sus sucesores. Los expertos denuncian cómo las élites burocráticas y los políticos panameños estarían dispuestos a otorgar al MSP beneficios y equipos extraordinarios (incluso aviones de transporte militar Lockheed C-130) solo para obtener el apoyo político de la dirección del ministerio.¹² Otro impedimento importante para una política de seguridad efectiva es la noción de que la mayoría de las veces, cuando cambian las administraciones presidenciales, especialmente cuando esto implica el cambio entre los partidos gobernantes, no solo los altos dirigentes, sino prácticamente todo el personal profesional de la burocracia del MSP son reemplazados. Obviamente, esta práctica obstaculiza la continuidad y daña las perspectivas de resultados favorables de las políticas. En este sentido, la transición de la administración

¹² Funcionarios de seguridad de EE.UU., entrevistas.

Martinelli a la presidencia de Juan Carlos Varela en 2014 fue un caso atípico positivo, ya que Varela mantuvo sin cambios a la mayoría del personal superior del MSP en vista de la amplia reorganización bajo su predecesor (Chen Barría, 2023; Sánchez González, 2023).

A pesar de estas deficiencias y obstáculos, los procesos políticos democráticos están funcionando en Panamá. En marzo de 2024, el Tribunal Electoral del país inhabilitó a Martinelli para postularse en las elecciones de mayo debido a su condena por lavado de activos y corrupción. Nicaragua, a cuya embajada en Ciudad de Panamá huyó Martinelli, concedió asilo al expresidente, pero el gobierno panameño se negó a permitir que Managua transportara a Martinelli fuera del país. (Miller Leila & Zea, 2024) (A finales de octubre de 2024, permanece en la embajada nicaragüense). Es importante señalar que en cualquier momento en que salió a la luz la corrupción pública a gran escala, se descubrieron las fechorías presidenciales o las reformas de seguridad insinuaron la posibilidad de una militarización progresiva, la sociedad civil y los medios de comunicación panameños, bien organizados, cada vez más diversos, reaccionaron enérgicamente (Guevara, 2022). Igualmente significativo, el hecho de que Martinelli, Pérez y otros funcionarios influyentes y empresarios acaudalados hayan sido procesados, condenados y sentenciados, es una indicación de que el poder judicial y otras instituciones democráticas siguen funcionando.

Algunas investigaciones recientes muestran una disminución del apoyo a la democracia y a la tolerancia en Panamá, y en gran parte de América Latina y del Caribe, entre 2012 y 2021. Los analistas explican los resultados de esta encuesta con el fuerte efecto residual del legado de una política disruptiva y confrontativa de la administración Martinelli. Los datos de las encuestas han mostrado, por ejemplo, que las caídas en la aprobación del gobierno y los derechos civiles durante el mandato presidencial de Martinelli (2009-2014), repuntaron en los años siguientes

(García-Rendón & Subinas, 2023, p. 63). Los panameños no se han vuelto contra la democracia, y las recientes encuestas de opinión pública han confirmado su firme rechazo al papel de los militares en la política y su rechazo a los golpes de Estado. Por ejemplo, según las encuestas de 2023 de Latinobarómetro, en toda América Latina, Panamá ocupa el segundo lugar en rechazo al gobierno militar con un 78% (tras el 84% de Costa Rica). Del mismo modo, menos encuestados apoyan un régimen militar en Panamá (20%) que, en cualquier otro país de la región, excepto en Costa Rica (12%) y Venezuela (19%).¹³

En suma, si bien la democracia panameña, como la mayoría de las demás, se ve sometida a pruebas de graves deficiencias –corrupción, escepticismo sobre el funcionamiento de algunos aspectos del sistema político–, su solidez es puesta a prueba implacablemente por unos medios de comunicación y una sociedad civil independientes y una ciudadanía comprometida con los valores democráticos. El último “Índice de Democracia” de la Unidad de Inteligencia del Economista (*The Economist Intelligence Unit* (EIU)) clasifica a América Latina y al Caribe como la tercera región más democrática del mundo (después de Europa Occidental y América del Norte), y Panamá está calificada como la más democrática entre las otras naciones vecinas, con la excepción de Costa Rica.¹⁴

Conclusión: Los beneficios de la desmilitarización

Todos los países que han disuelto sus fuerzas armadas –y los que nunca han tenido una– se han beneficiado enormemente. Cada uno de los veintiún estados desmilitarizados del mundo ahora son naciones con una democracia consolidada, ninguna de ellas ha sido invadida y la mayoría de ellas están sustancialmente mejor en términos de desarrollo

¹³ Latinobarómetro, “Informe 2023”.

¹⁴ Unidad de Inteligencia de The Economist, *Índice de Democracia 2023*, 43-45.

socioeconómico que sus naciones vecinas que mantienen ejércitos. Panamá (0,805) y Costa Rica (0,809) son los únicos países centroamericanos con una clasificación “Muy Alta” en el Índice Mundial de Desarrollo Humano 2024; en toda América Latina, sólo Chile (0,855) y Argentina (0,842) se ubican en un lugar superior o, en el caso de Uruguay (0,809), en el mismo nivel.¹⁵ Los panameños (76,22 años) y los costarricenses (77,02 años) tienen una expectativa de vida más alta que la de los ciudadanos de otros países centroamericanos: Nicaragua 73,84 años, El Salvador 70,75 años, Honduras 70,12 años y Guatemala 69,24 años.¹⁶

La desmilitarización en Panamá fue más difícil que en Costa Rica por varias razones. En primer lugar, el pequeño tamaño del ejército costarricense (en 1948 no constaba con más de unos pocos cientos de soldados y era mucho más pequeño que la fuerza policial), la modesta profesionalización, el bajo prestigio y la falta de fondos y el abandono durante décadas facilitaron su abolición. En segundo lugar, la Junta Fundadora de la Segunda República de José Figueres gobernaba por decreto y no se enfrentó a ninguna oposición organizada que impidiera la disolución de las fuerzas armadas, y el pequeño grupo de oficiales militares de carrera había sido derrotado o exiliado durante la guerra civil (Bowman, 2002, p. 110). En tercer lugar, los desafíos post-militares a la defensa nacional han sido menos amenazantes en Costa Rica que en Panamá, ya que en Panamá ha habido más oposición por parte del antiguo personal militar, también la responsabilidad de proteger el Canal y los complejos problemas de seguridad en Darién.

Al mismo tiempo, Panamá se ha beneficiado de manera única de su ubicación geográfica. Limitando solo con Costa Rica y Colombia, dos estados pacíficos y aliados de Estados Unidos, Panamá no necesita preocuparse por los diseños extranjeros en su territorio. Y, si bien “las dificultades de

¹⁵ Revista Mundial de Población, “Índice de Desarrollo Humano”.

¹⁶ Banco Mundial, “Esperanza de vida”

operar en un entorno tropical fueron muy claras durante la construcción del Canal de Panamá”, esa instalación, una vez que estuvo completamente en manos soberanas, aseguró un cierto nivel de prosperidad para el país (Gallup et al., 2003, p. 18; Kaplan, 2012, pp. 108–109). En este sentido, Panamá es similar a Egipto, el único otro estado que se ha beneficiado de poseer una vía fluvial global crucial en su totalidad en su territorio. Pero Panamá, sin ejército, manejó este tremendo activo de una manera incomparablemente más sabia y transparente que los (ex) generales que han gobernado Egipto desde la independencia (Bonin, 2010, pp. 293–302).

El único estadista con consejos prácticos que dar con respecto a la desmilitarización, el presidente costarricense Óscar Arias Sánchez, estaba alentando activamente a los líderes panameños a seguir el ejemplo de su vecino del norte. En un artículo de opinión publicado el 9 de enero de 1990 en el *New York Times* —traducido al español y republicado ampliamente en toda América Latina— llamó a los panameños a considerar los beneficios de vivir sin un ejército. Arias señaló con orgullo que en los 41 años transcurridos desde que Costa Rica abolió sus fuerzas armadas, “las libertades fundamentales nunca han sido amenazadas, ni conocemos una historia vergonzosa de represión”; “nunca un costarricense ha salido de su tierra sin poder regresar libremente a ella” y “cuando los cuarteles militares se han convertido en escuelas, nuestro símbolo ha sido el maestro que ensalza la inteligencia” (Arias Sánchez, 1990). Tres días después, un editorial del Times ensalzaba la democracia estable y la estabilidad económica de Costa Rica, contrastándola favorablemente con el resto de la región e instando al presidente Endara a destituir al ejército panameño y formar una nueva policía “leal a su gobierno civil, haciendo posible la pronta retirada de las tropas de ocupación estadounidenses” (The New York Times, 1990).

Los países centroamericanos no enfrentan amenazas militares externas y no necesitan ejércitos, necesitan fuerzas policiales profesionales

y efectivas. La función principal de las fuerzas armadas de la región ha sido mantener en el poder a los regímenes autoritarios y reprimir a sus opositores. Los dividendos de la desmilitarización, sostenía Arias, “estarían al alcance de todos... países si no dedicaran una parte muy importante de sus recursos a la compra de armas” (Harris, 1996). Uno podría imaginar un escenario en el que Washington extendería un paraguas protector sobre los estados centroamericanos de las amenazas externas y, a cambio, podrían invertir los recursos obtenidos, por no tener un ejército, en salud y en educación. El resultado bien podría ser que más guatemaltecos y hondureños decidan quedarse en casa, aliviando la crisis migratoria en Estados Unidos. Esto, sin embargo, es ciertamente una ilusión para el futuro previsible. Aparte de Costa Rica y Panamá, las instituciones políticas de los estados centroamericanos son débiles, especialmente en comparación con el ejército que ha sido, desde la independencia, el instrumento de dominación de las élites (Barragan Manjon, 2020).

Envalentonado por el éxito de la desmilitarización en Panamá, Óscar Arias había emprendido una prolongada campaña para alentar a otros países a emular a Costa Rica y Panamá. Después de la invasión estadounidense de Haití en 1994 -en respuesta a las manifestaciones anti-militares a gran escala en apoyo del presidente Jean-Bertrand Aristide, quien fue derrocado por un golpe militar tres años antes-, Arias instó a Aristide a disolver el ejército haitiano de 6.200 efectivos, aunque, para ser justos, necesitó poca persuasión (Rohter, 1994) (De la Pedraja, 2014, p. 222). (En 2014, el presidente Michel Martelli, necesitado de una fuerza armada leal a él personalmente, restableció el ejército haitiano). Arias pensó que su mejor oportunidad estaba en Uruguay, un estado democrático próspero y altamente desarrollado, dirigido por su amigo, el presidente socialdemócrata José Mujica (2010-2015), quien fue torturado y encarcelado durante 14 años por el régimen militar de su país en las décadas de 1970 y 1980. Al fin y al cabo, Uruguay -fronterizo con dos

países de territorio y población mucho mayores- no tendría esperanzas en un potencial conflicto militar y su ejército no tenía una razón de ser racional (Arias Sánchez, 2024). Y, sin embargo, la propuesta de Arias en 2010 fue rechazada en términos inequívocos por los medios uruguayos. Incluso Mujica, que sostenía que las fuerzas armadas de su país eran necesarias para atender los problemas fronterizos (con el contrabando y el narcotráfico), “para luchar contra la pobreza” y, lo que es aún más curioso, que había que honrar el legado del ejército, lo rechazó (Arias Sánchez, 2023).

La desmilitarización, la disolución de un ejército permanente ocurre raramente porque es difícil y, más aún, porque las circunstancias históricas adecuadas rara vez se alinean favorablemente. Hace treinta y cinco años, en Panamá, todo se juntó en un momento histórico auspicioso, ofreciendo una enorme oportunidad estructural. La invasión estadounidense destruyó las Fuerzas de Defensa que eran despreciadas por la población como una herramienta descarada de un dictador impredecible aliado con gánsteres de contrabando de drogas. Las élites de todo el espectro político se dieron cuenta de que no tener un ejército no sólo no dañaría sus intereses, sino que, de hecho, no tenían ningún interés en revivir la capacidad del ejército para controlar el sistema político. La desmilitarización puso a Panamá en el camino hacia la democracia, la estabilidad y la prosperidad.

Bibliografía

- Arias Calderón, R. (2000). The demilitarization of public security in Panama. *Small Wars & Insurgencies*, 11(1), 97-111. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/09592310008423263>
- Arias Sánchez, O. (1990, January 9). Panama, Without an Army. *The New York Times*.
- Arias Sánchez, O. (2023, November 8). Interview with author. *Propuesta de Arias*. (Lopes, Interviewer)
- Arias Sánchez, O. (2024, March 28). Letter to ‘Pepe’ Mujica (President of Uruguay) from Oscar Arias. 72(September-October 2000). <https://southerncrossreview.org/72/arias-mujica-eng.html>
- Asvat, E. (2023, September 4). Interview with author, Panama City.
- Badillo, R., & Bravo, A. (2020). Crimen transnacional organizado y migración: El Clan del Golfo y grupos delictivos en América Latina y África. *Internacia: Revista de relaciones Internacionales*(1), 1-32.
- Baigts Franco, C., & Zenteno Valdivieso, L. (2023). “Addressing the Darien Gap Migration Crisis and Its Impacts on Neighboring Countries. *United Nations Department of Economic and Social Affairs Background Paper*.
- Barragan Manjon, M. (2020). Two Cases from Central America: Attitudes of Political Elites in Panama and Guatemala. In M. Alcántara , M. García , & Rivas Cristina, *Politics and Political Elites in Latin America: Challenges and Trends* (pp. 327-344). Cham: Springer.
- Barrons. (2023, December 18). Panama Says Its Canal Produced Record Revenue Despite Drought.
- Bonin, H. (2010). *Suez and Panama: two canals, two systems, a common geopolitical issue*. Publications d’histoire économique et sociale internationale.

- Bowman, K. S. (2002). Militarization, Democracy, and Development: The Perils of Praetorianism in Latin America. *Pennsylvania State University Press*.
- Brown Araúz, H. (2023, September 7). Interview with author.
- Canal de Panamá. (2023). *Informe anual*, 9. Panamá.
- Caumartin, C. (2007). “Depoliticisation” in the Reform of the Panamanian Security Apparatus. *Journal of Latin American Studies*, 39(1), 107-132.
- Chavez Rodríguez, Y., & Mohlin, M. (2023). The Panama Canal – China’s illusive chess piece: What China’s presence in the Panama Canal may mean for regional and global security. *Comparative Strategy*, 42(4), 467-488. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/01495933.2023.2219190>
- Chen Barría, J. (2023, September 7). Interview with author, Panama City. Shultz, “(The Post Conflict)”.
- Cochez, G. (2023, September 4). Interview with author, Panama City.
- Conniff, M., & Bigle, G. (2019). *Modern Panama: From Occupation to Crossroads of the Americas*. New York: Cambridge University Press.
- De la Pedraja, R. (2014). *The United States and the Armed Forces of Mexico, Central America and the Caribbean, 2000-2014*. Jefferson, NC: McFarland.
- Donadio, M., & Kussrow, S. (2016). *A Comparative Atlas of Defence in Latin America and the*. Buenos Aires: Resdal.
- Economist. (2000, October 7). Nervous in Darien.
- Ellis, E. (2021, November 10). Interview with author, via Zoom, Diálogo Américas, “Panamá y Colombia”.
- Ellis, E. (2023). Official Responses to Panama’s Security Challenges. *Global Americans*.
- Fernández, D. C. (2024). Panama: An Analysis Of Class Location And Income Distribution. *Journal of Labor and Society*.

- Fishel, J. (2000). The institutional reconversion of the Panamanian defense forces. In O. Pérez, *Post-invasion Panama : the challenges of democratization in the New World Order* (pp. 11-27). Lanham, MD: Lexington Books.
- Gagne, D. (2014, December 17). Panama Spent 7% of GDP on Security: Does It Add Up? . *InSight Crime*.
- Gallup, J., Gaviria, A., & Lora, E. (2003). *Is Geography Destiny?* Stanford University Press.
- García-Rendón, S., & Subinas, J. (2023). Development of Democratic Attitudes in Panama (2012-2021). *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 12(2), 57-78.
- Gill, L. (2004). *The School of the Americas: Military Training and Political Violence in the Americas*. Durham, NC: Duke University Press.
- González Ayala, E. (2008). *Seguridad y policía en Costa Rica posterior a la Guerra Civil de 1948* (Vol. Número Especial). Diálogos Revista Electrónica de Historia.
- Greene, G. (1984). *Getting to Know the General: The Story of An Involvement*. New York: Simon & Schuster.
- Guevara Mann, C. (2016). Panamá: Luces y sombras en torno a la institucionalidad democrática. *Revista de Ciencia Política*, 36(1), 259-285.
- Guevara, C. (2022, August 1). In Panama, Protesters Want Deeper Reform. *Americas Quarterly*.
- Harding, R. (2001). *Military Foundations of Panamanian Politics*. London: Routledge.
- Harris, G. (1996). Military Expenditure and Social Development in Costa Rica: A model for small countries? *Pacific Review*, 8(1), 93-110.
- Henriksen, T. (2022). *America's Wars: Interventions, Regime Change, and Insurgencies after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.

- IISS (International Institute for Strategic Studies). (2010). *The Military Balance 2010*. London: Routledge.
- IISS (International Institute for Strategic Studies). (2015). *The Military Balance 2015*. London: Routledge.
- IISS (International Institute for Strategic Studies). (2024). *The Military Balance 2024*. London:.
- Inboden, W. (2022). *The Peacemaker*. New York: Dutton.
- Jackson, E. (2015, December 4). Judge Makes a Simple Point about Panama's Serious Gun Laws. *Panama News*.
- Kaplan, R. D. (2012). *The Revenge of Geography*. New York: Random House.
- Lasso Núñez, J. (2016, Enero 24). Balance de las políticas de seguridad ciudadana. *La Estrella de Panamá*.
- Lasso, M. (2019). *Erased. The Untold Story of the Panamá Canal*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Martínez de Vega, Z. (2021). *Las guerras de general Omar Torrijos: La Reconquista del Canal de*. Madrid: Planeta Publishing.
- Mendel, W. (2001). Colombia's Threats to Regional Security. *Military Review*, 81(3), 2-15.
- Middle East Monitor. (2023, February 8). Panama to allow Iran naval vessels to sail through Panama Canal, despite US opposition.
- Miller Leila, & Zea, M. (2024, March 5). Panama Bars Ex-Leader Martinelli From Presidential Election. *The New York Times*.
- Ministerio de Seguridad Pública. (2023). *Panama and Costa Rica Hold Bilateral Meeting to Review Security, Migration, and Cooperation Issues*. Retrieved September 1, 2023.
- Moreno, E. (2023, January 18). Panama has canceled registry to 136 Iran-linked vessels. *Reuters (Panama City)*.
- Newsroom Panama. (2013). Controversial compra de helicóptero.
- Nicholls, S. (2023, Septiembre 7). China's Rapacious Port Expansion in Latin America and the Caribbean.

- Panama., N. (2013, September 7). "Controversial Helicopter Purchase Unveiled".
- Parenti, M. (1993). "A Devil in Panama". *Peace Review*, 5(1), 45-50.
- Pérez, O. (2011). *Political Culture in Panama: Democracy After Invasion*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Pérez, O. J. (2017). Panama: Democracy under the Shadow of Corruption,". *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 519-541.
- Pérez, O. J. (2022, February 9). Interview with author, Dallas, TX,.
- Policia Nacional. (2024, February 26). *Policía Nacional de Panamá y su Historia*. <https://www.consultale.com/directory/policia-nacional-de-panama-pnp/>
- Powell, C. (1995). *My American Journey*. New York: Ballantine Books.
- Rohter, L. (1990, April 1). "Panama and U.S. Strive to Settle on Death Toll". *New York Times*.
- Rohter, L. (1994, November 22). Some Aristide Supporters Seek Abolition of Military. *The New York Times*.
- Sánchez González, S. (2023, September 8). Interview with author. Panama.
- Sheely, Z. (2023, September 19). Hokanson: Panama a Global Crossroads, Key Security Cooperation Partner. *U.S. Southern Command*.
- Tehran Times. (2023, January 11). Iran planning to extend area of operation to Panama Canal: Navy chief.
- The New York Times. (1990, January 12). Panama Needs No Army. *The New York Times*.
- Torrijos Herrera, O. (1992). *Torrijos por Torrijos: Entre el discurso y la realización: propuestas políticas*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- Turkewitz, J. (2023, September 17). Darién: 'A Ticket to Disney'? Politicians Charge Millions to Send Migrants to U.S. through Darién Gap. *The New York Times*.

- Tyroler, D. (1991, Julio 5). Panama: Legislature Approves Constitutional Amendment to Abolish Armed Forces. *NotiCen (University of New Mexico)*.
- UN Migration–Panama. (2022, January 14). Panama Expands Its Border Security Services to Guarantee the Rights of the Migrant Population.
- Zielinski, K. (2018). The Panama Canal Expansion Project: A Historical Review and Lessons Learned. *Journal of Information Technology & Economic Development*, 9(2), 1-11.

Referencias

Associated Press (Panama City). “Panama Court Upholds Ex-President Martinelli’s Decade-long Prison Sentence,” October 24, 2023.

Associated Press. “Panama Demands Nicaragua Rein in Former President Ricardo Martinelli,” March 18, 2024.

Baires, L. “Panama Deploys 1,200 Security Officers in Darién,” *Diálogo Américas*, August 10, 2023.

Colectivo Darién. “Trafficking as Settler Colonialism in Eastern Panama: Linking the Americas via Illicit Commerce, Clientelism, and Land Cover Change.” *World Development* 145 (2021): 105490.

Council on Hemispheric Affairs. “President Martín Torrijos’s Velvet Panamanian Coup,” 8 August 2008.

Diálogo Américas. “Panamá and Colombia Cooperate to Fight Drug Traffickers and Improve Border Security,” November 26, 2014.

Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2023: Age of Conflict*. London: EUI, 2023.

Fernández, G. *El desafío de la paz en Centroamérica*. San José: Editorial Costa Rica, 2012.

Government Accounting Office. “Panama: DOD’s Drawdown for the U.S. Military in Panama,” *Government Accounting Office Documents*, NSIAD-95-183; B-258691. Washington, DC, August 2, 1995.

Infobae. “Masive protesta en Panamá contra la corrupción.” November 23, 2014.

Latinobarómetro. “Informe 2023: La recesión democrática de América Latina,” www.latinobarometro.org(Santiago, Chile), July 21, 2023.

Lopes, G. “Propuesta de Arias a Uruguay de eliminar ejército causa rechazo,” *Seminario Universidad*, 14 April 2010.

Migración Panamá. “Gozaine Reitera que Darién no es una ruta,” April 29, 2024.

Ministerio de Seguridad Pública. “Panama and Costa Rica Hold Bilateral Meeting to Review Security, Migration, and Cooperation Issues,” September 1, 2023.

Panamá América. “The US, Colombia, and Panama Will Address the Migration Crisis,” April 11, 2023.

PBS. “Panama’s New President Promises to Stop Migration through Darien Gap,” *The World*, July 1, 2024.

Policía Nacional. “Policía Nacional de Panamá y su Historia.” Accessed February 26, 2024. [https:// www.consultale.com/directory/policia-national-de-panama-pnp/](https://www.consultale.com/directory/policia-national-de-panama-pnp/).

Transparency International. “Corruption Perceptions Index,” 2023. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>.

U.S. Department of State. “Panama (13160) – Agreement Regarding the Status of United States Personnel Who May be Temporarily Present in Panama, 2001. <https://www.state.gov/13160>.

U.S. Department of State. Press Statement. “The United States and Panama Advance Migration Cooperation,” (Washington), April 19, 2022. <https://www.state.gov/the-united-states-and-panama-advance-migration-cooperation>.

U.S. Security Officials. Confidential Interviews with Author, Washington, DC, 9–12 November 2021; Panama City, September 6, 2023.

World Bank. "Life Expectancy at Birth, Total (Years)," 2021. Accessed March 27, 2024. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN>.

World Bank. "Panama Overview," 2024. Accessed April 6, 2024. <https://www.worldbank.org/en/country/panama/overview>.

World Population Review. "Gini Coefficient by Country 2024," 2024. Accessed May 14, 2024. <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/gini-coefficient-by-country>.

World Population Review. "Human Development Index (HDI) by Country 2024," 2024. Accessed March 27, 2024. <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/hdi-by-country>.

