

ISSN L 2805-1912

AÑO 2 / N°3 / ENERO-JUNIO DE 2023 / REP. DE PANAMÁ

GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

3

ISSN L 2805-1912

AÑO 2 / N°3 / ENERO-JUNIO DE 2023 / REP. DE PANAMÁ

GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

3

DIRECTOR

Alfredo Juncá Wendehake

CONSEJO EDITORIAL DEL INED

Salvador Sánchez G.
Constantino Riquelme
Irma Vergara
Leopoldo Alfaro
Jorge Bravo
Javier Vásquez R.
Lilia Rodríguez

TRADUCTOR

Daysi Samaniego

CORRECCIÓN Y ESTILO

Cristóbal Navarro Martínez

DISEÑO 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



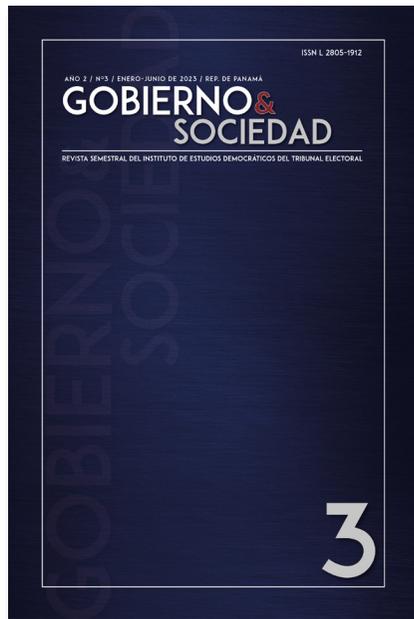
ISSN L 2805-1912

MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Alfredo Juncá Wendehake
Magistrado presidente

Eduardo Valdés Escoffery
Magistrado primer vicepresidente

Luis Alfonso Guerra Morales
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/bc720e7a-82d2-428b-a808-50910050161d>

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
Selección de candidatos partidarios en la República de Panamá Caren Vega Medina	11
El mito de la paz comercial y el aumento de la criminalidad en Panamá en los albores del siglo XXI Osvaldo Jordán Ramos	35
Antecedentes de la configuración de los circuitos electorales (1984-2022) Juan Diego Alvarado / Salvador Sánchez G.	67
La participación política: ¿un derecho humano protegido por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos? Roberto Ogg Fábrega	87
El derecho a la libertad de expresión en el ordenamiento jurídico: Valoraciones presentes Constantino Riquelme Ortiz	141
La transnacionalización del derecho comercial en la República de Panamá en el Siglo XX y el fenómeno del paraíso fiscal. Cinthya Elizabeth Camargo S.	169

Palabras del Director

Nos complace presentarles la tercera edición semestral de *Gobierno & Sociedad*, una revista producida por el Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá, cuya publicación tiene como objetivo fortalecer el campo de las ciencias sociales en nuestro país y promover el desarrollo del pensamiento crítico y reflexivo.

En este número, presentamos valiosos artículos de relevancia sobre temas de derecho, ciencia política y derechos humanos. Dentro de estos, Osvaldo Jordán nos brinda una visión del fenómeno de la violencia en el período post-invasión en Panamá, mientras que Cynthia Camargo analiza la transnacionalización del derecho comercial en nuestro país durante el siglo XX.

Además, Salvador Sánchez y Juan Diego Alvarado nos presentan una investigación de mucha utilidad, sobre los antecedentes en la configuración de los circuitos electorales en Panamá, y Caren Vega presenta un análisis de los mecanismos de selección de candidatos que realizan los partidos políticos.

Por último, el tema de los derechos humanos es abordado por Roberto Ogg quien, en primera instancia, expone a detalle sobre los derechos civiles y políticos en el sistema interamericano de derechos humanos, y luego, Constantino Riquelme brinda un estudio minucioso acerca del derecho a la libertad de expresión.

Podrán observar que, con esta tercera edición, *Gobierno & Sociedad* continúa cumpliendo con el mandato del Tribunal Electoral y del Instituto de Estudios Democráticos (INED) en concre-

to, de publicar artículos e investigaciones referentes a los avances en concepto de desarrollo, calidad y sustentabilidad de la democracia y de la participación ciudadana que debe caracterizarla.

Agradecemos a todos los que han contribuido a hacer realidad este número de la revista, y extendemos la invitación a los investigadores que aún no han publicado en las revistas del Tribunal Electoral a que se animen en compartir sus conocimientos e inquietudes, y no pierdan la oportunidad de divulgar sus investigaciones en alguna de las publicaciones que llevamos a cabo, periódicamente.

Selección de candidatos partidarios en la República de Panamá

Selection of party candidates in the Republic of Panama

Caren Vega Medina*

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0001-5568-003>

Resumen: El presente artículo busca manifestar el contexto de la forma de selección de candidatos que realizan los partidos políticos en Panamá. Además de plasmar la evolución normativa sobre la materia en particular y las regulaciones que determinan la diferencia en el método al que deben acogerse los partidos políticos para la selección de un candidato, factores que además de tiempo y espacio son determinados por el número de inscritos, entre otros factores determinados por el Código Electoral, decretos reglamentarios y los estatutos de los Partidos Políticos.

Palabras claves: selección de candidatos, partidos políticos, democracia interna, elecciones internas, pluralismo político.

Abstract: The present article seeks to illustrate the context of the selection of candidates by political parties in Panama. In addition to reflecting the normative evolution on the matter and the regulations that determine the difference in the methods that political parties must implement for the selection of a candidate. Factors that, in addition to time and space, are determined by the number of registered voters, among other stipulations set in the Electoral Code, regulatory decrees and the statutes of the Political Parties.

Keywords: candidate selection, political parties, internal democracy, internal elections, political pluralism.

*Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, Magister en Derecho. Investigadora del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. Áreas y líneas de investigación, Normas electorales y organismo electoral, Reformas electorales y sus efectos políticos.

I. Introducción

La Constitución Política de la República de Panamá reconoce la existencia de los partidos políticos conforme al principio del pluralismo político, el cual constituye la base de la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, conforme a lo preceptuado en los principios y valores democráticos.¹

Abordar la selección de candidatos de los partidos políticos nos hace reflexionar sobre la democracia interna, democracia participativa, sobre las libertades y el pluralismo político en la República de Panamá, bajo las normas que rigen el sistema electoral.

En ese sentido, Nohlen (2019) establece como “segundo contexto conceptual para enfocar la incidencia de las elecciones lo constituye la democracia participativa” (p.41), considerando que los métodos de selección de candidato se encuentran dentro del conjunto de elementos que componen la democracia participativa y la democracia interna².

La democracia y el pluralismo político a través de los partidos políticos, se refleja mediante la selección de candidatos, sobre todo, donde la participación de sus miembros se realiza sin distinción de ocupación de un cargo directivo del partido o simplemente un miembro inscrito, en ese sentido, considera Gordón (2018) “la democracia garantiza la libertad de opinar, actuar, decidir y de participar, reconocida como un derecho a todos, sin distinciones ni privilegios” (p.153).

¹Véase Constitución Política de la República de Panamá, art. 138.

²Democracia interna se refiere al funcionamiento interno de los partidos políticos, que se manifiesta en su organización interna, en las formas de seleccionar sus candidaturas, como en los mecanismos para decidir políticas entre otros.

Existen diferentes mecanismos de selección de candidatos, entre estos, algunos que serán aplicados dependiendo del cargo en el que se compita, condiciona la escogencia del mismo a un régimen interno del partido político, de acuerdo con el Código Electoral y a la aplicación que haya establecido cada partido político en sus estatutos, y es por eso que al medir la democracia interna es importante valorar diversos elementos del método y proceso de la selección de candidato.

Se puede realizar una evaluación sobre la democracia interna en los partidos, con un primer elemento, si el grupo determinado a elegir se integra por un alto nivel de participación o es integrado por un grupo reducido con un alto poder de decisión, en otras palabras, se puede comprender, según Freidenberg (2018), “por un lado un alto nivel de participación y por el otro extremo un solo líder” (p.1013). En Panamá el partido político establece en sus estatutos quiénes tienen derecho a realizar la votación.

Ahora bien, este análisis del método de selección de candidato trata sobre las regulaciones existentes en Panamá y de los cambios vividos a través de la línea de tiempo determinada por las Reformas Electorales que han permitido la asociación y participación voluntaria por lo que han reflejado cambios importantes que permiten conocer la competencia entre candidatos a lo interno de los partidos políticos.

Sobre el particular, considera Freidenberg (2018) que la conquista de poder a través de las elecciones competitivas es el punto que diferencia a los partidos políticos de cualquier otro tipo de asociación voluntaria (p.835). A esto lo puedo llamar la esencia y espíritu de los partidos políticos.

Debemos considerar que antes de 1997 se daban los monopolios en los procesos internos de los partidos políticos, la selección de candidatos era realizada por un grupo de personas que ejercían control en los partidos políticos, “la escogencia de los candidatos se realizaba de manera oligarca o mediante procedimientos que limitaban la participación de determinados sectores del partido” (Rodríguez Del Vasto, 1999, p. 4).

Los partidos políticos han determinado en sus estatutos, la forma de selección del candidato, así como el órgano al que le corresponde votar, ya sea en la elección del candidato presidencial o para el resto de los cargos. Es importante señalar que, en algunos casos la selección corresponde a toda la membresía del partido y en otros casos la selección está determinada a ser realizada por un grupo que ha sido elegido por la membresía del partido como autoridad interna del partido político y cuyo deber corresponde la escogencia de los candidatos a cargos de elección popular.

En primer lugar, la selección de candidato se encuentra establecido en los estatutos de los partidos políticos, y siempre que haya cambios que realizar, una vez consensuado, se realiza el reglamento de elecciones de cada partido político. A modo de aclaración debo mencionar que el presente artículo se realiza de manera descriptiva, sobre los métodos de selección de candidatos para todos los cargos en la República de Panamá, además representa un primer análisis de forma general.

Sin duda se puede medir el impacto que puede tener el método de selección a lo interno del partido. Además, Otero Felipe (2008) “nos plantea una importante consideración respecto al proceso de selección y que está relacionada con el tipo de candidato

resultante (p.279). En ese sentido, es importante conocer los resultados, para un análisis profundo sobre la influencia de los métodos en que los candidatos son seleccionados.

II. De la escogencia de candidatos de los Partidos Políticos en Panamá

La escogencia de los candidatos de los partidos políticos en la República de Panamá la podemos describir como una actividad colectiva donde concurren los distintos sectores del partido³ con derecho a voto, para la escogencia de todos los cargos a nivel nacional que representarán al partido en las elecciones generales.

Corresponde a la democracia interna de los partidos políticos, siendo estas instituciones organizadas con larga trayectoria que han vivido la evolución de las regulaciones y en otros casos para los partidos que recientemente se han organizado bajo nuevos parámetros establecidos.

Las regulaciones fueron dando forma al sistema de partidos, y estas han dado forma al sistema de selección de candidatos que representarán al partido donde concursarán en las elecciones generales. Los avances demuestran que el proceso ha evolucionado, en un sentido positivo podríamos indicar que los partidos buscaban tener procesos transparentes.

Desde hace un tiempo, los métodos de selección de candidato en Panamá han tomado relevancia, a raíz de que la norma estable-

³En sentido amplio podemos decir que los sectores de los partidos hacen referencia a las bases del partido, militantes, miembros inscritos, comité ejecutivo nacional, congreso entre otros que tiene derecho a voto y legalmente poseen la facultad para participar en los procesos internos de selección de candidatos, según sus estatutos y las normas electorales así lo permitan para los diferentes cargos de elección popular.

ce las elecciones para los diferentes cargos se realizan de manera simultánea, es decir, se elige para todos los cargos el mismo día, en algunos casos se separa el proceso de selección del candidato presidencial. Estas elecciones internas equivalen a una movilización de actores que denominamos, votantes, candidatos, organizadores y a esto se le denomina la gran fiesta electoral.

III. Evolución de la regulación electoral

La principal norma que establece la escogencia de escogencia de candidatos partidarios, es el Código Electoral y este a su vez instruye que estos incluyan dentro de sus estatutos la forma de escogencia de los candidatos que participarán en las elecciones generales,

Algunas reformas que modificaron la escogencia de los candidatos, se pueden establecer en una línea de tiempo determinada a cada 5 años, lo cual llamaremos evolución cronológica normativa para las primarias y otros métodos de selección:

- 1997 mediante la reforma electoral aprobada a través de la ley 22 de 14 de julio de 1997. Se estableció la obligación de los partidos de realizar elecciones primarias para postular al candidato a la Presidencia de la República y dejando como opción el resto de los cargos.
- 2002 una de las reformas más importantes fue la eliminación de las primarias obligatorias para la postulación del candidato a presidente de la república, y en la eliminación de la reforma propuesta de la votación secreta en cualquier mecanismo de postulación de candidato. Estos dos cambios fueron propuestos por el Órgano Ejecutivo.

- 2006 mediante la Ley 60 del 29 de diciembre de 2006, se establecieron parámetros para la postulación a los diferentes cargos; así también la creación de la autoridad que tendría bajo su cargo el proceso electoral interno.
- 2012 se aprobó un principio que permitió a los miembros de los partidos políticos aspirar a más de un cargo, y se prohibió insertar en los estatutos la obligatoriedad de renunciar a un cargo directivo, para que este pudiera concursar en las primarias. Además de estas reformas hubo dos temas muy importantes, como la creación de la secretaria de la mujer, para convalidar el cumplimiento de la cuota de género y pasar de la cuota de género a la paridad en las primarias de un 30% a un 50%; y las postulaciones comunes entre los partidos condicionada por una Alianza Nacional.
- 2017 se realizaron reformas al periodo de campañas y se redujo 45 días para elecciones primarias.
- 2021 se amplió nuevamente el periodo campaña, aumentando de 45 días a 60 días para las elecciones primarias. Los partidos políticos con membresía mayor a cien mil adherentes deberán escoger a sus candidatos por medio de primarias u otros mecanismos y los partidos que cuenten con una membresía menor a cien mil adherentes podrán seleccionar a sus candidatos a través de convención o congreso nacional, en el caso de que alguno de estos desee celebrar primarias deberá pagarle al Tribunal Electoral la diferencia entre el costo que tendría presupuestado para la convención y el costo para organizar la elección primaria.

Es importante luego de esta transición de reformas a nuestro Código Electoral realizadas por la Asamblea Nacional, que comprendamos el papel que juegan los partidos políticos y que las regulaciones deben ir en movimiento respetando la democracia interna de los partidos, manteniendo las reglas lo más claro posibles. Alcántara Sáez (2001) señala, “la necesidad de articular reglas de juego asumidas por la mayoría”. (p.18.)

Dicho lo anterior, debo señalar que de todas estas reformas han significado avances para la vida colectiva partidaria, además que dentro de estas reformas ha incluido la cuota de género y la debida alternancia de género, entre otros puntos importantes como lo son el financiamiento político.

IV. Contexto actual de los partidos políticos reconocidos legalmente

La autonomía de los partidos políticos, así como su independencia es reconocida por el artículo 99 del código electoral, sin embargo, en lo electoral podrán solicitar al tribunal electoral cooperación para la organización de los diferentes procesos que realizan, entre los cuales podemos señalar: convenciones, elecciones primarias e internas, en los términos que se hayan acordado.

Panamá cuenta en la actualidad con nueve partidos políticos debidamente reconocidos, algunos con mayor trayectoria que otros, además, algunos han vivido las diferentes transformaciones producto de las reformas electorales. Estos cambios en las reformas incluyen en sus estatutos las elecciones primarias y otros mecanismos de selección de candidatos donde se eligen o seleccionan a los que representarán al partido para todos los cargos de elección

popular en las elecciones generales del 2024. “El método de selección que utilizaría cada partido sería el que establecieran sus estatutos dejando como opcional las primarias” (Brown Araúz, 2020, p. 397) sin embargo, lo opcional dependerá de varios factores a describir en el desarrollo de este artículo.

Tabla 1. *Fecha de reconocimiento de los partidos políticos*

Partido político	Fecha de fundación	Nº de resolución
Partido Revolucionario Democrático	30 de octubre de 1979	590
Partido Popular	28 de agosto de 1980	365
Molirena	12 de agosto de 1982	648
Panameñista	31 de octubre de 1991	282
Cambio Democrático	2 de mayo de 1998	101
Alianza	28 de febrero de 2018	3
Partido Alternativa Independiente Social	8 de marzo de 2021	32
Realizando Metas	24 de marzo de 2021	4
Movimiento Otro Camino	23 de junio de 2021	22

Fuente: Elaboración propia con base en información del Tribunal Electoral.

De los partidos anteriores podemos mencionar que algunos datan de una larga trayectoria partidaria, y han tenido que evolucionar con los diferentes métodos de selección de candidatos.

Así también algo relevante, pero no relacionado directamente con este breve análisis, debemos mencionar que de los partidos políticos anteriores, dos de ellos han realizado cambio

de nombre y no ha resultado como una afectación en su trayectoria y permanencia. Como bien conocemos la permanencia de los partidos políticos se debe regir con las regulaciones establecidas en el código electoral.

Tabla 2. *Partidos que cambiaron de nombre*

Partido político	Fecha de cambio de nombre	Nº de resolución
Partido popular (P.D.C.)	10 de Septiembre de 2001	251
Partido Panameñista (ARNULFISTA)	10 de agosto de 2005	70

Fuente: elaboración propia con base en información del Tribunal Electoral

Para determinar el método de selección de candidatos valoramos algunos ítems basados en dos preguntas:

- ¿Cómo es el método de selección?
- ¿Quiénes tienen derecho a votar?

Para proceder a responder ambas preguntas, y hay que establecer de manera general y de manera específica, sobre el contexto actual del método de selección, sin embargo, de manera general explicaremos todo lo que se encuentra descrito en las regulaciones y para hacerlo de manera específica se requiere analizar a profundidad cada partido, método de selección, grupo o autoridad con derecho a votar para la selección de estos candidatos partidarios entre otras variantes muy importantes.

Resulta pretencioso decir que existe una forma (definitiva) en que estos partidos seleccionan a sus candidatos, sin embargo, debemos mencionar que además de lo que se encuentra establecido en los estatutos de cada partido político de forma general, también

existe de forma específica en los reglamentos de elecciones, que son elaborados para el desarrollo de cada elección de candidatos a lo interno de los partidos políticos.

Por lo tanto, en esta primera descripción sobre los métodos de selección de candidatos podemos abordar de forma general, según lo establecido en el Código Electoral y lo regulado en cuanto al método a seleccionar para las diferentes candidaturas, que ha sido descrito de forma específica a través de los diferentes decretos que regulan o establecen trámites para la selección de candidatos.

Un segundo punto a valorar de manera general, es lo que ya está debidamente establecido en los estatutos de cada partido político. En la formación de los partidos políticos se debe detallar en sus estatutos sus métodos de selección de candidato, además, deben indicar quienes tienen el derecho a votar, entre otros procesos para la escogencia de candidatos en todas las formas posibles y permitidas en el código electoral.

Es preciso indicar que, para la celebración de cualquier proceso electoral de los partidos políticos, estos deberán someter una previa aprobación de las reglas del juego, es decir, que estos elaboran el reglamento de elecciones en los cuales se definen cambios en el método de selección de candidato ajustándose a lo que exija la norma electoral.

Para realizar un análisis puntual, como ya lo hemos mencionado, es importante conocer de forma individual lo establecido en los reglamentos de elecciones de cada partido, pues en ellos se establece finalmente el método de selección del candidato según las variantes establecidas en estatutos de partidos políticos, además quiénes son los responsables de seleccionar a los candidatos.

La descripción anterior, nos permite señalar que todos los partidos políticos a través de elecciones deben seleccionar a sus candidatos de elección popular según el art. 352 del Código Electoral, ajustándose a la variación que implica la cantidad de adherentes para someter su proceso a primarias o convencionales.

Sobre la selección de candidatos, es importante considerar la paridad de género según lo dispuesto por la norma; independientemente del método de selección en las regulaciones existentes, se debe aplicar la alternancia de género⁴ según el artículo 371 del Código Electoral.

Existen elementos y factores que pueden determinar el método de selección de candidato y se encuentran debidamente reconocidos en el Código Electoral y describimos a continuación, según el cargo:

A. Para la candidatura del cargo a la presidencia y vicepresidencia de la República art. 352 del Código Electoral:

1. Presidente:

- Para el cargo presidencial dentro de las diferencias y similitudes podemos mencionar que con la regulación actual se establece el método de elecciones primarias.
- Tratándose de partidos con una membresía menor de cien mil adherentes se deberá escoger el candidato mediante convención o congreso nacional, realizando la elección del candidato aquellos que el partido les haya otorgado el derecho a votar.

⁴El termino alternancia de genero se utiliza para hacer mención a la conformación de la fórmula para la candidatura, ya que la misma debe ser alternada por personas de distintos géneros. En otros países se han incluido la paridad de género y la alternancia del cargo.

Existe la posibilidad de selección de candidato presidencial bajo la figura de la alianza.⁵

2. Vicepresidente: el vicepresidente será designado por el candidato a presidente y ratificado por el directorio nacional.

B. Otros cargos de elección popular:

Existen factores a determinar sobre la selección de candidatos para otros cargos, por ejemplo, si el partido supera o no los cien mil adherentes, si el partido decidiera postular candidato presidencial en alianza, si se ha generado alguna vacante o incluso si el partido permite realizar la postulación de un candidato de libre postulación en firme, para lo cual procedemos a describir algunos puntos de lo que ya está regulado de forma general en el Código Electoral.

1. Elecciones primarias, si el partido tiene un número mayor a 100,000 adherentes.
2. Convención o congreso nacional, si el partido tiene un número menor de 100,000 adherentes (con la salvedad que si el partido desea realizar elecciones deberá pagar la diferencia).
3. Puestos reservados por alianzas de los partidos políticos: conforme al método dispuesto en el reglamento de elecciones del partido político, se realizará la selección del candidato, estas no podrán exceder el 40 % de los cargos que deben ir a primarias y cuando el partido decida postular su candidato presidencial mediante alianza solo podrá reservar un 20 % de los cargos, atendiendo lo dispuesto en el artículo 355 del Código Electoral.

⁵Véase artículo 352, numeral 2, también se podrá celebrar elecciones primarias entre miembros de partidos aliados para elegir al candidato a presidente y vicepresidente de la República, de acuerdo con el procedimiento que para estos casos aprobará cada partido y el Tribunal Electoral.

4. En última instancia para seleccionar los candidatos internos de cargos que fueron excluidos de las primarias para ser objetos de alianzas (si no se llegan a realizar) o mediante postulación directa realizado en el mes de octubre del año anterior a las elecciones, numeral 1 del artículo 359 del Código Electoral.
5. Todos aquellos cargos vacantes principales o suplentes, en primera instancia deberán ser reconocidos hasta el 31 de julio de 2023 o en segunda instancia deberán ser realizados en el mes de octubre del año anterior a las elecciones.
6. Para que el partido político pueda postular a las candidaturas independientes: según lo comprendido en el Código Electoral, una vez la candidatura por libre postulación esté en firme, dicha nómina podrá ser postulado por cualquier partido político, artículo 370 del Código Electoral.
7. Así también para ser elegido como candidato para dos o más cargos: podemos encontrar que un partido político puede seleccionar a una persona como candidato para varios cargos de elección popular (siempre que el estatuto del partido así lo contemple), lo podemos encontrar previsto en el artículo 347 del Código Electoral.

En ese sentido para proceder con la respuesta a nuestras dos preguntas según el análisis realizado

- ¿Cuál es el método de selección?
El método de selección será determinado por primaria si el partido político cuenta con más de 100,000 adherentes,

adicional se establece que para el resto que no supere los 100,000 deberá utilizar otro método, según lo descrito en el art. 352 escoger el candidato mediante convención o congreso nacional.

En el caso de que algún partido político que no logre la cantidad de adherentes establecidos, podrá así solicitar la realización de las elecciones primarias al tribunal electoral pagado la diferencia que incurra la misma.

- ¿Quiénes tienen derecho a votar?

Cada partido político tiene previamente establecido en los reglamentos de elecciones, para efectos de la votación quién puede ejercer el derecho al voto, dependiendo del cargo a elegir.

V. Derecho a votar por el candidato partidario

Es preciso indicar, luego del análisis realizado, la relación que guarda el número de miembros inscritos de los partidos, con el método de selección y el grupo determinado con derecho a votar, influye en el resultado, toda vez que el proceso puede ser más abierto o cerrado es decir con la participación de toda la membrecía en las primarias o con una autoridad partidaria mediante convención o congreso nacional. “El pluralismo permite la existencia de una mayoría limitada por las minorías, y siempre tendrán la posibilidad de convertirse en la mayoría en el proceso electoral” Palma (2018, p. 846).

Con relación a la votación para la selección de candidatos retomamos lo siguiente, se establece en el Estatuto del partido político y previo a la elección se ha incluido en los reglamen-

tos de elecciones los diferentes organismos internos y nivel de autoridad que posee cada uno, estos con deberes. No vamos a profundizar si estas autoridades han sido electas y cuya representación se da de manera nacional, provincial. Estos han sido electos y adquieren el derecho y deber de “votar para seleccionar al candidato”.

En ese sentido, el derecho otorgado por un estatuto para ejercer el derecho a voto para la selección del candidato que representará al partido en las elecciones generales, va dirigido a ese grupo que represente la autoridad máxima del partido, recordemos que la membresía del partido se compone por diversos grupos con distintos grados de responsabilidad.

Como ya lo hemos mencionado, existe una diversidad de formas para seleccionar un candidato, es decir qué figura puede elegir (que tiene derecho a votar), ya sea por voto directo de los miembros inscritos o voto indirecto, es decir, que el grupo al que se le otorga el derecho de votar fue elegido por este anterior. Esto implica pluralismo dentro de cada partido político.

Dicho lo anterior, se debe determinar según los parámetros establecidos en la normativa el tipo de elección al que se deberán acoger los partidos políticos, y procederá dependiendo del número de inscritos en el partido político. Si bien es cierto existe la normativa que determina las reglas del juego, se debe tomar en cuenta cada punto que hemos establecido, comprendiendo desde el Código Electoral, como por ejemplo la excepción si el partido no cuenta con los inscritos que establece la norma, pero aun así desea realizar elecciones primarias. También lo contemplado en los decretos reglamentarios y estatuto del partido político.

VI. Legalidad y reglamentación de las formas de selección de candidatos

Reconocido en el Código Electoral en el artículo 352 mediante el cual establece que los partidos políticos escogerán a sus candidatos a puestos de elección popular mediante votación secreta, lo cual consideramos pertinente que representa uno de los principios de la democracia representativa, es la celebración de las elecciones periódicas libres y justas.

Así también el artículo 355 del Código Electoral, que da la posibilidad de que se excluyan o reserven cargos acordados en alianza, establece los porcentajes que no deberán exceder los partidos políticos.

Corresponde a la democracia interna de los partidos políticos que la selección del candidato sea realizada bajo las buenas prácticas, respetando y garantizando que se cumpla lo establecido en la norma electoral, y tomando un extracto de lo conceptualizado por Sobrado González (2018) “es la aplicación del paradigma de democratización tanto en el funcionamiento interno de los partidos políticos, que se manifiesta en su organización interna, en las formas seleccionar a sus candidaturas ”(p.275). Como bien sabemos la democracia interna abarca mucho más que solo la participación electoral.

La intención de que existan regulaciones cada cinco años, con la finalidad de mantener un sistema democrático interno, pero a la vez promoviendo la democracia participativa no es una novedad, sino una necesidad. Esto viene a raíz de la democratización de estos actores políticos, así lo considera Freidenberg (2019) cuando

señala que “la necesidad de democratización de los partidos latinoamericanos llevó a la clase política a emplear, diversas ocasiones, al ordenamiento jurídico del Estado para obligarse a emplear mecanismos más democráticos en los partidos” (p. 656).

Todo partido debe garantizar que los mecanismos utilizados de selección de candidato garanticen la paridad de género, es decir, 50% hombres y 50% mujeres, así también en sus elecciones primarias para escoger los cargos a elección popular, y otros métodos de selección de candidatos según lo establece el artículo 101 del Código Electoral.

El Tribunal Electoral tiene competencia privativa para reglamentaria de ley electoral, así lo dispone la Constitución Política⁶ y la Ley 5 de 2016, Orgánica del Tribunal Electoral⁷. En ese sentido es preciso exponer que las normas que amplían la reglamentación de los procesos internos se da mediante decreto.

En el caso en de la selección de candidatos, posterior a la reforma se realiza con la principal particularidad, sobre el número de inscritos en el partido político de lo cual dependerá si el mismo debe realizar elecciones primarias o no, para lo cual se realizará el reglamento de elecciones de cada partido político.

En ese sentido si el partido político tiene cien mil adherentes, este debe acogerse al reglamento marco que adopta la convocatoria y organización de las elecciones primarias para la selección de sus candidatos.⁸

⁶Véase numeral 3 del artículo 143 de la Constitución Política de Panamá.

⁷Véase los numerales 2 y 3 del artículo 11 de Ley 5 de 2016, Orgánica del Tribunal Electoral

⁸Véase decreto N° 48 del 2 de septiembre de 2022, Boletín del Tribunal Electoral 5289-c.

Si fuese el caso de que el partido político tiene menos de cien mil adherentes, deberá elaborar su reglamento de elecciones bajo el reglamento marco para la convocatoria de y organización de los congresos nacionales donde se escogerá al candidato presidencial.⁹, sin embargo, para la elección del resto de los candidatos debe acoger a lo dispuesto en el estatuto del partido político.

Adicional, la selección de candidatos implica también que aquellos partidos que reservaron cargos por alianza, o tienen cargos de suplentes que no fueron llevados a primarias, cargos ocasionados por vacantes, incluso aquellas postulaciones de candidatos por libre postulación, deberán acogerse al decreto 49 de 2 de septiembre de 2022¹⁰, para la realización de los trámites expeditos para su postulación.

VII. Conclusión

Este pequeño análisis de la selección de candidatos de los partidos políticos nos permite conocer esa evolución normativa que ha sido parte del proceso de democratización de los partidos políticos en Panamá, no podemos decir que estos métodos son completamente democráticos, pero sí es posible aproximarnos a la democratización interna que a través de cada cambio realizado en la normativa electoral y que ha logrado muchos avances, así también la literatura nos indica y nos invita a revisar a profundidad los métodos de selección, para evitar puntos que debiliten la democracia.

⁹Véase decreto N° 10 de 15 de febrero de 2023, Boletín del Tribunal Electoral 5280 y. decreto N.° 13 del 6 de marzo de 2023, Boletín del Tribunal Electoral 5289- c.

¹⁰Véase decreto N° 49 de 2 de septiembre de 2022, Boletín del Tribunal Electoral 5160-c

Los métodos de selección de candidatos son diversos, en algunos casos se requiere realizar un proceso mediante elecciones y en casos específicos o de los casos diferenciados que pudimos encontrar cuyos elementos y factores determinan legalmente la selección libre del candidato ya sea principal o suplente, comprendiendo desde las regulaciones existentes hasta los estatutos partidarios y reglamentos de elecciones.

Que las regulaciones para la selección de candidatos, permiten a los partidos políticos cierta autonomía de selección del candidato, con la libertad de efectuar los procesos bajo métodos de manera directa o indirecta, abiertas o cerradas, que deben lograr mayor participación y respetando la voluntad de la membresía del partido.

En cuanto a las alianzas podemos decir que existen dos puntos importantes que se deben analizar para el método de selección de algunas candidaturas, uno de ellos es el porcentaje de reserva y el otro es la postulación del presidente en alianza cuyo efecto es la disminución del porcentaje se reserva. El tope para la reserva de cargos que no se puede exceder, es del, 40% de los cargos que van a las primarias, la diferencia del porcentaje se dará cuando el partido decida postular su candidato presidencial mediante alianza, que en este caso el porcentaje será menor, siendo este del 20%.

La selección de candidatos en la República de Panamá, ha evolucionado, demostrando una diversidad de indicadores a valorar que definen o diferencian a más de una aproximación a concepto o término en cuanto a la participación política y democracia interna, lo cual considero propicio para el estudio de las diferentes formas de pluralismo y democracia que existen en Panamá.

Debemos concluir diciendo que las formas de selección de candidatos representan grandes retos para la futura comisión nacional de reformas electorales, en la cual se busca un proceso de selección de candidato más democrático, transparente y más participativo de su membresía.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, M. (2001). *Los partidos políticos en América Latina*. (pp.15-23) España: tecnos .
- Brown Araúz, H. (2020). Elecciones Panamá 2019: un nuevo desvío. En M. Alcántara Sáez, *América Latina Vota 2017-2019*, (pp. 391-427). España: tecnos.
- Freidenberg , F. (2018). Selección de Candidaturas. En *Diccionario Electoral* (pp. 1010-1024). Costa Rica: IIDH.
- Freidenberg, F. (2018). Partidos Políticos. En *Diccionario Electoral* (p.p 834-845). Costa Rica: IIDH.
- Freidenberg, F. (2019). Democracia interna de los partidos políticos. En *Derecho Electoral Latinoamericano* (pp. 656–726). México: Fondo de Cultura Económica.
- Gordón Aguilar, J. C. (2018). Democracia, pluralismo político y partidos políticos. En *Revista de la Facultad de Derecho de México* (pp. 151, 174). México: Universidad Autónoma de México. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.270.63653>
- Nohlen, D. (2019). Elecciones y contexto socio cultural. En *Derecho Electoral Larinoamericano* (pp. 37-65). México: Fondo de la Cultura Económica.
- Otero Felipe, P. (2008). Selección de candidatos a los interno de los partidos panameños: Las primarias y sus impactos en el Partido Revolucionario Democrático. (pp. 271-314). *Política y Gobierno*, 15 (2).
- Palma, E. (2018). Pluralismo. En *Diccionario Electoral* (pp. 845-849). Costa Rica: IIDH.

Rodríguez Del Vasto, J. C. (1999). La postulación presidencial a través de elecciones primarias. Panamá. (p.80) [Tesis de Licenciatura, Universidad de Panamá].

Sobrado González, L. A. (2018). Democracia interna. En *Diccionario de Derecho Electoral* (pp. 275-281). Costa Rica: IIDH.

Fuente jurídica consultada:

- Constitución Política de la República de Panamá [Const.] Art.14 y 138 (Panamá).
- Ley 5 de 2016. Orgánica del Tribunal Electoral. 9 de marzo de 2016. N° 27986-A 10 de marzo de 2016.
- Código Electoral (CE.) Ley 247 de 2021. 30 de octubre de 2021 (Panamá).
- Decreto 48 de 2022 [Tribunal Electoral]. Reglamenta los artículos 348 y 349 del Código Electoral y adopta el calendario y reglamento marco que utilizarán los partidos políticos para la convocatoria y organización de las elecciones primarias, con el fin de elegir a sus candidatos para la Elección General del 5 mayo de 2024. de 5 de septiembre de 2022.
- Decreto 49 de 2022 [Tribunal Electoral]. Establece trámites expeditos para postulaciones a cargos de elección popular que no fueron sometidos a primarias. 5 de septiembre de 2022.
- Decreto 10 de 2023 [Tribunal Electoral]. Que modifica el Decreto 48 de 2 de septiembre de 2022. 23 de febrero de 2023.

- Decreto 13 de 2023 [Tribunal Electoral]. Reglamenta el numeral 2 del artículo 352 del Código Electoral y adopta el calendario y reglamento marco que utilizarán los partidos políticos para la convocatoria y organización de los congresos nacionales donde se escogerá el candidato presidencial para la Elección General del 5 mayo de 2024. 6 de marzo de 2023.

El mito de la paz comercial y el aumento de la criminalidad en Panamá en los albores del siglo XXI

The myth of the commercial peace and the increase of the criminality in Panama in the dusk of the XXI century

■ **Oswaldo Jordán Ramos***

Resumen: El presente artículo aborda la supuesta existencia de una cultura de paz en Panamá, que diferenciaría el país de otras naciones vecinas. Además, el autor analiza la historia plasmada en la letra del himno nacional, en la forma de episodios violentos presentados como intromisiones extranjeras. Esto le permite hacer énfasis en dos interpretaciones bajo el pensamiento transitista / cosmopolita liberal, ambas que ratifican la supuesta proclividad "natural" de los panameños a la convivencia pacífica. En cuanto a el aumento de la criminalidad, el autor examina diferentes tesis, entre ellas la que sostiene que se trata de un fenómeno internacional, y la que asocia el incremento de la criminalidad a la entrada irrestricta de extranjeros a Panamá.

Palabras clave: Cultura de paz, paz comercial, criminalidad en Panamá, aumento de violencia, transición democrática.

Abstract: This article addresses the supposed existence of a culture of peace in Panama, which would differentiate the country from other neighboring nations. In addition, the author analyzes the history reflected in the lyrics of the national anthem, in the form of violent episodes presented as foreign intrusions. This allows him to emphasize two interpretations under the liberal transitional / cosmopolitan thought, both that ratify the supposed "natural" proclivity of Panamanians to peaceful coexistence. Regarding the increase in crime, the author examines different thesis, including the one that holds that it is an international phenomenon, and the one that links the increase in criminality with the unrestricted immigration of foreigners to Panama.

Key words: Peace culture, commercial peace, criminality in Panama, increase of violence, democratic transition.

Completó sus estudios en Ciencias Biológicas en la Universidad Estatal de California, y obtuvo maestría en Estudios Latinoamericanos y doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Florida, Gainesville. Ha impartido cursos en diferentes universidades y trabajado como investigador, gerente de proyectos y consultor en diversas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, enfocándose en la formulación de políticas públicas para la gestión de las áreas protegidas, adaptación al cambio climático, participación comunitaria y reducción de la vulnerabilidad desde una perspectiva de derechos humanos. Actualmente es investigador en el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS, AIP).

Por tradición y desde nuestras independencias, hemos sido pasivos y pacíficos. Hubo un momento de guerrillas en los tiempos de la dictadura, pero duró poco. Hasta la represión de la dictadura no fue tan violenta como ocurrió en otros países. Esto nos hace diferentes. Un ejemplo es Colombia, donde la violencia se da desde los tiempos de Bolívar, y México con su revolución.¹

I. Introducción

En la construcción de las identidades nacionales, existen mitos que enlazan a la colectividad y que responden al proyecto histórico de uno o varios grupos dominantes en cada sociedad (Anderson 1982, Lasso 2006). Cuando estos mitos se vuelven acendrados y alcanzan el respaldo de las mayorías, los mismos pueden convertirse en herramientas efectivas de gobernabilidad que permiten la consolidación del proyecto histórico que les ha dado origen. Por el contrario, cuando las sociedades están divididas en cuanto a la imaginación de su propio destino, no han sido pocos los conflictos que se han generado a lo largo de la historia, llegando incluso a resolverse a través de cruentas guerras civiles (Marx 1998, Moore 1967).

En la construcción de la identidad nacional panameña, varios autores se han referido al cosmopolitismo liberal o al pensamiento transitista como la forma de pensamiento dominante en la creación del imaginario nacional (McGuinness 2008, Szok 1998, Figueroa-Navarro 1982). En *Dominio y Sociedad en el Panamá Co-*

¹Entrevista con el empresario y escritor Juan David Morgan, "Una Frágil Democracia", La Prensa, 26 de agosto de 2011.

lombiano, Alfredo Figueroa-Navarro (1982) demuestra con abundante evidencia documental la antigüedad y la profundidad del pensamiento transitista. De acuerdo a este autor, según la visión del patriciado urbano de la Ciudad de Panamá, el destino del país era facilitar el comercio libre entre las naciones del mundo, mediante la construcción de obras de infraestructura que acortaran las distancias. Ante la crítica post-independentista de que la identidad panameña había sido fraguada de un día para otro por la intervención norteamericana, Figueroa-Navarro consolida una tradición intelectual que trata de entender en su justa dimensión las implicaciones políticas, económicas y sociales de la orientación comercial panameña. Es claro que el llamado “transitismo” precede a la invasión material y cultural de los Estados Unidos a mediados del Siglo XIX, y que se proyecta mucho más allá de la dinámica colonialista establecida por la antigua Zona del Canal entre 1903 y 1979.

Si bien diversos autores han hecho referencia y han contribuido, de una manera u otra, a la aceptación del pensamiento transitista como formulación oficial de la identidad panameña, existen facetas de este complejo de ideas que todavía no han sido exploradas ni discutidas con suficiente profundidad. En este ensayo se examina una de ellas que es la supuesta existencia de una cultura de paz en Panamá que hace que el país sea diferente al resto de las naciones vecinas.² Según esta concepción, los nacionales panameños son adversos al uso de la fuerza, y esta ha sido la principal razón por

²Resulta interesante que la vecina república de Costa Rica también comparta un mito nacional muy parecido que converge en la existencia de una cultura de paz (Wilson 1998). No obstante, la elaboración conceptual de esta manera de pensar en Costa Rica difiere de manera significativa de la versión panameña, en especial por su poco énfasis en la relación entre la ausencia de conflictos políticos y la actividad comercial.

la que no se han dado revoluciones ni guerras civiles en este país. Históricamente, este mito de una paz comercial que pueda garantizar el libre intercambio de bienes y servicios sin ninguna interrupción ha sido un corolario inevitable del cosmopolitismo liberal. Es así como los ideólogos de la nacionalidad panameña se han referido en todo momento a la obtención pacífica de las independencias políticas a través de una llamada “sociedad transaccional”.

La formulación expresa y convencida del mito de la paz comercial en los escritos de personajes muy influyentes en la sociedad panameña se ha extendido por más de siglo y medio. El llamado padre de la nacionalidad panameña, Justo Arosemena (1855), afirmaba al referirse a la independencia de Panamá de España en 1821:

Ni se crea que faltaban tropas que combatir en el territorio del Istmo. Uno o dos batallones españoles guarnecían a Panamá, i en los fuertes de Chagres i Portobelo había su competente dotación. Pero la diplomacia y el **espíritu mercantil** nos fueron de tanta utilidad como las lanzas y fusiles a nuestros hermanos de coloniaje. Intrigas y **oro** fueron nuestras armas; con ellas derrotamos a los españoles, i esa derrota cuyos efectos fueron tan positivos como los del cañón, tuvo la inapreciable ventaja de ser **incruenta**. (énfasis añadido, páginas 32-33).

En 1834, las mismas ideas sobre el espíritu mercantil panameño habían sido plasmadas de manera mucho más poética por el pa-

dre de Justo Arosemena, el prócer Mariano Arosemena, a la sazón uno de los principales actores del movimiento de independencia de Panamá de España en 1821:

Salve, patria amada,
tierra peregrina,
por do se camina,
de uno al otro mar:
plegue que en tu seno
vea el mundo reunidos
sus frutos, tejidos,
cuanto hay comercial.
Y entonces gozando
de lo que natura
brindó con usura
a tu posición:
**extiende tus manos
francas, tolerantes,
a los traficantes
de toda nación**
(énfasis añadido).³

Siete décadas después, Belisario Porras, quien sería tres veces presidente de la nueva República de Panamá en 1912, 1918 y 1920, escribiría, de manera convencida, en las *Memorias de las*

³Epigrafe del tabloide **Comercio Libre**, "numero 11, Panamá, domingo 23 de febrero de 1834, p. 4, columna 2, citada en Figueroa Navarro (1982 p. 251)".

Campañas del Istmo (1900), una obra testimonial de su vida como jefe de la revolución liberal en el Istmo de Panamá durante la guerra de los Mil Días (1899-1902):

El carácter de los habitantes del Istmo es, por regla general, **pacífico**, de costumbres apacibles y piadosas y amigos de la poesía, de la música y el canto...

De guerra no han sabido ni allá en los tiempos de la epopeya emancipadora. Panamá solo se alzó al tener noticia de que los españoles iban de capa caída por todas partes, y no lo hizo tampoco con picos, lanzas, espadas, rifles y cañones, sino **pacíficamente** y cuando ya contaba con los jefes de la plaza. Desde entonces, y por virtud del éxito de ese esfuerzo, obra exclusiva de la opinión, en el Istmo se aguarda todo de **fuera** o de las circunstancias creadoras únicas...

¡Qué causas tan hondas no será preciso, pues, que militen para que en un momento dado esas poblaciones se alcen y rompan el dogal que llevan...

Las condiciones sociológicas del Istmo son tales, como está ya dicho, que no por cualquier causa han de preferir sus habitantes los azares de la **guerra** a la quietud que les proporciona la mediocridad de su existencia. (énfasis añadido, p. 55-57).

Este convencimiento constante de la clase dominante panameña, y que hoy día comparte una porción mayoritaria de las clases populares, acerca de la innata tendencia de la sociedad panameña a favorecer la paz y la tranquilidad social, en el fondo se puede explicar en función del beneficio mayor que se puede obtener del intercambio comercial. La orientación comercial del país se consagra en el blasón de la nueva república istmeña con la adopción del lema “pro mundi beneficio”. De igual manera, el himno nacional, en su primera estrofa, expresa de manera elocuente la necesidad de superar las **guerras fratricidas** que, según el mito, habían afectado al Istmo durante su periodo de anexión a Colombia. Como también lo sugiere el escrito de Porras, este texto contiene de manera implícita la que ha sido una explicación prevalente sobre la “ocasional” violencia que se ha dado en una sociedad tan naturalmente inclinada hacia la paz – la perniciosa influencia de fuerzas extranjeras, en especial las provenientes de Colombia:

Es preciso cubrir con un velo
del pasado el calvario y la cruz,
Y que exprese el azul de tu cielo
de concordia la esplendida luz.

La tercera estrofa refuerza de manera aún más clara la convicción de que la llamada guerra de los Mil Días (1899-1902), tal vez el peor conflicto bélico que se haya dado en tiempos históricos en el Istmo de Panamá, solo era el resultado de la unión política a la República de Colombia, y que no guardaba relación con un estallido de conflicto sociales a nivel interno:

En tu suelo cubierto de flores,
a los besos del tibio terral,
**terminaron guerreros fragores,
solo reina el amor fraternal**
(énfasis añadido)

Dentro de este esquema de pensamiento que antecede a la existencia misma del estado nacional, aquellos episodios de violencia ocurridos a lo largo de la historia panameña han sido interpretados generalmente como intromisiones extranjeras, eventos antinacionales que riñen con la tendencia natural de los panameños hacia la convivencia pacífica. Así pues, y como ya se ha expresado con anterioridad, la guerra de los Mil Días ha sido considerada un conflicto eminentemente colombiano. Una vez deshecho el vínculo político con esta entidad territorial, los panameños podrían finalmente disfrutar de los beneficios que les traería su privilegiada posición como centro de las rutas comerciales a nivel mundial. Casi un siglo después de la independencia de Colombia, la sociedad panameña aún continúa buscando una explicación externa a la violencia. Por ejemplo, la invasión estadounidense de 1989 sería interpretada como una intervención extranjera para sofocar el accidente histórico de la dictadura norieguista.

II. El contradictorio legado de la dictadura militar

Dentro de una perspectiva de fe absoluta en el mito de la paz comercial, uno de los episodios más difíciles de interpretar y que ha

levantado mayores pasiones en foros públicos en las últimas décadas ha sido la ocurrencia de los 21 años de dictadura militar entre 1968 y 1989 (Guevara-Mann 1996, Lafeber 1989). En este sentido, han existido dos interpretaciones prevalentes que se enraízan ambas en el esquema de pensamiento transitista/cosmopolitismo liberal, y por ende en su corolario de la paz comercial que se discute en este ensayo:

1. La dictadura militar fue el resultado de los conflictos sociales que alcanzaron un nivel crítico en los años sesenta por el predominio histórico de la oligarquía comercial. Para esta posición, expuesta de manera elocuente por George Priestly (1986), las reformas sociales del gobierno de Omar Torrijos Herrera garantizaron la continuación de la paz social a largo plazo y la creación de una sociedad más justa y equitativa.
2. La explicación rival argumenta que la dictadura fue un capítulo oscuro de la historia nacional, en la que hombres violentos y deshonestos rompieron la naciente tradición democrática y endeudaron al país no solo en términos materiales sino también morales. Uno de los principales exponentes de esta posición ha sido el empresario I. Roberto Eisenmann, fundador de la Corporación La Prensa, quien ha publicado de manera regular en el diario del mismo nombre. Para este sector de opinión, la llamada “liberación” estadounidense constituía una oportunidad inigualable para construir una sociedad más justa y equitativa a partir de 1989.

El vertiginoso aumento de la violencia civil durante las siguientes décadas (1989-2023). Según la primera visión, que en cierto modo se identifica con la izquierda revolucionaria de los años sesenta y setenta, la misma oligarquía comercial había sido la

responsable de generar procesos de exclusión que habían alterado la tendencia natural de los panameños hacia la convivencia pacífica. De acuerdo con esta narrativa, la intervención oportuna del reformismo militar había salvado al país de caer en la vorágine de guerras civiles que estaban azotando a la mayoría de los países de América Latina. Una vez más, y como había sido una constante a lo largo de su historia, Panamá había escapado de la violencia política y optado por una reforma controlada, que se basaba en transacciones (=intercambios) entre los militares y el pueblo movilizado en reclamo de sus derechos económicos y sociales.⁴

Según esta línea de pensamiento, en Panamá no existía un pensamiento revolucionario ni endógeno ni propositivo, sino que más bien había una reacción poco definida hacia el predominio de la oligarquía comercial. Esta reacción desde abajo no dejaba de ser transaccional de acuerdo a la lógica imperante en una sociedad que estaba impregnada hasta los tuétanos de un **espíritu mercantil**, como lo había expresado Justo Arosemena en *El Estado Federal* (1855). Quizás esta conclusión nos ayude a explicar las declaraciones del mismo general Omar Torrijos (1976), líder supremo de la dictadura entre 1969-1981, cuando descartaba la posibilidad de una revolución armada en Panamá. Por el contrario, el general explicaba que Panamá había sido destinada a ser plataforma de servicios para la Revolución a través del trasiego de recursos, personas e ideas a nivel continental. Este eclecticismo tan propio de una

⁴Una nueva interpretación de estos hechos ha surgido con la salida a la luz pública del libro "Panamá, veinte años después" del militar retirado Amado Sanjur acompañado de una investigación periodística realizada por Rafael Pérez Jaramillo y publicada por el diario La Estrella de Panamá en varias entregas en el año 2011. Según esta perspectiva, que tiene importantes antecedentes en la literatura académica y popular, la reforma militar de Omar Torrijos Herrera fue auspiciada por el Gobierno de Estados Unidos para evitar un estallido revolucionario en Panamá.

mentalidad comercial también nos podría ayudar a explicar la contradicción que representó la creación y consolidación del llamado centro financiero internacional en los años setenta (Zimbalist and Weeks 1991), precisamente durante la cumbre del “proceso revolucionario” torrijista, cuando el país implementaba una ambiciosa agenda de reforma social y servía de zona de intercambio para las revoluciones de América Latina.

La otra interpretación rival sobre el interregno militar echa mano de las mismas herramientas conceptuales que utilizan los llamados “apologistas de los militares” como los ha llamado Guevara-Mann (1996). En un país orientado hacia el intercambio comercial, y por ende tan poco propenso hacia el conflicto, la alteración del orden constitucional por los militares en 1968 representaba una intolerable anomalía que había echado al traste con el destino manifiesto de Panamá como emporio comercial. Según esta visión, las cifras de crecimiento económico en los años sesenta presagiaban la superación de los conflictos sociales y la consolidación de la democracia liberal, de acuerdo al modelo republicano establecido en la Constitución de 1946. La inesperada irrupción de los militares en la política no solo había entorpecido el desempeño de la economía nacional al promover un intolerable y desfasado intervencionismo, sino que había cooptado y estropeado la creciente movilización de la sociedad civil.

A diferencia de la perspectiva anterior, a la que en este ensayo se le referirá como “militarista”, los “civilistas” le han dado visibilidad a la violencia perpetrada por la dictadura militar en contra de sus detractores. De esta manera, han creado un retrato de Torrijos y de sus allegados que se parece mucho más a las dictaduras de extre-

ma derecha sudamericanas—a diferencia de la imagen de dictador benevolente propagada por los seguidores del “proceso revolucionario”. Las violaciones selectivas, pero sistemáticas de los derechos humanos que se dieron en Panamá durante el régimen militar fueron investigadas y documentadas aunque en forma insuficiente por la Comisión de la Verdad, creada por el gobierno de Mireya Moscoso (1999-2004). Si bien la exposición de la violencia de los militares difiere de manera significativa de quienes enfatizan la bondad de sus reformas sociales, la posición civilista no deja de adoptar la interpretación histórica prevaleciente sobre la violencia en Panamá. Según esta perspectiva, la violencia no puede ser endógena, sino que es más bien provocada por fuerzas externas y antinacionales; en este caso los militares en consorcio con quienes los apoyaban en el extranjero. La dictadura militar no es un patrón histórico, sino una intolerable excepción; y los militares son una antítesis al espíritu comercial que caracteriza al país. La íntima asociación del último de los tiranos,⁵ Manuel Antonio Noriega (1983-1989), con el narcotráfico colombiano y la inteligencia internacional, y el levantamiento de cargos en su contra en tribunales federales de los Estados Unidos, acentuaban la excepcionalidad y el carácter extranjero y extranjerizante del interregno militar.

Más allá de los ribetes moralistas que han acompañado a la convicción civilista de que los militares eran hombres violentos, corruptos y perversos; aflora una vez más la idea de que la violencia en Panamá es antinacional y que se origina de la perniciosa influencia

⁵Parafraseando el título de la obra publicada por Richard M. Koster y Guillermo Sánchez Borbón (1990), *In the Time of the Tyrants, Panama (1968-1990)*.

de fuerzas extranjeras. A la tesis clásica de que el comunismo internacional respaldaba a Torrijos para convertir a Panamá en una nueva Cuba, también existe una sub-corriente muy bien documentada que percibe, en el periodo militar, la mano oculta de los Estados Unidos en su afán por ejercer dominio sobre las naciones de América Latina. Este punto de vista es respaldado por algunos trabajos académicos así como por toda una generación de libros populares en los Estados Unidos que pintaban al régimen de Manuel Antonio Noriega (1983-1989) como una historia de Frankenstein, que se rebelaba en contra de su creador y amo.⁶ Al decir de una prominente figura de la política panameña, quien conoció al desdichado general durante sus años mozos: “Noriega había sido un accidente histórico en Panamá”.

Existen tres puntos en los que las perspectivas “militaristas” y “civilistas” confluyen en esencia:

- La crisis política en Panamá había sido coyuntural e incluso circunstancial, ya que los panameños siempre habían tenido una tendencia natural hacia la paz, y de manera consistente habían evitado la violencia a toda costa (sociedad transaccional).
- Si bien la crisis había sido protagonizada por actores nacionales como la oligarquía y los militares, también había poderosas fuerzas extranjeras que movían los hilos tras bastidores, ya fuesen los Estados Unidos, el comunismo internacional o el narcotráfico colombiano.

⁶Además del trabajo de Koster y Sánchez-Borbón (1990), pueden verse las publicaciones de Kevin Buckley (1991), *Panama: The Whole Story*, John Dinges (1991), *Our Man in Panama: The Shrewd Rise and Brutal Fall of Manuel Antonio Noriega*, y Frederick Kempe (1990), *Divorcing the Dictator: America's Bungled Affair with Noriega*.

- Considerando las dos premisas anteriores, la crisis se podía superar de manera sencilla removiendo las causas de esta alteración, ya sea la dupla oligarquía-imperialismo norteamericano o la combinación alternativa militares-comunismo internacional (la que en la imaginación de algunos se podía reemplazar por la dupla militares-narcotráfico colombiano). Una posición intermedia sería la que explicaba el poder de los militares en base al respaldo que recibían de sus aliados del Pentágono.

En la sociedad panameña, remover no se referiría necesariamente a la supresión de actores políticos como se intentó en Cuba a principios de los sesenta o en el Cono Sur durante los setenta. En una sociedad mercantil y transaccional siempre había espacio para la negociación, la cooptación y el oportunismo. Con pocas excepciones, las líneas entre militaristas y civilistas nunca fueron tan estrictas, ya que siempre persistieron transacciones de diferentes tipos que trascendían las barreras políticas y sociales; y que le dieron sustento a la privatización y capitalización de la economía durante el interregno militar. En este sentido, la recuperación de la Zona del Canal se convertía en símbolo de unidad nacional que finalmente permitiría la realización del sueño liberal decimonónico. Según la singular tesis panameña, las tierras canaleras serían más productivas si fuesen revertidas a usos civiles, y no estuvieran solamente dedicadas a la operación del Canal como había sido la opción preferida por los norteamericanos durante el siglo XX.

Si la violencia de la dictadura era en última instancia coyuntural, si sus causas principales eran externas, y si las desavenencias que estropeaban el **amor fraternal** (como reza el himno nacional)

podían superarse a través de una solución negociada, no había razón para que hubiese una prolongación de la crisis después de una resolución súbita y definitiva como la acción militar de los Estados Unidos. Al igual que la Paz del Wisconsin (1902) y la independencia de Colombia un año más tarde, la remoción de las causas de la crisis debía traer consigo el regreso a la normalidad para un pueblo inclinado hacia la paz y el progreso, a través del aprovechamiento de su envidiable posición comercial.

III. El Aumento de la violencia y el crimen organizado en Panamá durante el Periodo Democrático (1989-2023)

A través de las visiones ideotípicas antes señaladas, resulta muy difícil explicar por qué la violencia civil ha aumentado de manera tan vertiginosa después del inicio de la llamada transición democrática en 1989. De manera interesante, como las dos perspectivas ya mencionadas ratifican la proclividad natural de los panameños hacia la convivencia pacífica; ambas confrontan una disonancia cognoscitiva cuando intentan interpretar lo que ha pasado en las últimas tres décadas. Una vez más, la sociedad panameña pareciera debatirse entre dos posiciones ideales con fuertes matices ideológicos.

1. Para algunos el crimen organizado, y en especial el narcotráfico, ha sido el legado funesto de la llamada “narcodictadura” de Manuel Antonio Noriega, en la que la actividad criminal fue sancionada por las más altas esferas del gobierno. El episodio de las supuestas donaciones a campañas electorales del Partido Revolucionario Democrático

(PRD) por David Murcia Guzmán (DMG), un ciudadano colombiano acusado de narcotráfico,⁷ pareciera comprobar el dicho post-dictadura de que “los Estados Unidos se habían llevado a Ali Baba, pero que habían dejado a los 40 ladrones”.

2. Por otro lado, existe un discurso que cada vez cobra mayor fuerza y que sostiene que el aumento de la violencia y el crimen organizado ha sido el resultado del desmantelamiento del aparato militar panameño por los Estados Unidos. Según esta perspectiva, la falta de autoridad ha permitido que “todo el mundo haga lo que le dé la gana”, privando a la sociedad de un añorado sentido de orden y moralidad que supuestamente existía durante la dictadura militar. La principal prescripción de esta postura, y que ha sido adoptada con entusiasmo por las diferentes administraciones presidenciales (Mireya Moscoso, Martín Torrijos, Ricardo Martinelli, Juan Carlos Varela y Laurentino Cortizo), es que el Gobierno Nacional necesita utilizar una “mano dura” para controlar la criminalidad.

En el primer caso, se mantiene el discurso “civilista” que representa a los militares como una excepción anómala en el devenir histórico de un país pacífico. Según esta perspectiva, los “tiranos” no solamente fueron arbitrarios y anti-democráticos, sino profundamente corruptos y criminales. En consecuencia, las tres décadas de democracia no han logrado superar el daño moral que la dictadura le

⁷Ver la noticia de la entrevista realizada a David Murcia Guzmán por el periodista Santiago Fascetto en la cárcel colombiana de La Picota. La misma fue publicada por el diario La Prensa el 11 de marzo de 2009, a menos de dos meses de las elecciones generales en Panamá.

causó al resto del país, en especial su involucramiento con el narcotráfico internacional. Asumiendo que esta fuese la raíz del incremento actual en la criminalidad, la solución pareciera ser simple y muy parecida a lo ocurrido en 1989: la erradicación definitiva del legado inmoral de la dictadura militar. En efecto, este discurso cobró mayor fuerza durante los primeros meses de la administración presidencial de Ricardo Martinelli, luego del escándalo de David Murcia Guzmán y la apertura de procesos judiciales en contra de varias figuras prominentes del Partido Revolucionario Democrático (PRD), incluyendo los expresidentes Ernesto Pérez Balladares y Martín Torrijos.⁸

La tesis del legado inmoral de los militares como principal explicación del aumento de la criminalidad en Panamá pareciera ignorar la evidencia histórica de que los tentáculos del crimen organizado ya habían penetrado el aparato político panameño mucho antes de 1968. En especial, nunca se ha logrado esclarecer de manera satisfactoria el asesinato del presidente José Antonio Remón Cantera en 1955, ni descartar que la mafia siciliana estuviera involucrada en el magnicidio por cuestiones de narcotráfico.⁹ Igualmente, la perspectiva antimilitarista pareciera otorgarle al PRD, el partido político creado por los militares en 1978, el monopolio exclusivo de la actividad criminal y de la inmoralidad en la política panameña. Tal afirmación no solo carece de sustento empírico, sino también de consistencia lógica. Se debe finalmente reconocer que la desaparición del PRD del escenario político panameño no

⁸Sobre el proceso judicial en contra del expresidente, Ernesto Pérez Balladares (1994-1999), ver *La Estrella de Panamá*, 11 de abril de 2011. Con relación a la indagatoria a Martín Torrijos, ver *La Prensa*, 24 de agosto de 2010.

⁹Ver los reportajes publicados por Betty Brannan Jaén en el diario *La Prensa*, 1 de enero de 2006 y 2 de enero de 2007.

garantizaría la moralización del país ni existen razones suficientes para pensar que los miembros de otros colectivos políticos no estén involucrados en la actividad criminal. Más bien, esta tesis responde a una tendencia moralista que caracteriza a un sector de los panameños y panameñas que siempre han mantenido una posición de oposición tanto a los militares como a sus sucesores agrupados en el PRD. De manera sorprendente, esta visión se ha proyectado más allá de la existencia misma de la dictadura militar así como de su principal fuerza opositora, la Cruzada Civilista.

Con relación a la explicación contraria de que el aumento de la criminalidad se debe a la desaparición del orden moral impuesto por la dictadura, la misma también carece de fundamento. Para empezar, el aumento en la criminalidad ha sido un fenómeno que ha trascendido las fronteras en los países de América Latina, independientemente de cuándo y de cómo se haya derribado a las dictaduras militares.¹⁰ En realidad esta tesis no es originalmente panameña, y tiene contrapartes importantes en países como Guatemala y Brasil, como lo evidencian los resultados de las elecciones presidenciales que favorecieron al exgeneral retirado Otto Pérez Molina y a Jair Bolsonaro.¹¹ En varios otros países de América Latina también se asocia a la transición democrática con la desaparición de un supuesto sentido de disciplina promovido por las dictaduras militares. En Panamá esta

¹⁰En el Foro de Seguridad Regional, Ciudadana y Desarrollo, que se realizó en México en el mes de septiembre de 2011, Helen Clark, administradora general del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), hizo énfasis en la gran amenaza que representan las organizaciones criminales transnacionales en América Latina para las instituciones de seguridad del Estado cuyo mandato solo se limita al nivel nacional <http://www.beta.undp.org/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2011/09/14/violence-inequality-poses-major-threats-to-Latin-Americas-progress.html>.

¹¹<http://www.elmundo.es/america/2011/09/11/noticias/1315741707.html>;

http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/09/110909_video_guatemala_otto_perez_molina_nuevo_lp.shtml.

tesis adquiere una connotación de denuncia contra la invasión militar estadounidense y el desmantelamiento de las fuerzas armadas. Se afirma que si no se hubiera deshecho el aparato militar con la consecuente redistribución masiva de armas y pérdida del respeto ciudadano hacia los uniformados, no se hubiera producido el aumento vertiginoso de la criminalidad en los últimos treinta años.

Respaldada de manera circunstancial por el llamado “Saqueo” que barrió la Ciudad de Panamá en las horas inmediatas a la invasión militar estadounidense de 1989, esta perspectiva asume como verdad que el uso y la amenaza de la fuerza son el elemento fundamental para el mantenimiento de la paz social. Más allá de la evidente contradicción que esto comporta con la imagen histórica del panameño como ser pacífico y conciliador (transaccional), esta posición no permite reconciliar los crímenes y violaciones a los derechos humanos cometidos por los agentes de la dictadura con su supuesta estatura moral y moralizante en el país. ¿Cómo sería posible que los mismos militares que torturaban, asesinaban y encubrían a sus compañeros de armas fueran los responsables de educar a los ciudadanos en el respeto de la ley?

En 2008, la apertura de un inesperado proceso judicial y la correspondiente dimisión del exmilitar y entonces ministro de Gobierno y Justicia, Daniel Delgado Diamante (q.e.p.d.), reveló de manera repentina la fragilidad del discurso neomilitarista que de manera solapada estaba clamando por un retorno del autoritarismo al país.¹² A través de una serie de reportajes periodísticos

¹²Ver el reportaje publicado por Santiago Fascetto en La Prensa, 20 de octubre de 2008, que desató el escándalo sobre el asesinato del cabo Andrés García en 1970 y resultó en la dimisión y encauzamiento judicial del militar retirado y exministro de Gobierno y Justicia, Daniel Delgado Diamante. También ver las noticias publicadas sobre el llamamiento a juicio de Daniel Delgado Diamante (Pa-

publicados por La Prensa, el ministro Delgado Diamante fue acusado de asesinar a un subalterno en 1970. Aparte de la gravedad de los hechos denunciados, en esos momentos el exmilitar gozaba de la investidura de máximo jefe civil de toda la fuerza pública a nivel nacional. Bajo su mandato, se había eliminado a la antigua Policía Técnica Judicial (PTJ) como entidad independiente y se le habían adscrito muchas de sus funciones a la nueva Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional.¹³ Igualmente, se había implementado un nuevo y ambicioso plan de seguridad que implicaba la fusión del Servicio Aéreo Nacional y el Servicio Marítimo Nacional; la creación de un nuevo Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRON) y un nuevo Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad (SENIS); y el levantamiento de la prohibición existente de que un militar pudiera ocupar el cargo de director de la Policía Nacional.¹⁴ Sin lugar a dudas, estos cambios respondían a transformaciones en la conceptualización de la seguridad pública que estaban siendo impulsados por los Estados Unidos en todo el continente a través la plataforma de la Guerra contra el Terrorismo. Pocos meses antes del escándalo, el ministro Delgado Diamante había estado de visita en Washington, D. C. buscando asistencia financiera para su nuevo plan de seguridad que proponía un fortalecimiento de los aparatos represivos para el combate del terrorismo y el narcotráfico, especialmente en la zona fronteriza con Colombia.¹⁵

namá América, lunes 3 de octubre de 2011), así como sus apologías públicas dadas a conocer a través de artículos de opinión como "Me Defiendo", La Estrella de Panamá, 30 de septiembre de 2011.

¹³Ley 69 de 27 de diciembre de 2007 (Gaceta Oficial No. 25949).

¹⁴<http://www.coha.org/president-manuel-torrijos-velvet-panamanian-coup/>.

¹⁵<http://www.defense.gov/photos/newspphoto.aspx?newsphotoid=10383>.

De manera irónica, la tesis promilitarista ha sido adoptada con igual fervor por las administraciones presidenciales de Mireya Moscoso (1999-2004), Ricardo Martinelli (2009-2014) y Juan Carlos Varela (2014-2019), incluso con la participación activa de prominentes figuras del movimiento civilista como el exministro de Seguridad, Jose Raúl Mulino. No existen dudas de que la geopolítica internacional con el Plan Colombia, la Guerra contra el Terrorismo y el Plan Mérida ha tenido un impacto decisivo en la formulación de la política de seguridad interna del Estado panameño. La misma se ha beneficiado de la cooperación militar estadounidense, a pesar de la prohibición constitucional establecida en 1994 de no tener ejército en Panamá.¹⁶ Esta dimensión internacional también ha reforzado la percepción de que el aumento de la criminalidad está enlazado con fuerzas externas que han propagado su actividad criminal en Panamá, en especial los carteles y guerrillas colombianos, las maras centroamericanas, e incluso en los medios se ha mencionado a la mafia china. En las políticas de mano dura, se asume que el Estado es antagónico y que tiene la capacidad de controlar a estos elementos extranjeros que amenazan el espíritu pacifista del pueblo panameño – se espera que las fuerzas del orden público salvaguarden a los ciudadanos panameños, naturalmente inclinados hacia la paz, de no caer víctimas de las maquinaciones de organizaciones criminales extranjeras que promueven la violencia.

Una vez más, ambas posiciones – la antimilitarista y la promilitarista–carecen de solidez, pues ignoran los evidentes vínculos del

¹⁶Ver el artículo de opinión publicado por Betty Brannan Jaen en La Prensa el domingo 18 de mayo de 2008 en el que reproduce las declaraciones del Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Robert Gates, de “que para los efectos prácticos, la fuerza pública de Panamá –supuestamente civil– es una fuerza militar en todo menos el nombre. (Ver noticia publicada martes pasado, 13 de mayo)”.

crimen organizado con los sectores políticos dominantes a lo largo y ancho del espectro político,¹⁷ además de que siguen considerando lo sucedido en Panamá como una anomalía en la historia de un país naturalmente inclinado hacia la convivencia pacífica. Aunque ambas perspectivas ignoran la ocurrencia de procesos similares en países vecinos, en los que nunca hubo la llamada narcodictadura de Noriega, también existe una contracorriente que asocia el incremento de la criminalidad con la entrada irrestricta de extranjeros a Panamá. El consenso de la opinión pública se dirige en especial hacia los inmigrantes de origen colombiano y venezolano, pero también se ha enfocado hacia las maras centroamericanas, en especial durante el periodo de gobierno de Mireya Moscoso (en el que se aprobó una llamada ley antimaras).¹⁸

IV. Hacia una explicación alternativa sobre el aumento de la violencia y el crimen organizado en Panamá

Para entender lo que ha ocurrido en Panamá durante los últimos treinta años, se necesita superar la amnesia histórica así como los acendrados mitos de identidad nacional. Hay que aceptar que en el país siempre ha existido la violencia y que el crimen organizado ha operado desde hace muchas décadas.¹⁹ Irónicamente, ha habido picos históricos en la actividad criminal que se relacionan con periodos de bonanza, producidos por la condición que ha tenido el

¹⁷En una nota periodística publicada en La Prensa el 30 de diciembre de 2010, el periodista Rafael Luna Noguera sostiene que han existido al menos diez casos judiciales de supuestas relaciones entre el narcotráfico y entidades gubernamentales panameñas durante los últimos quince años.

¹⁸Ver la noticia publicada en el Diario de Hoy de El Salvador el 20 de febrero de 2004 acerca de la firma de un acuerdo de cooperación para el combate de las maras entre los presidentes Francisco Flores de El Salvador y Mireya Moscoso de Panamá.

¹⁹En la opinión de este autor, incluso desde la época colonial con el inusual contrabando del siglo XVIII.

Istmo como lugar de trasiego e intercambio de personas y mercancías. Así pues, se ha producido el efecto contrario a lo que han propuesto los teóricos de la paz comercial – se ha dado un aumento en la violencia precisamente en aquellos momentos en los que existe un mayor auge comercial. Saltan a la vista el activo contrabando del siglo XVIII, los altos niveles de violencia durante la apoteosis de la construcción del ferrocarril transístmico (1849-1855) (McGuinness 2008) y el boom comercial de la Segunda Guerra Mundial (Michael Donahue comunicación personal); sin siquiera mencionar lo ocurrido durante los años en los que Panamá mostraba algunos de los índices de crecimiento económico más altos de toda América Latina.²⁰ En este mismo periodo, y a pesar de las cada vez más intensas políticas de “mano dura”, la tasa de homicidios aumentó de cerca de 10 a más de 20 por cada 100,000 habitantes, mientras que el número de pandillas aumentó en un 168%.²¹

Así pues, existen evidencias empíricas de que el aumento en la actividad comercial no necesariamente conlleva una disminución en los niveles de violencia como lo predecirían los teóricos de la paz comercial, sino que también puede asociarse con un incremento en la violencia y la criminalidad.²² Para comprender mejor el fenómeno que nos preocupa, necesitamos mirar con mayor detalle

²⁰Según cifras oficiales de la Contraloría General de la República, Panamá registró el crecimiento económico más acelerado de América Latina en 2007, 11.2 por ciento (El Economista, 27 de febrero de 2008).

²¹Ver el gráfico 1.1 sobre las tasas de homicidios por cada 100,000 habitantes en el IV Informe del Estado de la Región, 2008-2011 (p. 367). También ver el reportaje publicado por Xenia De León en el Panamá América, 29 de noviembre de 2010. Según cifras oficiales del Ministerio de Seguridad, “en 2005, las autoridades mantenían reportes de 88 pandillas, pero en 2010 la cifra creció a 236”.

²²¿Significa esto que hay que mantener a la población en la **pobreza** para evitar este aumento en la violencia? En *Fuera de los Pobres no hay Salvación*, el sacerdote jesuita Jon Sobrino (2009 p. 24-25), examina un dilema parecido al analizar el discurso del padre Ignacio Ellacuría sobre “el pueblo históricamente crucificado”

la dinámica de crecimiento económico del país desde una perspectiva histórica. Como argumentaban los llamados “apologistas de la dictadura”, las transacciones comerciales, o mejor dicho, los residuos de las mismas, siempre han sido dominados por un minúsculo grupo de comerciantes centrados en la ciudad de Panamá.²³ Esto ha producido un modelo de desarrollo excluyente, en el que la pobreza y la marginación conviven de manera cotidiana con la opulencia y el despilfarro.²⁴ Históricamente, esta ha sido una de las principales causas de los conflictos sociales en Panamá, siendo uno de los ejemplos más elocuentes el llamado “Incidente de la Tajada de Sandía” en 1856 (McGuinness 2008). ¿Pero por qué esta pobreza y marginación no se han traducido en germen revolucionario como en otros países?

Para esto se necesita entender que los mismos sectores sociales que dominan la economía comercial en forma “legal” también controlan sus ramales criminales de manera clandestina. En este sentido, las redes criminales existentes en los sectores marginales se convierten en subsidiarias y dependientes de los poderes que en última instancia controlan las esferas económicas y políticas del Estado nacional. De manera concomitante, mientras más transacciones legales ocurran en la economía comercial panameña mayores oportunidades habrá para la actividad criminal y para la incorporación de más personas de bajos recursos económicos en la oferta legal e ilegal de bienes y servicios para la economía global.

²³Por su condición subsidiaria y dependiente, Ricaurte Soler (1980) se referiría a la clase dominante panameña como la “lumpen burguesía”.

²⁴La desigualdad social y marginación que se vive en Panamá es violenta por su propia naturaleza desde la perspectiva de lo que Paul Farmer (2004) se ha referido como “violencia estructural”.

La íntima asociación que existe entre la economía comercial legal y la actividad criminal ilegal puede ser una de las principales explicaciones de la supuesta pasividad del pueblo panameño, así como de la aparente ausencia de movimientos revolucionarios en este país. Al no existir una clase terrateniente que impusiera un estricto orden moral a través de normas sociales, la cooptación y el clientelismo se han convertido en principales avenidas para que las élites que controlan la economía comercial puedan mantenerse viables. A esto se ha debido su historia cuando se han visto confrontadas por proyectos históricos alternativos como ocurrió en 1830 con el movimiento de José Domingo Espinar y en el 1870 cuando quienes respaldaban al llamado “Partido Liberal Negro” se tomaron las riendas del Estado Federal (McGuinness 2008, Figueroa-Navarro 1982). La necesidad de incluir a los sectores marginados en los supuestos beneficios de la actividad comercial también ha sido la principal razón para la que las élites intelectuales se hayan esforzado de manera vehemente en construir un imaginario nacional, en el que el espíritu mercantil panameño se opone a toda costa al carácter revolucionario y en el que su supuesta aversión en contra de la violencia lo lleva a buscar soluciones negociadas a través del uso de transacciones para solucionar prácticamente cualquier problema.

V. ¿Cómo se explican entonces las políticas de “mano dura” y la criminalización de la protesta?

Para mantener el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza, el Estado siempre necesita mantener una moralidad superior. La economía transaccional ha sido una fórmula muy exitosa para mantener la estabilidad y la gobernabilidad en el Istmo de Panamá

durante siglos, con excepción de aquellos periodos históricos en los que cambios rápidos y en algunas ocasiones inesperados han despertado los frustrados deseos de la población que busca ser cada vez más partícipe de la utopía comercial en la que ha sido socializada. En estos momentos se ha hecho necesaria la represión selectiva de aquellas fuerzas que amenazan la estabilidad de la paz comercial – ya sean organizaciones criminales, movimientos revolucionarios, activistas sociales, federaciones de estudiantes, sindicatos y movimientos indígenas y campesinos. Al parecer, el sistema dominante no hace diferencia entre unos y otros. Los mismos son presentados como seres irracionales que no apoyan el “progreso” y el “desarrollo nacional”, y que por lo tanto necesitan ser disciplinados para el mayor beneficio de la colectividad. Desde la perspectiva de la paz comercial, solo una desviación moral o la perniciosa influencia de fuerzas extranjeras pueden ser capaces de explicar tal inclinación hacia la subversión del orden establecido.²⁵

En la coyuntura presente, y dentro de esta guerra moral ente el crimen y la justicia, o entre el cambio y la estabilidad, los Estados Unidos se presentan a sí mismos como entidad moral superior, que es capaz de sancionar el buen comportamiento y castigar las desviaciones (ver los escritos de Jonathan Simon (2007 and 2001) acerca de la “severity revolution”). Así pues, son las insurgencias las que son asociadas con el imperio de las drogas y la violencia, y no

²⁵En la historia reciente, los casos de las expulsiones de los ciudadanos españoles Paco Aperador (2004) y Paco Gómez Nadal (2011) ilustran la generalizada creencia de que la rebelión solo es posible en Panamá gracias a la tenebrosa influencia de personas extranjeras (sobre la expulsión de Paco Aperador, ver el Panamá América, 14 de marzo de 2004, y sobre el caso de Paco Gómez Nadal, La Estrella, 5 de marzo de 2011). El llamado caso Gorriti (ver la comparación realizada por Betty Branman Jaén en La Prensa, 6 de marzo de 2011) y el papel desempeñado por el anarquista español José María Blázquez de Pedro en los movimientos sindicales panameños en la década de 1920 son importantes antecedentes de este discurso xenófobo en Panamá.

los grupos que controlan el poder a nivel nacional (a excepción de aquellos que se opongan de manera explícita a las políticas norteamericanas). En este sentido, la potencia mundial se convierte en árbitro moral que descarga sus culpas como principal consumidor sobre los países del sur, y más específicamente, sobre aquellos grupos que se oponen al orden capitalista.

Desde una perspectiva histórica, la cooperación militar estadounidense ha sido fundamental para el mantenimiento del discurso de la paz comercial en Panamá. Ante la falta de un Estado nacional robusto y lo suficientemente represivo, los grupos dominantes panameños se han visto obligados a recurrir a la asistencia directa de las fuerzas armadas norteamericanas en algunos de los momentos más álgidos de su difícil relación con las mayorías excluidas (por ejemplo, en las insurrecciones populares de 1885 y 1925). En otros momentos, también ha sido necesario fortalecer a las fuerzas del orden público a nivel doméstico como ocurrió en los años previos al golpe militar de 1968. En esta clase de coyuntura, la necesidad de combatir la criminalidad se convierte en justificación aceptable para el uso de la violencia ante los ojos de una población convencida de su destino manifiesto como “Singapur de las Américas”.²⁶ Por tal razón se hace necesario detener a quienes amenacen el pleno goce de los beneficios de la paz comercial a través de con-

²⁶Durante las últimas décadas han sido continuas las comparaciones que han realizado líderes de opinión pública entre el éxito comercial de Singapur y el potencial de Panamá para emularlo en las Américas. *The Economist* (14 de julio de 2011) publicó un artículo titulado “A Singapore for Central America?” que destacaba el espectacular crecimiento económico del 8% que experimentó Panamá entre 2005 y 2010, no sin antes llamar la atención sobre las diferencias que existen entre estos dos países en los campos de la educación y de las instituciones públicas. En una variante discursiva, algunos han reemplazado a Dubai como punto de comparación con relación al rápido crecimiento económico panameño. Por ejemplo, ver el artículo de Mariela Sagel, ¿Singapur o Dubai?, publicado en La Estrella de Panamá, 28 de agosto de 2011.

ductas degeneradas, tan extrañas al **espíritu comercial** del pueblo panameño.

VI. “¿Cómo estáis en sueño tan letárgico dormidos?”²⁷

Para salir de la duplicidad militarismo-civilismo que ha ahogado el discurso político y mediático panameño durante los últimos treinta y cinco años, se necesita reconocer que hay patrones de acción y de pensamiento en la sociedad panameña que anteceden tanto a la “noche oscura de la dictadura militar” como a la “presencia del enclave colonial norteamericano”. Aunque Soler (1980) consideró agotado el pensamiento liberal que había sustentado el discurso político de la clase dominante panameña durante el siglo XIX y los albores del siglo XX; en mi opinión, existen convicciones profundas tales como el mito de la paz comercial que han trascendido cualesquiera cambios políticos acaecidos en los últimos sesenta años, y que mantienen su vigencia como instrumentos de gobernabilidad en una sociedad que carece del estricto orden moral histórico establecido por una élite terrateniente.

El auge económico del siglo XXI, explosión de júbilo para una élite comercial finalmente liberada de las ataduras que les impusiera la presencia colonial estadounidense, va acompañado de la profundización de las desigualdades que se manifiesta de manera acentuada en las zonas marginadas, tanto en la ciudad como en el campo. Estos desequilibrios constituyen violencia estructural de carácter “legal”, que se manifiesta en expresiones de violencia tanto civil como política en los márgenes clandestinos de la ilegalidad.

²⁷ Agustín de Montesinos, *La Española*, 1511, citado en Sobrino (2009 p. 25).

Esto ayuda a explicar la paradoja del caso panameño en la que el crecimiento económico ha sido acompañado de un aumento de la criminalidad.

¿Pero por qué no traducir la desigualdad en germen de transformación hacia la búsqueda de un modelo de desarrollo alternativo más allá del comercio interoceánico? En esto consiste el éxito histórico del pensamiento transitista y de su corolario de la paz comercial, en apaciguar las frustraciones de las mayorías excluidas a través de la redistribución selectiva de los beneficios materiales de la actividad comercial, tanto en su versión legal como en su vertiente ilícita. En el devenir histórico de Panamá, cualquier desviación de esta norma ha sido considerada inaceptable, antinacional, y aberrante, y ha sido rechazada ya sea a través del monopolio del uso legítimo de la fuerza o por la indiferencia de una sociedad embriagada en las promesas seculares de una feria comercial que jamás termine.

Bibliografía

- Anderson, B. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso, 1982.
- Arosemena, J. *El Estado Federal de Panamá*. Panamá: Editorial Universitaria de Panamá, 1974.
- Buckley, K. *Panama: The Whole Story*. New York: Simon & Schuster, 1991.
- Dinges, J. *Our Man in Panama: The Shrewd Rise and Brutal Fall of Manuel Antonio Noriega*. New York: Times Books/Random House, 1991.
- Farmer, P. "An Anthropology of Structural Violence". *Current Anthropology* 45.3 (2004).
- Figuroa-Navarro, A. *Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903)*. Panamá: Editorial Universitaria de Panamá, 1982.
- Guevara-Mann, C. *Panamanian Militarism: A Historical Interpretation*. Ohio University Center for International Studies, 1996.
- Kempe, F. *Divorcing the Dictator: America's Bungled Affair with Noriega*. New York: G.P. Putnam's Sons, 1990.
- Koster, R., and Sánchez-Borbon, G. *In the Time of the Tyrants: Panama, 1968-1990*. New York: W. W. Norton, 1990.
- Lasso, M. "Race War and Nation in Caribbean Gran Colombia, Cartagena, 1810-1832" *American Historical Review* 336-361 (2006).
- "Race and Ethnicity in the Formation of Panamanian National Identity: Panamanian Discrimination against Chinese and West Indians in the Thirties". Paper presented at Latin American Studies Association (LASA) 2001.

- Lafeber, W. *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective*. Oxford University Press, 1989.
- McGuinness, A. *Path of Empire: Panama and the California Gold Rush*. Cornell University Press, 2008.
- Marx, A. *Making Race and Nation: A Comparison of South Africa, the United States and Brazil*. Cambridge University Press, 1998.
- Moore, B. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Beacon Press, 1967.
- Porras, B. *Memorias de las Campañas del Istmo, 1900*. Panamá: Instituto Nacional de Cultura y Deportes, 1973.
- Priestley, G. *Military Government and Popular Participation in Panama: The Torrijos Regimes, 1968-1985*. Westview Press, 1986.
- Simon, J. *Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford University Press, 2007.
- “Sanctioning Government: Explaining America’s Severity Revolution”. *University of Miami Law Review* 56 (2001): 217.
- Sobrinó, J. *Fuera de los Pobres no hay Salvación*. UCA Editores, 2009.
- Szok, P. *La Última Gaviota: Liberalism and Nostalgia in Early Twentieth Century Panama*. Greenwood Press, 2001.
- Soler, R. *Formas Ideológicas de la Nación Panameña*. Casa de las Américas, 1980.
- Zimbalist, A., and Weeks, J. *Panama at the Crossroads: Economic Development and Political Change in the Twentieth Century*. University of California Press, 1991.
- Wilson, Bruce M. *Costa Rica: Politics, Economics, and Democracy*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

Antecedentes de la configuración de los circuitos electorales (1984-2022)

Background of the Configuration of Electoral Circuits (1984-2022)

Juan Diego Alvarado* /

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-3674-1535>

Salvador Sánchez G.**

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

Resumen: Este artículo describe la evolución de la regulación constitucional y legal de las circunscripciones utilizadas para los procesos electorales mediante las que se eligen popularmente a los integrantes del Órgano Legislativo en la República de Panamá, desde 1984. Adicionalmente examina los conflictos derivados de la aplicación de las disposiciones vigentes, incluyendo la jurisprudencia relevante.

Palabras clave: derecho electoral, circuitos electorales, elecciones, registro electoral, electores.

Abstract: This article describes the evolution of the constitutional and legal regulation of the circumscriptions used for electoral processes through which the members of the Legislative Body of the Republic of Panama are popularly elected, since 1984. Additionally, it examines conflicts arising from the application of current provisions, including relevant jurisprudence.

Key words: Electoral Law, Electoral Circuits, Elections, Electoral Registry, Voters.

*Maestro en Democracia y Política Comparada por la University College London. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María La Antigua. Becario del Programa Chevening. Profesor universitario desde 2017, ha dictado los cursos de Ciencias Políticas y Teoría de la Democracia. Miembro de la Latin American Studies Association (LASA), la International Political Science Association (IPSA) y de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Ha presentado ponencias en el Congreso Latinoamericano de Ciencia Política en 2017 y 2019. Doctorando en Gobierno y Política en la Universidad de Maryland.

** Director del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral. 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. Estudios doctorales en la Universidad Complutense de Madrid. 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. Actualmente director de Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral.

I. Introducción

El presente artículo busca dar noticia de la evolución de la configuración de los circuitos electorales para las elecciones legislativas de la República de Panamá, entre 1984 y la actualidad.

El régimen político panameño es el de una democracia unitaria, bajo régimen democrático presidencial, con un Órgano Legislativo unicameral. Cabe advertir que entre 1983 y 2004 a los representantes populares que integraban el Órgano Legislativo se les denominaba legisladores, y a la cámara, Asamblea Legislativa. Desde 2004 a la cámara se le denomina Asamblea Nacional y a sus integrantes, diputados (las denominaciones tradicionales).

En la actualidad, como establece el Capítulo 1 del Título V de la Constitución Política, la Asamblea Nacional está compuesta por setenta y un diputados que pueden ser postulados por vía partidista o libre, que son electos por votación directa en circunscripciones que son uninominales o plurinominales. Las elecciones legislativas son concurrentes con las elecciones populares para presidente, alcaldes y representantes de corregimiento, concejales y diputados al PARLACEN.

La Constitución establece además que habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional (numeral 2 del artículo 147). La literatura especializada ha identificado como factores que impiden garantizar el principio de proporcionalidad en el sistema electoral el malaportamiento¹ y la desproporcionalidad en la regulación de los

¹Explica Sonneleitner (2008, 141) que el malaportamiento se refiere a "la relación desigual que puede existir entre el porcentaje de ciudadanos que residen en cada circuito legislativo y el por-

circuitos electorales.² En efecto, estudios previos han tratado los problemas de representación producto de las especificidades de la geografía electoral panameña a nivel legislativo (Sonnleitner 2010; Brown Araúz y Sonnleitner 2016). Sin embargo, es un aspecto que merece seguir siendo estudiado, para lo cual es importante establecer adecuadamente los antecedentes de la situación actual.

A continuación, presentamos un repaso de la evolución constitucional y el desarrollo legislativo y jurisprudencial sobre la configuración de los circuitos electorales desde 1983. Luego evaluamos el tema en relación con la reconfiguración de los circuitos electorales hacia las elecciones de 2024, considerando especialmente la situación causada por la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la ley 299 de 5 de mayo de 2022.

II. Evolución constitucional

Un análisis sobre la evolución constitucional acerca la configuración de los circuitos electorales utilizados para la elección de diputados a la Asamblea Nacional exige remontarse al período 1904-1968, durante el que las circunscripciones para la elección de diputados correspondían a la división político-administrativa de las provincias. Ese modelo fue interrumpido por el régimen

centaje de diputados electos en él, lo cual se traduce en distorsiones en el número promedio de electores por cada diputado entre los distintos circuitos que dividen el territorio nacional. Bunker y Navia (2010, 83) lo precisan como *“la relación entre el número de escaños por distritos y la población relativa del distrito respecto a la nacional, pero también puede ser entendido como la diferencia en el número de votos que se necesita para obtener un escaño”*. Sendos trabajos en la literatura relevante lo han indicado como una “disparidad” (Katz 1994, 19, citado en Reynoso 2004) o una “patología” (Taagapera y Shugart 1989).

²La desproporcionalidad es la diferencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños (Rae 1967; Loosemore y Hansby 1971). De igual manera, Sonnleitner entiende el concepto como *“la desproporcionalidad entre la parte de votos y la parte de escaños legislativos obtenidos por cada partido, que desemboca en la sobrerrepresentación de algunos partidos y en la subrepresentación de otros con respecto a su peso electoral efectivo”* (2008, 141).

militar establecido en 1968, y su Constitución de 1972, y tuvo una parcial y fugaz reaparición, para las elecciones legislativas de 1981. El modelo adoptado por la reforma constitucional de 1983 es diferente.

Cuadro No.1. *Comparación de las normas constitucionales sobre circuitos electorales*

Constitución de 1972 (1983)	Constitución de 1972 (2004)
<p>Artículo 141. La Asamblea Legislativa se compondrá de los Legisladores que resulten elegidos en cada circuito electoral, de conformidad con las bases siguientes:</p>	<p>Artículo 147. La Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un diputados que resulten elegidos de conformidad con la ley y sujeto a lo que se dispone a continuación:</p>
<p>1. Cada provincia y la comarca de San Blas se dividirán en circuitos electorales.</p>	<p>1. Habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional. Integrará un solo circuito electoral todo distrito en donde se elija más de un diputado, salvo el distrito de Panamá, donde habrá circuitos de tres o más diputados.</p>
<p>2. La provincia de Darién y la comarca de San Blas tendrán dos circuitos electorales cada una, y en éstos se elegirá un legislador por cada circuito electoral.</p>	
<p>3. Los actuales distritos administrativos que, según el último Censo Nacional de Población, excedan de cuarenta mil habitantes, formarán un circuito electoral cada uno y en tales circuitos se elegirá un legislador por cada treinta mil habitantes, y uno más por residuo que no baje de diez mil.</p>	<p>2. Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral.</p>

<p>El distrito de Panamá se dividirá a su vez en cuatro circuitos electorales, de conformidad con el numeral cinco de este artículo y según lo disponga la ley. En los circuitos electorales en que se debe elegir a dos o más legisladores, la elección se hará conforme al sistema de representación proporcional que establezca la ley.</p>	
<p>4. Excepto la provincia de Darién, la comarca de San Blas y los distritos administrativos actuales a que se refiere el numeral tres, anterior, en cada provincia habrá tantos circuitos electorales cuantos correspondan a razón de uno por cada treinta mil habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil, según el último Censo Nacional de Población, previa deducción de la población que corresponde a los actuales distritos administrativos de que trata el numeral tres. En cada uno de dichos circuitos electorales se elegirá un legislador.</p>	<p>3. A cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la presente norma.</p>
<p>5. Cada circuito electoral tendrá un máximo de cuarenta mil habitantes y un mínimo de veinte mil, pero la ley podrá crear circuitos electorales que excedan el máximo o reduzcan el mínimo anteriores, para tomar en cuenta las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de la población en circuitos electorales.</p>	<p>4. Para la creación de los circuitos, se tomará en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales.</p>

<p>6. Los partidos políticos que hubieren alcanzado el número de votos exigidos para subsistir como tales, y que no hayan logrado la elección de un legislador en algún circuito electoral, tienen derecho a que se les adjudique un escaño de legislador. La adjudicación se hará en favor del candidato que hubiere obtenido mayor número de votos para legislador, dentro de su partido.³</p>	
<p>7. Únicamente los partidos políticos podrán postular candidatos a legislador.⁴</p>	
<p>A cada legislador le corresponden dos suplentes, elegidos de igual modo y el mismo día que aquel, los cuales lo reemplazarán en sus faltas, según el orden de su elección.⁵</p>	<p>A cada diputado le corresponderá un suplente personal elegido con el diputado principal el mismo día que este, quien lo reemplazará en sus faltas.</p>
<p>Después de la primera elección de legisladores de que trata el presente artículo, la ley podrá establecer para la conformación de los circuitos electorales, pautas distintas a las contenidas en esta disposición, pero tomando en cuenta, como punto de partida, para la estructuración de los circuitos electorales, la división político-administrativa actual de los distritos.</p>	<p>El Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos legalmente reconocidos, en el marco del organismo de consulta instituido, elaborará y presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de diputados, con arreglo a lo dispuesto en esta norma constitucional.”</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del texto de la Constitución Política de 1972 (reforma de 1983 y reforma de 2004).

³La reforma constitucional de 2004 eliminó el diputado por agregación.

⁴La reforma constitucional de 2004 autorizó la postulación libre de diputados.

⁵La reforma constitucional de 2004 eliminó uno de los dos suplentes de diputado. Además, la ley electoral había desarrollado esta disposición entre 1984 y 1994, permitiendo que los diputados y los suplentes de diputado compitieran por separado. El nuevo lenguaje de la Constitución es más consistente con el cambio legislativo (elecciones de 1999 y siguientes), según el cual cada postulador a diputado lleva su suplente personal.

El Acto Constitucional de 1983, que reformó la Constitución de 1972, reintrodujo el Órgano Legislativo tradicional, así como del circuito como circunscripción en la que los diputados son elegidos popularmente. Destaca, en contraste con el régimen vigente hasta 1968, que se apoye principalmente en la unidad político-administrativa del distrito, adaptándose a circunstancias particulares para, excepcionalmente, establecer circuitos agrupando corregimientos (distrito de Panamá). Algunos de los circuitos elegirán un único diputado (circuitos uninominales) y otros a dos o más diputados (circuitos plurinominales). Ese diseño básico se mantendrá hasta la actualidad, aunque en 2004 se hicieron reformas al artículo 141 de la Constitución (artículo 147 vigente), que resultan trascendentes.

A. Los circuitos electorales (1983)

En primer lugar, la reforma constitucional de 1983 contempló los circuitos dentro de las provincias y comarcas existentes (numeral 1). La legislación sobre los límites político-administrativos era parte del Código Administrativo (de 1917) y se fue transformando a lo largo del siglo XX. A inicios de la década de los ochenta, se inició el intento de reemplazar íntegramente esa división político-administrativa, y aparecieron nuevas grandes divisiones (comarcas indígenas, provincia de Panamá Oeste) así como, ocasionalmente, nuevos distritos, y con mucha mayor frecuencia, nuevos corregimientos.

La fragmentación política-territorial se aceleró en las últimas décadas. Entre las elecciones de 1994 y 2019 aumentaron los distritos de 67 a 81 y los corregimientos de 511 a 679.⁶

El artículo 141 de la Constitución (1983) otorgó a Darién y la comarca Guna Yala (entonces denominada comarca de San Blas) dos circuitos uninominales respectivamente (numeral 2) y a la provincia de Panamá se le asignaron cuatro circuitos plurinominales (numeral 3).

La fijación de la fórmula de representación proporcional, para la adjudicación de curules en los circuitos plurinominales, se remite a la ley (parte final del numeral 3, del artículo 141 de la Constitución según la reforma de 1983). Al contar con circuitos donde las elecciones se deciden por pluralidad y circuitos en los que se reparten los escaños atendiendo a un sistema de representación proporcional, el sistema electoral se considera mixto.

Se fijan umbrales poblacionales para diversos fines: como para el establecimiento de circuitos electorales en los distritos con más de 40,000 habitantes (numeral 3 del artículo 141), o en el establecimiento del número de diputados por provincia (uno por cada 30,000 habitantes y uno más por residuo no inferior a 10,000, numeral 4), o la regla general para establecer circuitos electorales (máximo de 40,000 habitantes y mínimo de 20,000 (numeral 5).

Sobre esta última regla general, la Constitución dispuso de excepciones: la ley podrá crear circuitos electorales al margen de los umbrales generales fijados en el numeral 5, para tomar en cuenta

⁶El número de circuitos no cambió mucho entre 1994 y 2004, año éste último en que se fija en 39 el número de circuitos tras la reforma constitucional, vigente hasta hoy. Para las elecciones de 1994 y 1999 hubo 40 circuitos, mientras que para las elecciones de 2004 hubo 41.

...las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de la población en circuitos electorales.

Esa disposición ofrecerá un lenguaje que se preservará, con modificaciones, y en otro sentido, en la reforma constitucional de 2004.

Como se observa, en el artículo 141 no se fijó un número determinado de circuitos electorales, sino que establecieron unos primeros parámetros, y se autoriza que se modifiquen en adelante, tomando “como punto de partida, para la estructuración de los circuitos electorales, la división político-administrativa actual de los Distritos” (párrafo final).

Resulta llamativa la fórmula división “actual” de los distritos, que se utiliza dos veces en el artículo 141, en la medida que se refiere a 1983, y la modificación de la división político-administrativa es un ejercicio legislativo que ganó enorme dinamismo en las décadas siguientes.

La principal característica de este régimen constitucional sobre la configuración de circuitos electorales era la adaptabilidad al crecimiento demográfico, por lo que no se fijaba un número fijo de circuitos.

B. Los circuitos electorales (2004)

La regulación constitucional 1983-2004 presenta múltiples diferencias y otras tantas continuidades.

Entre las diferencias, destaca que desde 2004 se circunscribe el número de diputados a 71, por lo que cualquier cambio en la configuración de los circuitos está constreñido por ese dato.

Una segunda diferencia es la forma en que recoge la existencia de circuitos uninominales y plurinominales. La frase contenida en el numeral 1 del artículo 147 de la Constitución plantea potencialmente un cambio sustancial. En lugar de una fórmula de representación proporcional fijada en la ley para los circuitos plurinominales (como en el texto de 1983), se incorpora la idea de circuitos uninominales y plurinominales “...garantizándose el principio de representación proporcional”. Técnicamente esto supone un cambio normativo con grandes potencialidades. En principio, puede suponer que, en su conjunto, el sistema electoral aplicado a las elecciones de diputados sea proporcional y no solo proporcional la fórmula aplicada a los circuitos plurinominales.⁷

Si bien aquí se establecen parámetros para la conformación de circuitos, la norma de 2004 es más flexible que la de 1983, al no hacer referencia a los umbrales poblacionales. En su lugar, se hace una escueta mención a que se crearán los circuitos “en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral”, una regla que debe ser operacionalizada.⁸

⁷En la actualidad contamos con 39 circuitos, de los cuales 26 son uninominales y 13 son plurinominales, y la fórmula de adjudicación en los primeros es mayoría simple, y en los segundos, representación proporcional de listas, mediante cociente natural y resto mayor (con tramo final de adjudicación a los candidatos más votados).

⁸La introducción de la referencia al Padrón no se considera apropiado. La representación debe estar relacionada a la población, y no al número de electores. Sin embargo, el Padrón Electoral ofrece unas cifras ciertas que pueden ser más próximas a la adopción de la ley que fija el número e integración de los circuitos electores que el Censo de Población. Esto ha sido accidentalmente útil, en especial frente a la incertidumbre sobre el Censo de Población en Panamá, desde 2009.

III. Desarrollo legislativo y jurisprudencial

La legislación relativa a los circuitos electorales debe enmarcarse en la regulación constitucional, que se apoya, a su vez, en las normas sobre límites político-administrativos. Desde temprano en la transición democrática, sin embargo, hubo problemas relativos a la regulación de los límites político-administrativos.

Estando vigente el artículo 141 de la Constitución Política (1983), los circuitos electorales se apoyaban en la división político-administrativa establecida en las leyes, que se habían actualizado en 1981-1982.⁹ Una de las leyes aprobadas, sin embargo, no se llegó a publicar sino en 1994 (a pocos días de las elecciones generales), y fue luego declarada inconstitucional por la CSJ.¹⁰ Esta situación, que afectaba especialmente a las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, pasó relativamente inadvertida.

Mientras tanto, la configuración de los circuitos electorales se realizó mediante decretos del Tribunal Electoral.¹¹ También se expidió una ley con el propósito de regular la configuración de los circuitos y el aumento del número de legisladores; esto último en virtud de que el régimen constitucional hacía depender el tamaño de la cámara de representación del crecimiento de la población.

⁹Ley 2 de 21 de octubre de 1981 "Por la cual se aprueba la nueva división política administrativa de las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas", y Ley 1 de 1982 "Por la cual se aprueba la división político-administrativa de las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Darién, Panamá, Colón y la comarca de San Blas.

¹⁰En efecto, la ley 2 de 21 de octubre de 1981 fue declarada inconstitucional por Sentencia de 6 de julio de 1995, por haberse publicado extemporáneamente (el 29 de abril de 1994, en G.O. 22526, 13 años después de aprobada).

¹¹Así, mediante el Decreto 176 de 8 de septiembre de 1983 y el Decreto 16 de 28 de febrero de 1994.

La ley de 1993¹² señala al respecto que en

...los Circuitos electorales conformados se aplicará lo dispuesto en el Artículo 141 de la Constitución Nacional. Aquellos Circuitos donde se dé un aumento de la cantidad de Legisladores, se limitarán en cuanto a su crecimiento para la elección de los Legisladores que les correspondan, a no más de los que resultasen en proporción a un Legislador por cada cuarenta mil habitantes del Circuito, y uno más **por residuo que no baje de quince mil**, según el último censo de población. (énfasis nuestro).

Un ejemplo reciente de reconfiguración de circuitos electorales, que se ajusta a límites político-administrativos preexistentes, es la creación de los circuitos 12-1, 12-2 y 12-3 de la comarca Ngábe-Buglé. En la ley que los crea, de 2002¹³, se establece que sus límites político-administrativos serán los definidos en 1998.¹⁴

En aplicación de las nuevas normas constitucionales, de 2004, se expide legislación relativa a los circuitos electorales en 2006¹⁵ y en 2022.¹⁶

¹²Ley 28 de 14 de diciembre de 1993, "Por la cual se limita el Crecimiento del Órgano Legislativo".

¹³Ley 36 de 26 de julio de 2002 "Que crea los circuitos electorales 12-1, 12-2 y 12-3 en la Comarca Ngábe-Buglé".

¹⁴Ley 69 de 28 de octubre de 1998 "Por la cual se modifican y adicionan artículos a la ley n°1 de 1982 y se crean nuevos corregimientos en varios distritos de las provincias de Bocas Del Toro, Chiriquí y Veraguas, y nuevos distritos y corregimientos en la comarca Ngábe-Buglé."

¹⁵Ley 59 de 28 de diciembre de 2006, "Que configura los circuitos electorales para la elección de diputados". El artículo 3 de esta ley derogó la Ley 28 de 14 de diciembre de 1993, "Por la cual se limita el crecimiento del Órgano Legislativo".

¹⁶Ley 299 de 5 de mayo de 2022 "Que que configura los circuitos electorales para la elección de diputados". El artículo 3 de esa ley deroga la Ley 59 de 28 de diciembre de 2006.

La Ley 59 de 28 de diciembre de 2006, que configura los circuitos electorales para la elección de diputados, delimita y establece la nomenclatura de los circuitos uninominales y plurinominales a los que hace referencia el artículo 147 de la Constitución reformada en 2004. Establece los 26 circuitos uninominales y 13 plurinominales, así como se indican las unidades político-administrativas (comarcas, distritos, corregimientos) correspondientes. Estos circuitos han sido utilizados en las elecciones de 2009, 2014 y 2019.

El proyecto de ley presentado inicialmente por el Tribunal Electoral (de lo que fue luego la Ley 59 de 2006) contemplaba modificaciones al número de diputados en seis circuitos: Aumentaba uno en los circuitos 8-1 (de 3 a 4), 8-5 (de 3 a 4) y 8-10 (de 4 a 5), y reducía uno en los circuitos 8-6 (de 7 a 6), 8-7 (de 5 a 4) y 8-8 (5-4). Todo esto, para dar cumplimiento a la norma constitucional que exigía un reparto del número de diputados entre los circuitos en relación con el porcentaje de electores de cada circuito. Sin embargo, el texto aprobado por la Asamblea Nacional no mantuvo los cambios propuestos. La ley aprobada fue por eso demandada por inconstitucional.

A consecuencia de la demanda presentada, el párrafo del artículo 2 de la Ley 59 de 2006 que establecía que al circuito 8-1 (Arraiján) le correspondían 3 diputados, fue declarado inconstitucional por la CSJ en 2020.¹⁷ El fundamento de la CSJ fue que, según la información del propio Tribunal Electoral, el circuito 8-1 tenía una población electoral (Padrón Electoral) que según el nu-

¹⁷Sentencia de inconstitucionalidad de 6 de agosto de 2020, que declara que es inconstitucional el párrafo del artículo 2 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2006 que expresa “*Comprende el distrito de Arraiján, donde se elegirán tres Diputados*”.

meral 2 del artículo 147 de la Constitución exigía un número de diputados de 4.

Es importante tomar en cuenta que el artículo 147 de la Constitución (2004) también incluye una regla para la creación de circuitos, referida a la proporción de electores por circuito. Esa regla indica que para crear circuitos

...se tomará en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales.

El pasaje reproduce parcialmente en lenguaje del artículo 141 de la Constitución (1983), aunque en el artículo 147 (2004) se trata de establecer una regla general, mientras que en el artículo 141 se trataba de una excepción a la regla general de toques y mínimos poblacionales para la creación de circuitos electorales. Otra diferencia es que, mientras que el artículo 141 (1983) menciona como criterio la concentración de la población indígena, el artículo 147 (2004) se refiere simplemente a la concentración de la población.

La Ley 59 de 2006 fue subrogada por la Ley 299 de 5 de mayo de 2022, que cambió la nomenclatura de los circuitos correspondientes a la nueva provincia de Panamá Oeste¹⁸ y reordenó los circuitos restantes en la provincia de Panamá. Esta ley mantiene la

¹⁸ Creada mediante ley 119 de 30 de diciembre de 2013 "Que crea la provincia de Panamá Oeste, segregada de la provincia de Panamá".

distorsión identificada por la CSJ en la Ley 59 de 2006, y ha sido nuevamente demandada por inconstitucional. El principal argumento a favor de la inconstitucionalidad es que según el numeral 2 del artículo 147 de la Constitución, los “circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral”.

Los circuitos que debieron aumentar el número de diputados, además de Arraiján (ahora, 13-1), fueron La Chorrera (ahora 13-4) y el circuito 8-10 (24 de diciembre, Las Garzas, Mañanitas, Pacora, Pedregal, San Martín, Tocumen).

Los circuitos que debieron ver disminuido el número de diputados son: el circuito 8-6 (San Miguelito, de 7 a 6 diputados), el circuito 8-7 (Ancón, Bella Vista, Bethania, Calidonia, Curundú, El Chorrillo, Pueblo Nuevo, San Felipe, Santa Ana) y el circuito 8-8 (Don Bosco, Juan Díaz, Parque Lefevre, Río Abajo, San Francisco) que deberían elegir 4 diputados en lugar de 5.

IV. Conclusiones

Las dos leyes que han regulado la configuración de los circuitos electorales desde 2004 han sido iniciativa del Tribunal Electoral.

Sintetizando las reglas que establece el artículo 141 de la Constitución, toda propuesta legislativa de configuración de los circuitos electorales debe contener los siguientes elementos:

1. Conservar la elección de 71 diputados (párrafo inicial).
- 2 Si se elige más de un diputado en un distrito, el distrito integrará un único circuito electoral. Excepción: el distrito de Panamá, donde habrá varios circuitos de tres o más diputados (numeral 1).

3. Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el Padrón Electoral (numeral 2), previo a la adopción de la ley.
4. A cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de diputados con que cuentan al momento de entrar en vigor “la presente norma” (numeral 3), entendiéndose por ello, 2009, dado que esa disposición entró en vigor en aplicación de la disposición transitoria.
5. Para la creación de los circuitos, se tomará en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales (numeral 4).

El elemento incluido en el punto 1 establece una regla clara, que no necesite mayor comentario.

El punto 2 menciona una regla sencilla solo en apariencia: Todo distrito, donde se elija más de un diputado, será un circuito electoral. La sencillez proviene de que hoy sabemos qué distritos eligen más de un diputado porque tenemos un reparto de curules construido sobre la concentración de la población. En el modelo de 1983 “donde se elija más de un diputado”, era un dato cierto, basado en el Censo de Población y de los umbrales que daba la propia Constitución. La operación ahora debe hacerse sobre la base del numeral 2 del artículo 147: “en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral.” La operación es más compleja, pues exige relacionar el número de electores en el Padrón de cada distrito, con el número total de diputados a distribuir, que

es el de 71 menos aquellos garantizados por el numeral 3 a Darién y algunas comarcas.

La excepción a la regla, el distrito de Panamá, donde habrá varios circuitos de tres o más diputados (numeral 1), parece igualmente clara, pero dado lo indicado arriba, su aplicación también deviene compleja.

La regla 4 es una garantía de mínimos para la provincia de Darién y para algunas comarcas. Pero desde 2004 se ha aprobado otra comarca, que no tiene esa garantía.¹⁹

El peso normativo de la regla 5 es limitado. Lo es por varios motivos. El primero, por el lenguaje utilizado. La norma alude a “*criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales*”. “*Criterios*” y “*básicos*” no hacen sino reforzar la idea de que son guías elementales para configurar los circuitos electorales.

Además, los criterios básicos deben “*tomarse en cuenta*”. No deben dejar de examinarse, aunque ninguno de ellos determina por sí solo la configuración de los circuitos electorales, en presencia de reglas más precisas, fijadas en otros pasajes del artículo o de la Constitución. El más firme de los criterios mencionados, por su carácter objetivo, es la división político-administrativa, que además es incluido en otros pasajes del artículo 147 que sí se expresan como reglas.

De hecho, la división político-administrativa, para adquirir realidad jurídica, depende de estudios previos en los que los otros criterios mencionados en el artículo 147 han sido considerados, tal

¹⁹Es el caso de la Comarca Naso Tjër Di (creada mediante la ley 188 de 4 de diciembre de 2020). La comarca de Madugandi se creó mediante Ley 24 del 12 de enero de 1996, y la de Wargandi, creada mediante Ley 34 del 25 de julio de 2000, tienen además una peculiar forma de haberse integrado a los circuitos electorales de la comarca de Guna Yala.

y como lo dispone la ley vigente.²⁰ En efecto, el artículo 6 de la ley 65 de 2015 indica:

Artículo 6. Para la creación de nuevas divisiones político-administrativas en provincias, distritos, corregimientos y regímenes especiales se tendrán en cuenta los índices de población, la extensión territorial, la conservación ambiental, étnica y cultural, así como la descripción geográfica del territorio a segregar, además de la clasificación de los municipios que tiene expresamente establecida la ley que descentraliza la Administración Pública en Panamá.

Estos aspectos son levantados mediante informe socioeconómico y financiero del Ministerio de Economía y Finanzas e informe técnico de la Comisión Nacional sobre Límites Político-Administrativos. Así, toda consideración acerca de los aspectos territoriales, sociodemográficos, étnico-culturales y correspondientes a lazos de vecindad, vías de comunicación y factores históricos, está previamente contemplado por la Comisión Nacional sobre Límites Político-Administrativos. La Comisión Nacional sobre Límites Político-Administrativos es un ente interinstitucional que está integrada por el ministro de Gobierno, quien preside, el presidente de la Asamblea Nacional, el magistrado presidente del Tribunal Electoral, el ministro de Economía y Finanzas, el director del Instituto

²⁰Ver al respecto, la Ley 65 de 22 de octubre de 2015 "Que desarrolla normas para la creación y organización territorial del Estado panameño y dicta otras disposiciones", y su reglamentación mediante Decreto Ejecutivo 344 de 9 de diciembre de 2016.

Geográfico Nacional Tommy Guardia de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y el director del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

De ahí que el Tribunal Electoral, para confirmar si en efecto existen los criterios citados en el numeral 4 del artículo 147 de la Constitución, debe apoyarse en el primero de ellos, es decir, en los límites político-administrativos existentes. Todo eso como criterios básicos a tomarse en cuenta, complementarios de la regla del numeral 2, sobre proporción del número de electores.

De más está decir que en los dos ejercicios previos de iniciativa legislativa del Tribunal Electoral para la configuración de circuitos electorales se ha partido de los límites político-administrativos existentes, en cumplimiento, por lo tanto, del numeral 4 del artículo 147 de la Constitución.

Una mirada histórica a la configuración de los circuitos electorales revela algunos de los cambios y continuidades en la estructura de la representación democrática. Las circunscripciones son uno de los elementos clave para entender los sistemas electorales y, especialmente, la transformación de votos en escaños, en las elecciones legislativas. Futuros trabajos deberán poner la lupa sobre las dinámicas territoriales e identificar a los ganadores y perdedores de la configuración y re-configuración de los límites políticos-administrativos y de las circunscripciones electorales.

Bibliografía

- Brown Araúz, H., & Sonnleitner, W. (2016). La dinámica dual, entre cambio y continuidad, en el Sistema de partidos de Panamá. *Los sistemas de partidos en América Latina, 2015*, 339-397.
- Bunker, K., & Navia, P. (2010). Explicando la desproporcionalidad en América Latina: magnitud de distrito, malapportionment y fragmentación partidaria. *Revista Española de Ciencia Política, 23*, 81-110.
- Katz, R. (1994). *Electoral Systems*. Tallinn, Estonia.
- Reynoso, D. (2004). “La sobre representación distrital en Sonora y Sinaloa, 1994-2004: sus efectos en perspectiva comparada”, *Región y Sociedad* 16(29): 145-168.
- Sánchez, S. (2022). La Sentencia de Inconstitucionalidad y sus Efectos. Tres casos sobre decisiones del Tribunal Electoral, *Revista Ratio Legis*, N° 3 enero – junio 2022: 83-115.
- Sonnleitner, W. (2010). Desproporcionalidad y malapportionamiento legislativos en Panamá: reformas para mejorar el desempeño del sistema electoral. In *Las reformas electorales en Panamá: Claves de desarrollo humano para la toma de decisiones* (pp. 140-214).
- Taagepera, R. y Shugart, M. S. (1989). *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

La participación política: ¿un derecho humano protegido por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos?

Political participation: Is it a human right protected by the Inter-American System of Human Rights?

Roberto Ogg Fábrega*

Resumen: Este artículo tiene el interés de analizar los derechos civiles y políticos, precisamente, el derecho a la participación política en el marco del Sistema Interamericano de los derechos humanos, de manera que logremos identificar los principales instrumentos jurídicos, doctrinarios y jurisprudenciales que protegen aquel derecho y lo hacen justiciable. En ese mismo sentido, buscamos revisar la situación del estado de la democracia, particularmente, en la región de América Latina y el Caribe, a través de situaciones que servirán de casos prácticos para reflexionar sobre los desafíos y amenazas presentes y futuras del derecho a la participación política, el Estado de derecho y las democracias representativas.

Palabras clave: participación política, Sistema Interamericano de los derechos humanos, derechos civiles y políticos, democracia representativa, Estado de derecho.

Abstract: This article aims to analyze civil and political rights, specifically, the right to political participation within the framework of the Inter-American system of human rights, in order to identify the main legal, doctrinal and jurisprudential instruments that protect that right and make it justiciable. In the same direction, we seek to review the state of democracy, particularly in the Latin American and Caribbean region, through situations that will serve as practical cases to reflect the present and future challenges and threats to the right to political participation, the rule of law, and the representative democracies.

Key words: political participation, Inter-American System of Human Rights, civil and political rights, representative democracy, rule of Law.

*El autor es licenciado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María La Antigua y posee una maestría en Asuntos Internacionales: Economía, Política y Derecho de la Universidad Pontificia de Comillas. Participó en la Opinión Consultiva OC-28/21 sobre la Reelección Indefinida de la Corte Interamericana de los derechos humanos, en Costa Rica, y en la sesión marco del 60 aniversario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su sede, en Washington D.C. Además, ha publicado en la Revista Jus Humanis de Ginebra y en Iustitia et Pulchritudo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Santa María La Antigua, en temas relacionados con protección internacional, asilo y refugio en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos.

I. Introducción

En el contexto del súper ciclo electoral que acontece en la región latinoamericana, surgen varios cuestionamientos relacionados con los derechos políticos de los ciudadanos y las ciudadanas, sobre todo, de candidatos y candidatas a puestos de elección popular de Estados miembros del Sistema Interamericano de Protección de los derechos humanos. Aquellas dudas, sobre todo, están enfocadas en la justiciabilidad de los derechos civiles y políticos, como la participación política y despiertan el interés de toda la comunidad internacional, considerando el reiterado atropello a candidatos opositores durante los periodos electorales.

Durante el proceso electoral del 2021 de Nicaragua, el régimen de Ortega-Murillo, que ha sido considerado como autoritario por organismos internacionales (IDEA, 2023) y la comunidad internacional, tomó acciones directas en contra de candidatos opositores, principalmente su hostigamiento, acoso y hasta privación de libertad. En aquella ocasión, actores políticos de relevancia como Cristiana Chamorro, quien encabezaba la lista de la aceptación popular por parte de la oposición (Inestroza, 2021), además de Félix Maradiaga, Juan Sebastián Chamorro y Arturo Cruz fueron ordenados a guardar la medida cautelar de arresto domiciliario, todo en las vísperas de las elecciones presidenciales (BBC redacciones, 2021). Estas detenciones se sumaron a las decenas de presos políticos, algunos que permanecen detenidos hasta la fecha de esta publicación, a pesar de la orden expresa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la liberación de 45 de ellos (DW, 2022). Otros, que han sido puestos en libertad y luego fueron despojados

de su nacionalidad de manera arbitraria y deportados a Estados Unidos (Redacciones BBC Mundo, 2023). Para sorpresa de nadie, en los últimos comicios electorales, el régimen salió elegido con un porcentaje de 75.92% (Miranda, 2022).

Este caso no es aislado, en Venezuela, otro régimen considerado como autoritario (IDEA, 2023), también ha incurrido en prácticas abiertamente autocráticas. La administración de Maduro ha sido caracterizada por la detención de opositores políticos sin reparo de las normas penales o rechazo de la comunidad internacional. Según el Foro Penal, para el 31 de diciembre del 2021, el país sudamericano había apesado a 244 personas, muchos de ellos que no mantienen proceso judicial o este ha sido paralizado o que no poseen resolución condenatoria (Foro Penal, 2022). Por ejemplo, hace unos años fue pública la detención de Leopoldo López, quien hoy, a pesar de su liberación, sigue siendo acosado y hostigado por el régimen (Hernández, 2022).

Paralelamente, El Salvador ha dado también pasos hacia el autoritarismo en contravención a la Convención Americana. El actual presidente, Nayib Bukele, ha anunciado su interés de presentarse a las elecciones para un segundo periodo consecutivo, luego de que un fallo de la Sala Constitucional de El Salvador ordenara al Tribunal Supremo Electoral que permitiera que la persona que ejerce la presidencia participe en la contienda electoral en una segunda ocasión consecutiva e inmediata (BBC Mundo, 2021), a pesar de que la Constitución de aquel país lo prohíbe. Esta situación no solo pone en desventaja a los opositores políticos, sino también que debilita de una manera importante todo el sistema electoral y los cimientos democráticos de la región.

Y esta ha sido solo la historia reciente de la región latinoamericana y caribeña. A pesar de que hoy gozamos de un periodo extenso de democracia, el Estado de derecho y su institucionalidad han sido fuertemente azotados. Los fuertes signos de autoritarismo, junto con otros destellos, generan una fuerte preocupación en toda la población regional junto con la comunidad internacional.

Ante estos acontecimientos, entre otros, la comunidad internacional ha empleado muchos esfuerzos para bloquear a los regímenes. Por ejemplo, el gobierno de Washington, el 24 de octubre del 2022 anunció la ampliación de las sanciones, esta vez en contra de 500 personas nicaragüenses y sus familiares (Blinken, 2022). A esto le han sumado sanciones a empresas o instituciones como la autoridad de minería, la Dirección General de Minas, que forma parte del Ministerio de Energía y Minas, luego de considerar que esta sirve para el financiamiento del régimen de Ortega-Murillo. Pero en otros casos, como el de Venezuela, hoy se consideran levantar sanciones (BBC News Mundo, 2022).

Además, es importante destacar, a manera de introducción, los reiterados esfuerzos de los Estados latinoamericanos y caribeños de activar el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana que establece la suspensión de los Estados que hayan roto el orden democrático, faltando a su responsabilidad de celebrar elecciones periódicas, libres y justas, que no han tenido mayor resultado que la renuncia unilateral por parte de los Estados que incumplen el mandato de este acuerdo, sin repercusiones palpables (BBC News Mundo, 2022).

Ante este contexto, despierta nuestro interés de indagar sobre el rol del bloque latinoamericano y caribeño ante estos gobiernos

que han atropellado los derechos humanos de muchas personas. Particularmente, sobre la posición del Sistema Interamericano de Protección de los derechos humanos ante la violación de los derechos civiles y políticos, contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos de personas que han sido sometidas a situaciones de desventaja o directamente privados de participar en una elección.

¿Qué indica el marco normativo? ¿Existen pronunciamientos de la Corte Interamericana que pudieran darnos luces? ¿Pudieran los opositores hacer justiciable su derecho a la participación política ante nuestra Corte regional? Son algunas de las preguntas que intentaremos resolver, así como también identificar los retos que deriven de sus respuestas.

II. Marco teórico conceptual

1. El derecho a la participación

La historia de la participación política en América Latina es una historia compleja y multifacética, marcada por momentos de avance y retroceso en la lucha por la inclusión y la igualdad. Desde la época colonial hasta la actualidad, la región ha sido testigo de importantes transformaciones políticas, sociales y culturales que han dado forma a su realidad actual.

Nuestra historia tiene sus antecedentes en la antigua Grecia y Roma, donde surgieron los primeros sistemas políticos democráticos de la humanidad. En Grecia, los ciudadanos tenían el derecho y la responsabilidad de participar en la toma de decisiones políticas a través de asambleas populares y votaciones. En Roma, los ciuda-

danos también tenían el derecho de votar y participar en el proceso político a través de la elección de magistrados y la formación de asambleas populares.

Sin embargo, después de la caída del Imperio Romano, Europa experimentó un largo periodo de autoritarismo y monarquía, donde la participación política estuvo limitada a una élite selecta. Fue solo hasta la época moderna, con el surgimiento de los movimientos de independencia y las revoluciones democráticas, que se comenzó a experimentar una mayor participación política en Europa y América.

Durante la época colonial, las potencias europeas impusieron un sistema de dominación que restringió la participación política a una pequeña élite de criollos blancos, quienes controlaban el poder político y económico. Los pueblos indígenas y africanos fueron sometidos a la esclavitud y a la explotación, y sus voces y demandas fueron sistemáticamente silenciadas.

Los cabildos abiertos fueron una forma temprana de democracia participativa, donde los vecinos se reunían para discutir asuntos públicos y para elegir a sus representantes ante el gobierno español (Villoro, 1976, p. 23). En aquella época, los vecinos se reunían para discutir asuntos públicos de interés de todos y donde tomaban decisiones en asambleas que eran de acceso libre (Deere, 2001, p. 56). Este mecanismo de participación es un notable antecedente histórico de los sistemas políticos y parlamentarios de América Latina y el Caribe.

Durante la época colonial, los cabildos eran órganos administrativos que se encargaban de gestionar la vida municipal y de representar los intereses de los vecinos ante las autoridades colonia-

les. Los cabildos abiertos, por su parte, eran una forma de ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones y de hacer sentir la voz de los vecinos ante el gobierno.

Con el surgimiento de los movimientos de independencia en el siglo XIX, la región comenzó a experimentar una mayor participación política, aunque todavía limitada a una élite selecta. La mayoría de la población continuó siendo excluida del proceso político y relegada a la pobreza y la marginalidad.

Con la independencia de los países latinoamericanos, los cabildos abiertos evolucionaron y se transformaron en formas más sofisticadas de participación ciudadana. En muchos países, los cabildos abiertos fueron sustituidos por las asambleas populares, que eran órganos representativos de la voluntad popular y que tenían como objetivo discutir y deliberar sobre asuntos políticos y sociales.

En la década de 1930, los movimientos populares y sindicales comenzaron a emerger en varios países de América Latina, como México, Argentina y Brasil, dando lugar a una mayor participación política de las masas. En muchos casos, estos movimientos lograron el acceso al poder político y establecieron regímenes populistas que prometieron la inclusión social y económica de las mayorías.

Sin embargo, en la década de 1960, la región experimentó una oleada de dictaduras militares que reprimieron brutalmente cualquier forma de disidencia y limitaron severamente la participación política. Miles de personas fueron torturadas, desaparecidas o asesinadas por los regímenes militares en toda la región.

En la década de 1980, la región comenzó a experimentar una transición a la democracia, impulsada en gran medida por la presión de los movimientos sociales y la sociedad civil. En muchos

países, la oposición democrática logró forzar la transición a través de protestas pacíficas y elecciones libres.

Desde entonces, la región ha tenido altibajos en términos de consolidación democrática y participación política. Si bien muchos países han logrado establecer regímenes democráticos estables, otros han experimentado un retroceso en la participación política y la libertad civil, especialmente en países donde el crimen organizado y la corrupción han penetrado profundamente en las instituciones políticas.

A pesar de los desafíos persistentes, la región ha logrado importantes avances en la expansión de los derechos políticos y civiles. En las últimas décadas, la región ha visto el surgimiento de nuevas formas de participación política, como la participación ciudadana en la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la transparencia. La sociedad civil, los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales han desempeñado un papel fundamental en la promoción de la participación política y la democracia participativa en la región.

En la actualidad, América Latina sigue siendo un escenario complejo y desafiante para la participación política, pero también un lugar de enorme potencial para consolidarse.

Dentro de los principales desafíos en la región podemos destacar el debilitamiento de las normas democráticas, la polarización política, la desigualdad económica y social y la desinformación. A pesar de los avances en la realización de elecciones libres y justas, muchos ciudadanos sienten que sus voces no son escuchadas por los líderes políticos y que las instituciones democráticas no responden a sus necesidades y demandas.

Otro desafío es la corrupción, que ha penetrado profundamente en las instituciones políticas y ha erosionado la confianza de los ciudadanos en sus líderes y en la democracia en general. Muchos países de la región han implementado reformas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, pero aún hay mucho por hacer.

Además, la región enfrenta desafíos en términos de inclusión y equidad, especialmente para los pueblos indígenas, las mujeres y las minorías sexuales. A pesar de los avances en la lucha contra la discriminación y la violencia de género, la región aún tiene una larga camino por recorrer para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades para todos sus ciudadanos.

“La libertad no es nada si no tenemos un Estado de derecho, si no hay justicia y si la democracia no es lo suficientemente fuerte para defenderse a sí misma.”—Michelle Bachelet, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

III. El derecho de participación en los instrumentos jurídicos

1. En el ámbito universal

La revolución francesa trajo consigo no solo principios rectores de la convivencia social y sus gobiernos, sino también instrumentos jurídicos que fijaron derechos que buscaban que fueran justiciables, como lo fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789. Aquel instrumento estableció derechos humanos e imprescriptibles como la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Aunado a esto, reconoció el principio de igualdad ante la ley, que perdura hasta nuestros tiempos.

Luego de la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento de las Naciones Unidas con todo su aparato multilateral y el posterior desarrollo de sistemas regionales de protección de derechos humanos, aparecen instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Declaración Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y la Carta Democrática Interamericana del 2001. Esto junto con otros documentos que forman parte del marco jurídico internacional como los pronunciamientos de las cortes, los comités y las comisiones.

Estos documentos han expresado que el hombre tiene derecho a participar en los asuntos públicos, ya sea directamente o a través de un representante. Además, de tener acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país.¹

Ha sido un compromiso por parte de los Estados el de garantizar que se efectúe una alternancia en el poder, garantizando que los gobiernos, a través de su variedad de tipos, representen la voluntad de los electores.²

Esa igualdad ante la ley, a la que hemos hecho alusión con el surgimiento de la Declaración del Hombre y del Ciudadano (1789), se ha visto transcrita -con distintas expresiones- en los instrumentos jurídicos vigentes hasta la actualidad. Y este derecho a la igualdad se transpola también para los comicios electorales. Por

¹Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que reza de la siguiente manera: Artículo 21 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

²Idem.

ejemplo, el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos en su artículo 25 menciona que todos los ciudadanos gozarán de derechos y oportunidades como el de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.³

Notamos que estos instrumentos jurídicos destacan la importancia de que cohabiten varios elementos para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer plenamente su derecho a la participación política. Estos son: a) que exista una real condición de igualdad para participar, b) que existan elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto, c) que los resultados expresen la voluntad de los electores, d) que existan las condiciones para elegir libremente a representantes que dirijan los asuntos públicos.

2. En el ámbito regional

De una manera muy parecida a los instrumentos universales, los tratados que componen el Sistema Interamericano de Protección de los derechos humanos también desarrollan los derechos civiles y políticos, en particular, el derecho a la participación política.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, establece que toda persona, legalmente capa-

³Artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos que establece lo siguiente: "Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

citada tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes y de participar en elecciones populares, que deberán ser de voto secreto, genuinas, periódicas y libres. El mismo documento también incluye una disposición que contiene, como un deber, el de votar en las elecciones populares del país, cuando se encuentre capacitado para esto.

En el mismo sentido, la Convención Americana de los derechos humanos, principal instrumento para la protección de los derechos humanos en la región, establece en su artículo 23 los derechos políticos de todos los ciudadanos, que citamos a continuación:

Artículo 23. Derechos políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente escogidos;
- b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capa-

cidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Con el mismo interés de promover que los ciudadanos que puedan ejercer de manera efectiva su derecho a la participación política, los instrumentos internacionales de la región también destacan una serie de elementos que los Estados deben garantizar. Estas son: a) que exista una real condición de igualdad para participar, b) que existan elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto, c) que los resultados expresen la voluntad de los electores, d) que existan las condiciones para elegir libremente a representantes que dirijan los asuntos públicos.

En un contexto político de igual complejidad que el del siglo XX, a principios este nuevo siglo, los Estados latinoamericanos y caribeños se reunieron para firmar la Carta Democrática Interamericana. Durante la sesión de Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en Lima, Perú, los Estados reconocieron que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de este organismo es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención. En aquella ocasión, aprobaron una disposición que establecía que la celebración de elecciones periódicas, libres y justas son elementos esenciales de una democracia representativa. Citamos:

Artículo 3. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con subjec-

ción al Estado de derecho; la celebración de las elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de los partidos y organizaciones políticas; la separación e independencia de los poderes públicos. (Organización de Estados Americanos, 2001).

A su vez, en este mismo instrumento, los Estados aprobaron disposiciones que permiten disponer visitas y llamar a un Consejo Permanente para tomar acciones diplomáticas aplicadas a los Estados miembros que alteren el orden constitucional y el orden democrático, y en caso de no reestablecer las condiciones propicias para que el régimen regrese a uno que represente la voluntad de los ciudadanos, la potestad de invocar su suspensión del ejercicio de su derecho de participación en la OEA.⁴

⁴Artículos 18, 20 y 21 de la Carta Democrática Interamericana, 2001 que citamos a continuación:
"Artículo 18. Cuando en un Estado miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y este realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento."
"Artículo 20. En caso de que en un Estado miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente. El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.
Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que esta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.
Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.
Artículo 21. Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado miembro y que las

Ante lo antes expuesto, notamos que los instrumentos universales así como los regionales brindan una suprema importancia a que los Estados latinoamericanos y caribeños mantengan una democracia representativa, desarrollando así los elementos que deben existir para que esto ocurra, siendo entre estos, la existencia de una condición de igualdad no solo para escoger a nuestros representantes, sino también al ser escogidos, algo en lo que nos detendremos en otro apartado.

A través de los documentos que hemos mencionado, en conjunto con los instrumentos de carácter universal del derecho internacional de los derechos humanos, así como la doctrina y jurisprudencia que analizaremos más adelante, podemos concluir que el Sistema Interamericano cuenta con el marco normativo y complementario para que los derechos civiles y políticos, particularmente el derecho a la participación política, sea justiciable no solo en los tribunales de justicia domésticos, sino también en la Corte Interamericana de los derechos humanos.

IV. La participación en la doctrina y jurisprudencia internacional

1. Desarrollo de la doctrina en cuanto al derecho a la participación política

gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado miembro afectado.

Para la Real Academia de la Lengua, la participación política se refiere a la actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto o con cualquier otro modo (Real Academia de la Lengua Española, 2006). En ese mismo sentido, José Woldenberg definió la participación política como el proceso constante de aprendizaje por parte del ciudadano, en donde estos se involucran en la vida política y democrática del país, no solo para elegir a sus representantes sino también para exigir la rendición de cuentas y vigilar el desempeño de los gobernantes (Fondo de la Cultura Económica en México, 2000).

La participación ciudadana activa es esencial para asegurar que las decisiones políticas reflejen las necesidades y preferencias de la sociedad, así lo aseguró Daniel Zovatto, director para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional (Zovatto, *La participación política: ¿un derecho o un deber?*, 2019, p. 36). Y para Zovatto, la indiferencia de los ciudadanos y ciudadanas ante la administración pública, eleva la probabilidad de que las decisiones, que pudieran afectar nuestros intereses, sean tomadas por una pequeña élite que desconoce los testimonios y perspectivas de toda la población o que no tiene como prioridad el bien común.

Los ciudadanos y ciudadanas pudieran tener un rol activo de fiscalización a través de mecanismos de participación ciudadana y ejercer controles sobre el trabajo de los gobernantes, disminuyendo los casos de corrupción o ejerciendo presión para que aquellos sean investigados y condenados (Zovatto, *La participación política: ¿un derecho o un deber?*, 2019, p. 36).

En palabras de Norberto Bobbio (Bobbio, 1984, p. 34):

La participación política es la forma más efectiva de ejercer el poder ciudadano y controlar a los gobernantes. La participación puede tomar muchas formas, como votar, hacer campaña, protestar, contactar a los representantes electos y participar en organizaciones políticas. Pero sin la participación activa de los ciudadanos, la democracia se convierte en un sistema de representación en lugar de un gobierno de la gente. La democracia no es solo un asunto de elegir líderes, sino también de participar en la toma de decisiones y en la definición de las políticas públicas. La participación ciudadana activa es la clave para mantener una democracia viva y saludable.

Por su lado, el autor brasileño Leonardo Avritzer comparte la opinión de que la participación ciudadana en su matiz de fiscalización puede servir como método para lograr la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública (Avritzer, 2009, p. 2). Por ejemplo, el presupuesto participativo ha funcionado en países como Brasil para la identificación de necesidades y elaboración de políticas públicas inclusivas, que reflejen los intereses de todas y todos los ciudadanos, incluyendo minorías que pudieran encontrarse subrepresentadas en los organismos convencionales de toma de decisiones. Adicionalmente, los consejos ciudadanos, que encuentran sus bases en los cabildos de la época colonial, también representan un mecanismo para tomar decisiones en materias específicas como salud, educación e infraestructura, que afectan de manera directa a los ciudadanos y ciudadanas a diario.

En su libro *Cómo Mueren las Democracias*, Levitsky y Ziblatt mencionan que:

La participación ciudadana es una condición necesaria para el mantenimiento de la democracia. Cuando los ciudadanos se involucran activamente en la política y defienden sus derechos, se crea un contrapeso al poder político y se reduce el riesgo de abusos y arbitrariedades por parte de los gobernantes. La participación ciudadana también es esencial para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, ya que fomenta la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública. Por otro lado, cuando los ciudadanos se desinteresan de la política y no participan en la toma de decisiones, se debilita la democracia y se corre el riesgo de que surjan líderes políticos autoritarios y populistas que buscan imponer sus propias agendas políticas en detrimento de los intereses de la sociedad en general. (Levitsky & Ziblatt, 2018, p. 73)

En ese mismo sentido, Acemoglu y Robinson destacan la importancia de la participación política como fundamental para la construcción de instituciones políticas inclusivas y el fortalecimiento de la democracia. Ellos sostienen que cuando los ciudadanos y ciudadanos son partícipes de los procesos políticos de tomas de decisiones, se sienten mayormente comprometidos con la defensa de sus derechos y el bien común. Desde esta perspectiva, la parti-

cipación política evita que los líderes políticos actúen con base a intereses particulares y representa no solo un derecho fundamental sino también una condición necesaria para el desarrollo sostenible y la estabilidad política (Acemoglu & Robinson, 2012, p. 385).

La participación política es un indicador fundamental para medir la calidad de las democracias, pues esta demuestra la capacidad de las ciudadanas y los ciudadanos de influir en las decisiones políticas y en la elaboración de políticas públicas (Lagos & Garretón, 2003, p. 188).

De una forma un poco más científica, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General No. 25, acerca del alcance del artículo 25 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos comentó que: “se reconoce y ampara el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública (Comité de Derechos Humanos, 1996).

La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, conocida como la Comisión de Venecia, por su parte ha manifestado que la democracia participativa es una forma de construir sociedades más justas e inclusivas. Una democracia con esta denominación se traduce en una en la que existen las condiciones reales y efectivas para que las ciudadanas y ciudadanos participen en la toma de decisiones que afectan su vida, así como de controlar las actuaciones de las autoridades públicas (Comisión de Venecia, 2016). Para ellos, es importante que los Estados promuevan y protejan el derecho a la participación política y pública y que fomenten la cultura de participación y la colaboración entre las ciudadanas y ciudadanos y las autoridades (Comisión de Venecia, 2016).

En la misma dirección, la Comisión Interamericana expresó que:

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

Para la Comisión Interamericana, el Estado debe proteger los derechos de las personas que participan en la vida política y electoral para garantizar la libre expresión de la voluntad popular y la construcción de democracias representativas (Comisión Interamericana de derechos humanos, 2019, p. 27). Esta protección es fundamental para que las personas que participen tengan acceso efectivo a los puestos de elección popular, sobre todo, de grupos que han

sufrido de discriminación histórica y estructural que puede afectar su capacidad de organizarse y participar en la vida política y electoral, al encontrarse limitados en cuanto a recursos, información y espacios públicos y sociales (Comisión Interamericana de derechos humanos, 2019, p. 12). Brindamos cita:

La promoción de la participación política con enfoque de derechos humanos implica la adopción de medidas para garantizar el acceso igualitario y no discriminatorio a los procesos políticos y electorales, así como la protección de los derechos de los grupos históricamente marginados y discriminados, como las personas indígenas, afrodescendientes, LGBTI y personas con discapacidad. (Comisión Interamericana de derechos humanos, 2019, p. 15)

El extracto antes citado entraña uno de los elementos esenciales para el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, particularmente, el derecho a la participación política en el marco del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, y es que deben existir las condiciones reales para que las ciudadanas y ciudadanos participen en las decisiones políticas y en la adopción de políticas públicas que afectarán sus vidas. En cuanto a esto, la Comisión ha sido reiterativa al establecer que el acceso efectivo y en igualdad de condiciones es fundamental para la realización de una sociedad democrática, considerando que la democracia no es solo un sistema político sino que implica la existencia de una sociedad abierta, plural y participativa, en la que todas las ciudadanas y ciudadanos

tengan la capacidad de ejercer sus derechos políticos y participar en la vida política en igualdad de condiciones (Comisión Interamericana de derechos humanos, 2019, p. 13).

2. Jurisprudencia y pronunciamientos de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos

Han sido varios los casos en los que la Corte Interamericana de los derechos humanos ha interpretado los derechos civiles y políticos contenidos en los instrumentos jurídicos regionales. Dentro del cuerpo de sus sentencias, han resaltado la importancia del derecho a la participación política en igualdad de condiciones como uno de los pilares de nuestros sistemas democráticos.

Por ejemplo, en el Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, la Corte manifestó que:

El derecho a la participación política es un derecho fundamental que encuentra sustento en la libertad, la igualdad y la justicia, así como en el reconocimiento de la dignidad humana. Este derecho tiene una importancia fundamental en el sistema democrático, ya que garantiza la posibilidad de que todas las personas puedan intervenir en la toma de decisiones que afectan su vida y su futuro, y de controlar a quienes ejercen el poder público. (Corte Interamericana de derechos humanos, 2006)

En ese mismo sentido, manifestaron en el Caso de las Desapariciones Forzadas vs. Honduras que:

La participación política es esencial para la vigencia del sistema democrático, ya que permite a los ciudadanos el ejercicio de su derecho a intervenir en la toma de decisiones que afectan su vida y su futuro, así como el derecho a controlar y fiscalizar a quienes ostentan el poder público. Por tanto, el Estado está obligado a adoptar medidas efectivas para garantizar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, y a proteger este derecho frente a cualquier amenaza o violación que pudiera afectarlo. (Corte Interamericana de derechos humanos, 2002, p. 65)

No obstante, la Corte Interamericana ha interpretado los instrumentos internacionales que forman parte del Sistema de Protección de los derechos humanos en un sentido en el que no han limitado los derechos civiles y políticos a los actos de votar y presentarse para una candidatura como a ostentar un puesto público sino que también ha reconocido como una condición necesaria para su pleno ejercicio que también deben conjugar los elementos materiales necesarios que garanticen que esto suceda. Precisamente, deben existir condiciones reales y no solo jurídicas para que los ciudadanos puedan participar políticamente, por tanto, ha señalado que representa una responsabilidad de los Estados garantizar el acceso a todas las personas a los procesos y procedimientos electorales, así como de establecer las condiciones necesarias para que la participación política sea efectiva y significativa (Corte Interamericana de derechos humanos, 2006).

Desde esta perspectiva, la Corte ha manifestado, en sentencias como la del Caso López Álvarez vs. Honduras que para que la participación política sea protegida en el Sistema Interamericano y que los ciudadanos y ciudadanas puedan ejercer plenamente aquel derecho, deben presentarse elementos como los siguientes:

- A) Acceso a la información: Las personas deben tener acceso a información completa, precisa y oportuna sobre los asuntos públicos y los procesos electorales para poder tomar decisiones informadas.
- B) Libertad de expresión: Las personas deben tener libertad para expresar sus opiniones, ideas y críticas sin temor a represalias o censura.
- C) Libertad de asociación: Las personas deben tener libertad para asociarse con otros individuos o grupos políticos sin temor a represalias o discriminación.
- D) Igualdad ante la ley: Todas las personas deben ser tratadas de manera igual ante la ley, sin discriminación por motivos de género, raza, origen étnico, religión, orientación sexual o cualquier otra condición.
- E) Garantías para la celebración de elecciones libres y justas: Las elecciones deben ser organizadas y supervisadas por autoridades independientes e imparciales, y los procesos electorales deben ser transparentes, equitativos y garantizar el derecho al voto secreto. (Corte Interamericana de derechos humanos, 2019, p. 26)

Todas estas garantías tienen igual importancia a la luz de la interpretación de la Convención Americana, para hacer efectivo el derecho a la participación política. Sin embargo, en cuanto al

último punto, es decir, el valor de celebrar elecciones libres y justas, la Corte ha sido muy abundante, enfocada en este elemento como imprescindible para garantizar que todos los actores políticos tengan igualdad de condiciones.

Por ejemplo, en su reciente Opinión Consultiva OC 28/21 sobre la reelección indefinida, la Corte manifestó que:

...la periodicidad de las elecciones, también tiene como objetivo asegurar que distintos partidos políticos o corrientes ideológicas puedan acceder al poder. Sobre este punto, la Carta Democrática Interamericana establece que otro de los elementos de la democracia representativa es el “régimen plural de partidos y organizaciones políticas” En este sentido, este Tribunal resalta que las agrupaciones y los partidos políticos tienen un papel esencial en el desarrollo democrático.

El pluralismo político es fomentado por la Convención Americana al establecer el derecho de todos los ciudadanos a ser elegidos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho de reunión, el derecho de asociación y la obligación de garantizar los derechos sin discriminación. La Corte ha establecido que estos derechos hacen posible el juego democrático. (Corte Interamericana de derechos humanos, 2021, p. 23).

En el mismo orden de ideas, expresó en su sentencia del Caso Castañeda Gutman vs. México que los Estados miembros del Sistema Interamericano de Protección de los derechos humanos deben estar comprometidos con la celebración de elecciones periódicas, que deben reunir ciertas características para que sean consideradas verdaderamente libres y auténticas. Citamos:

La celebración de elecciones libres y periódicas implica que las mismas se realicen en un ambiente de libertad, transparencia y equidad, donde los actores políticos puedan competir en igualdad de condiciones y donde los votantes puedan elegir de manera libre e informada. Las elecciones deben realizarse con el respeto a los derechos políticos de todas las personas, y los Estados deben garantizar la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica de la ciudadanía, así como la independencia e imparcialidad de los órganos electorales encargados de la organización y control de los comicios...

La periodicidad de las elecciones es necesaria para garantizar la renovación de las autoridades y para que la ciudadanía pueda expresar su opinión sobre las políticas públicas y la gestión gubernamental. En este sentido, los Estados tienen la obligación de celebrar elecciones libres y periódicas, de manera que las ciudadanas y los ciudadanos tengan la oportunidad de elegir libremente a sus autoridades. (Corte Interamericana de derechos humanos, 2008, p. 183).

Es natural que, al momento de que las personas busquen ejercer sus derechos políticos, particularmente, el de la participación política, existan factores y fuerzas externas a nuestro sistema jurídico que impidan que, la igualdad ante la Ley concedida a través de los tratados internacionales, no se materialicen. Estas circunstancias, como pudiera ser la diferencia entre el financiamiento de los partidos políticos frente a las candidaturas independientes, no pueden hacer que los Estados ignoren su responsabilidad de promover los mecanismos legales y condiciones necesarias que permitan que aquellas minorías accedan a puestos de elección y que su voluntad se vea representada.

A manera de ejemplo, citamos un extracto de la reciente Opinión Consultiva OC 28/21 que nos arroja luz sobre esto:

El sistema democrático implica que la persona con la mayor cantidad de votos asume el cargo de elección popular. Sin embargo, siempre se debe garantizar el derecho de las minorías a plantear ideas y proyectos alternativos, así como su oportunidad de ser electos. En este sentido, el pluralismo político implica la obligación de garantizar la alternancia en el poder: que una propuesta de gobierno pueda ser sustituida por otra distinta, tras haber obtenido la mayoría necesaria en las elecciones. Esta debe ser una posibilidad real y efectiva de que diversas fuerzas políticas y sus candidatos puedan ganar el apoyo popular y reemplazar al partido gobernante. (Corte Interamericana de derechos humanos, 2021, p. 23).

Desde una perspectiva muy parecida, la Corte en sus sentencias de los casos *La Última Tentación de Cristo vs. Chile* (Corte Interamericana de derechos humanos, 2001) y *Yatama vs. Nicaragua* (Corte Interamericana de derechos humanos, 2005), expresó que las sociedades democráticas no pueden ignorar la existencia de las minorías y resaltó que el respeto a la voluntad de aquellos grupos es parte esencial del pluralismo político y principio fundamental de la democracia, por lo que los Estados tienen la obligación de proteger el derecho de las minorías de expresarse, organizarse y participar en la vida política y cultural del país.

Pero para que existan las condiciones reales de acceso a aquellos puestos públicos y el ejercicio efectivo al derecho a la participación política, en especial de los grupos minoritarios o que han sido víctima de discriminación histórica y estructural, la Corte ha manifestado que debe haber un compromiso de las partes de acceder al poder público respetando las normas constitucionales y electorales y el respeto a los límites impuestos por la Ley que permiten la propia existencia de la democracia. Lo expresó en su Opinión Consultiva OC 28/21 de la siguiente manera:

En este sentido, el respeto pleno al Estado de Derecho implica que las modificaciones de las normas relativas al acceso al poder de forma que beneficien a la persona que se encuentra en el poder, y pongan en una situación desventajosa a las minorías políticas, no son susceptibles de ser decididas por mayorías ni sus representantes. De esta manera, se evita que gobiernos autoritarios se per-

petúen en el poder a través del cambio de las reglas del juego democrático y, de esta forma, se erosione la protección de los derechos humanos. (Corte Interamericana de derechos humanos, 2021, p. 24).

Además, mediante sentencias como la del Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú (Corte Interamericana de derechos humanos, 2006) y *Yakye Axa vs. Paraguay* (Corte Interamericana de derechos humanos, 2005), la Corte ha establecido que el Estado de derecho representa el sometimiento del poder estatal a la legalidad, que no puede ejercerse sin límites pues ello pudiera significar la vulneración de los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles y políticos como el derecho a la participación política. Para ellos, el respeto al Estado de derecho implica, entre otras cosas, la existencia de un sistema jurídico predecible y accesible, la independencia judicial, la existencia de controles y contrapesos establecidos por la ley y respetar los derechos y libertades fundamentales de las personas en todo momento.

La Corte ha insistido en que las restricciones de los derechos políticos, como la participación política deben estar sujetas a principios, no solo de legalidad del que ya hemos hecho alusión, sino también de proporcionalidad y necesidad.

En cuanto al principio de proporcionalidad, las sentencias han hecho énfasis en que las medidas que restringen derechos humanos, como el de la participación política, no pueden ser más amplias de lo necesario para alcanzar el fin legítimo conseguido. Las medidas deben ser evaluadas tomando en consideración los elementos y circunstancias específicas de cada caso (Corte Inter-

mericana de derechos humanos, 2007, p. 71). Es por esto que la Corte hace un llamado a los Estados a que ponderen los efectos negativos que la medida puede tener sobre los derechos protegidos y así evitar medidas excesivas o desproporcionadas que restrinjan de una manera innecesaria los derechos fundamentales de las personas (Corte Interamericana de derechos humanos, 2012, p. 191). Además, las medidas adoptadas deben tener una justificación legítima y estar diseñada para reducir al mínimo la afectación de los derechos protegidos (Corte Interamericana de derechos humanos, 2016, p. 209).

Sobre el principio de necesidad, la Corte ha mencionado que toda medida restrictiva de derechos humanos debe ser imprescindible para alcanzar el fin legítimo que se persigue y no puede ser sustituida por medidas menos restrictivas (Corte Interamericana de derechos humanos, 2012, p. 209). Las medidas adoptadas deben ser estrictamente necesarias y no debe existir alguna otra que restrinja en menor medida los derechos, teniendo como enfoque principal proteger el interés público o social que tenga un valor constitucional o convencional (Corte Interamericana de derechos humanos, 2005, p. 127).

Este compromiso de las partes a las normas electorales y al orden constitucional es fundamental para el respeto del Estado de derecho y la democracia representativa. Situaciones como la perpetuación al poder, a través de sistemas que permiten la reelección indefinida, pudiera vulnerar el derecho a la participación, haciendo las condiciones materiales más complicadas para que exista una igualdad de oportunidades. La Corte ha considerado que los principios de la democracia incluyen, además de la periodicidad de las

elecciones, el pluralismo político y el respeto al Estado de derecho, las obligaciones de evitar que una persona se perpetúe en el poder, y de garantizar la alternancia en el poder y la separación de poderes (Corte Interamericana de derechos humanos, 2021, p. 84), protegiendo, a través de limitaciones, el sistema de frenos y contrapesos que garanticen la separación de poderes.

Así el Tribunal lo ha manifestado:

La Corte considera que la prohibición de la reelección presidencial indefinida tiene una finalidad acorde con el artículo 32 de la Convención, ya que busca garantizar la democracia representativa, sirviendo como salvaguardia de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana. En particular, la prohibición de la reelección presidencial indefinida busca evitar que una persona se perpetúe en el poder, y, de este modo, asegurar el pluralismo político, la alternancia en el poder, así como proteger el sistema de frenos y contrapesos que garantizan la separación de poderes (supra párrs. 43 a 85). Al ser la democracia representativa uno de los principios sobre los cuales se funda el sistema interamericano, las medidas que se tomen para garantizar la tienen una finalidad legítima de acuerdo a la Convención. (Corte Interamericana de derechos humanos, 2021, p. 119)

Además, agregó que:

La democracia representativa, así como la obligación de garantizar los derechos humanos sin discriminación, parten del hecho de que en la sociedad existen una diversidad de corrientes e ideologías políticas. Por ende, no existen opiniones o tendencias que sean unánimemente aceptadas... Por lo tanto, este Tribunal considera que la permanencia en funciones de una misma persona en el cargo de la Presidencia de forma ilimitada propicia tendencias hegemónicas que resultan en el menoscabo de los derechos políticos de los grupos minoritarios y que, en consecuencia, minan el régimen plural de partidos y organizaciones políticas.

La falta de limitaciones a la reelección presidencial conlleva el debilitamiento de los partidos y movimientos políticos que integran la oposición, al no tener una expectativa clara sobre su posibilidad de acceder al ejercicio del poder. La debilitación de los partidos políticos tiene un impacto negativo en el funcionamiento democrático, ya que estos tienen un papel esencial en el desarrollo del mismo. Esto afecta el pluralismo político que debe existir en una sociedad democrática, el cual es fomentado por los artículos 13, 16 y 23 de la Convención Americana. (Corte Interamericana de derechos humanos, 2021, p. 133)

Así como hemos podido analizar a través de la jurisprudencia y pronunciamientos de la Corte Interamericana de derechos huma-

nos, para lograr un pleno ejercicio de la participación política, los Estados deben garantizar la existencia de una condición de igualdad no solo jurídica, sino también material, adoptando medidas que protejan a las ciudadanas y ciudadanos de abusos, sobre todo, aquellos que han sufrido de discriminaciones históricas y estructurales.

3. La Corte Interamericana y sus pronunciamientos sobre el derecho a la participación política de las mujeres

La Corte Interamericana de los derechos humanos ha sido abundante al resaltar la importancia de la consolidación de una democracia plural e incluyente, que incorpore las perspectivas, testimonios y experiencias de todas y todos los actores de la sociedad. Así también, ha sido enfática en destacar la participación de las mujeres en la política como un elemento clave para la promoción de la igualdad de género (Corte Interamericana de derechos humanos, 2009, p. 179), evitar la subrepresentación en la toma de decisiones, así como para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de discriminación en contra de ellas (Corte Interamericana de derechos humanos, 2005, p. 224).

La Corte Interamericana ha reconocido que la igualdad de género, desde todas sus aristas, incluyendo la participación en la política, como un derecho fundamental del derecho internacional de los derechos humanos, por lo que es una condición necesaria para el pleno ejercicio de sus derechos, en particular, el derecho a participar en la vida política (Corte Interamericana de derechos humanos, 2003).

Además, el Tribunal expuso que los Estados tienen la responsabilidad de adoptar medidas para garantizar el acceso efectivo de

las mujeres a los espacios de toma de decisiones políticas y públicas. Abundamos:

La participación política de las mujeres es esencial para el logro de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, que implica la eliminación de las desigualdades de hecho y la promoción de una transformación cultural que reconozca el valor y la dignidad de todas las personas, sin discriminación alguna. En ese sentido, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para garantizar el acceso efectivo de las mujeres a los espacios de toma de decisiones políticas y públicas, así como para promover una cultura de igualdad de género que contribuya a la eliminación de estereotipos y roles sexistas que limitan la participación activa de las mujeres en la vida política. (Corte Interamericana de derechos humanos, 2012)

Para la Corte, la presencia de las mujeres en los puestos de decisión contribuye a la diversidad de perspectivas y enfoques en la toma de decisiones políticas y garantiza que los intereses y necesidades de la población en general sean representados (Corte Interamericano de derechos humanos, 2010, p. 133). A su vez, reconoce que existen barreras estructurales que impiden el acceso y la participación de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres (Corte Interamericano de derechos humanos, 2017, p. 135). Entre aquellas situaciones estructurales, menciona la violencia y la discriminación.

En cuanto a la violencia, el Tribunal destaca que esta genera una situación que impide, obstaculiza y restringe la participación política de las mujeres y por tanto la sitúa como una forma de discriminación por razón de género, precisando que aquella violencia afecta no solo a las mujeres que participan en política sino también a aquellas que quieren ejercer su derecho a la participación política (Corte Interamericana de derechos humanos, 2017, p. 76), afectando todas las esferas de su vida, incluyendo la familia, el trabajo, la educación y la política (Corte Interamericana e derechos humanos, 2003, p. 94). A razón de esto, se hace de importancia para la Corte que los Estados adopten medidas positivas para eliminar la violencia en contra de la mujer y asegurar su protección y reparación (Corte Interamericano de derechos humanos, 2017, p. 207).

Sobre la discriminación, la Corte ha mencionado que no se trata de un hecho aislado, sino que se relaciona con un sistema de valores y actitudes que perpetúan la subordinación de las mujeres en la sociedad. Por lo anterior, la adopción de medidas para superar dicha discriminación debe ser a través de un enfoque integral que aborde las causas y consecuencias de la discriminación, además de los estereotipos de género en la sociedad (Corte Interamericana e derechos humanos, 2003, p. 45).

Ante esto, ha realizado una serie de recomendaciones como: a) la adopción de medidas afirmativas, b) adopción de medidas para la eliminación de los estereotipos de género, c) la prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres, d) la creación de incentivos para la participación de la mujer en la política.

En cuanto a la adopción de medidas afirmativas, en su Opinión Consultiva 18/03, la Corte llamó a los Estados a adoptar medidas

temporales especiales que pueden incluir un sistema de cuotas o de paridad, para superar las barreras estructurales que impiden el acceso y la participación de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres (Corte Interamericana e derechos humanos, 2003).

Con relación a la adopción de medidas para la eliminación de los estereotipos de género, el Tribunal recalcó la importancia de la educación y la formación en derechos humanos, tanto en el sistema educativo como en la sociedad en general, para así combatir contra los roles de género en la sociedad, incluyendo en el ámbito laboral (Corte Interamericana de derechos humanos, 2012).

Adicionalmente, al tratarse de las medidas para la prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres, mediante sentencias como Caso González (Campo Algodonero) vs. México, la Corte ha establecido la responsabilidad de los Estados de garantizar que las mujeres tengan acceso a servicios de protección y reparación de las víctimas para así evitar su revictimización. (Corte Interamericana de derechos humanos, 2009)

Por último, el Tribunal ha destacado la importancia de la participación de las mujeres en los puestos de decisiones y elaboración de políticas públicas, generando el deber de crear condiciones jurídicas y materiales de igualdad de oportunidades para que las mujeres accedan a cargos públicos y los desempeñen en condiciones de igualdad en comparación con los hombres. (Corte Interamericano de derechos humanos, 2017).

De tal forma, es visible que la Corte Interamericana ha destacado a través de sus pronunciamientos que para consolidar una democracia representativa, los Estados del Sistema Interamericano deben garantizar la igualdad de condiciones con perspectiva de gé-

nero, de manera que las mujeres tengan un acceso efectivo a los cargos públicos, puestos de decisión y elaboración de políticas públicas que pudieran afectar sus vidas.

V. Desafíos presentes

Al introducir el presente artículo resaltamos varias situaciones que denotan que las democracias de la región latinoamericana se encuentran duramente amenazadas, erosionadas y perdiendo calidad. Esto despierta el interés de la comunidad internacional, sobre la justiciabilidad de los actos cometidos en pos de restringir los derechos civiles y políticos de ciudadanas y ciudadanos, en particular, el derecho a la participación política.

Por ejemplo, la persecución política de los opositores en Nicaragua y Venezuela ha sido un hecho que ha quedado evidenciado en múltiples informes de organismos internacionales y denuncias por parte de representantes de Estados en la región, sociedad civil y la prensa internacional. En el último informe sobre la situación de Nicaragua, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas notó que 180 personas se encontraban detenidas al momento de la elaboración del informe (septiembre, 2022) por motivos políticos. Cincuenta de ellos fueron llamados a juicios, que se celebraron a puerta cerrada, sin presencia del público, en un centro de detención policial, no en un tribunal de justicia y no se le permitió a los abogados defensores revisar los expedientes ni reunirse con sus clientes. Todas estas personas fueron declaradas culpables y condenadas a penas de prisión e inhabilitadas para ejercer cargos públicos (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2022). Adicionalmente, el informe del Comi-

té de Expertos de Derechos Humanos sobre Nicaragua, del 2023, destacó que el régimen cometió crímenes de lesa humanidad, principalmente durante las protestas del 2018, de manera generalizada y sistemática, por motivos políticos (Miranda, La ONU concluye que Ortega y Murillo cometieron crímenes de lesa humanidad en Nicaragua, 2023).

Esto sucedió después de que el régimen de Ortega-Murillo ordenaran la liberación de 222 de los 245 presos políticos y los obligara a exiliarse en Estados Unidos de América, por menoscabar la independencia, la soberanía y la autodeterminación del pueblo, por incitar a la violencia, al terrorismo y a la desestabilización económica (Miranda, El régimen de Daniel Ortega libera a más de 200 presos políticos en Nicaragua y los destierra a Estados Unidos, 2023), además de despojarlos de la nacionalidad nicaragüense, luego de que la Asamblea Nacional modificara el artículo 21 de la Constitución Política y considerarlos traidores de la patria. Estas personas habían sido privadas de su libertad principalmente por oponerse al régimen de Nicaragua. Algunos de ellos, eran importantes candidatos presidenciales para la elección de 2021, como Cristiana Chamorro (DW, 2022).

Adicionalmente, debemos sumarle los acontecimientos de Brasil del 8 de enero del 2023 en donde simpatizantes del presidente Jair Bolsonaro, en un acto muy parecido a lo sucedido en Estados Unidos el 6 de enero del 2021, irrumpieron en los edificios de los tres principales poderes del Estado, es decir, del Supremo Tribunal Federal, el Palacio Presidencial y el Congreso, en donde incluso encontraron cinco granadas, resultando 1,500 personas arrestadas (CNN en Español, 2023). El simbolismo detrás de aquel

asalto representa un golpe de protesta hacia el sistema democrático, el orden constitucional y el Estado de derecho.

A la luz de los hechos brevemente expuestos y junto con la literatura relacionada, podemos concluir que el derecho a la participación política enfrenta retos importantes como (sin encontrarse en orden de importancia): a) el debilitamiento de las normas democráticas, b) la polarización política, c) la desigualdad económica y social, d) la corrupción, e) la desinformación f) la igualdad de género.

Primero, el debilitamiento de las normas democráticas se traduce en que los líderes políticos y las instituciones no se comprometen plenamente con las normas constitucionales y legales de la democracia, como la alternancia en el poder, la independencia judicial y la libertad de prensa (Levitsky & Ziblatt, 2018), resquebrajando los cimientos democráticos y afectando directamente su calidad.

Por ejemplo, durante el 2014, la Asamblea Nacional de Nicaragua, de mayoría simpatizante con el régimen de Ortega, reformó la Constitución de manera que permitiera la reelección indefinida y establecer la posibilidad de elegir al presidente en primera vuelta con mayoría simple (BBC News Mundo, 2014). Esto permitió que el presidente Daniel Ortega se presentara una vez más a las elecciones en el 2021 y, luego de haber detenido a la mayoría de los opositores políticos y prohibido su postulación, ganara con el 75.92% de los votos emitidos (BBC News Mundo, 2021). Guardando las proporciones, un caso muy parecido está sucediendo en El Salvador, luego de que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema emitiera un fallo en donde habilitó al presidente Nayib Bukele, y a los presidentes venideros, para postularse en el periodo inmediatamente siguiente (BBC News Mundo, 2021), a pesar de que

el texto constitucional lo prohíbe. Por otro lado, hacia el norte, el gobierno del presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador, presentó una serie de propuestas que tienen como finalidad reducir exponencialmente el presupuesto del Instituto Nacional Electoral, la institución que organiza los comisiones electorales, eliminando cerca de 300 juntas distritales, que preparan elecciones federales y locales así como varios mecanismos de participación ciudadana, con un discurso enfocado en que el organismo se ha prestado para fraudes electorales en el pasado y su imparcialidad se ha visto comprometida (BBC News Mundo, 2023).

Por tanto, notamos que el ataque a las instituciones, a través del debilitamiento del Estado de derecho, la seguridad jurídica y el irrespeto a los pactos sociales de compromisos a la legalidad y buenas prácticas, se ha convertido en una tendencia que ha sido y está siendo utilizada en América Latina para erosionar los cimientos democráticos y dar paso a líderes autoritarios que concentran poderes, en ocasiones indefinidos, al margen de la Constitución y la Ley.

Segundo, la polarización política, que incrementa a diario, dificulta cada vez más la gobernabilidad (IDEA, 2023). Esta polarización produce que los ciudadanos y ciudadanas se nieguen a trabajar juntos y a desconocer a los opositores como interlocutores legítimos (Levitsky & Ziblatt, 2018). Una prueba muy notable de esto fueron las recientes elecciones de Brasil. El ataque a los poderes del Estado al que hemos hecho alusión con anterioridad no fue un hecho aislado y sin antecedentes. Durante todo el 2022 y el proceso electoral, el país sudamericano se vio envuelto en un ambiente político condicionado por la tentativa golpista y violencia política (Luis Velásquez, 2022). La polarización trascendió partidos o ideo-

logías políticas y dividió el país entre evangélicos y católicos, ricos y pobres (Moreno, 2022). Previo a la elección, el fanatismo tomó las calles de Brasil. Por ejemplo, en una ocasión, un simpatizante del presidente Bolsonaro le quitó la vida a un compañero de trabajo que apoyaría al Partido de los Trabajadores (donde milita Lula Da Silva), luego de una acalorada discusión, aumentando la tensión de cara a los comicios electorales (Barberena, 2022). Esta situación se vio ensalzada por una campaña muy negativa y sucia, llena de ataques desmesurados, mentiras, noticias falsas y fuertes descalificativos, llevando finalmente a que el presidente Jair Bolsonaro tardara en reconocer los resultados y posteriormente saliera del país a escasos días del traspaso del poder al actual presidente Lula Da Silva (DW Noticias, 2022).

Tercero, se refiere a la desigualdad económica y social como una de las fuentes principales de descontento y pérdida de confianza de la población (IDEA, 2023). Al existir grandes brechas entre los ricos y los pobres, los ciudadanos y las ciudadanas pueden perder la confianza en el sistema político y buscar soluciones radicales que pudieran amenazar el Estado de derecho (Levitsky & Ziblatt, 2018). A manera de ejemplo, podemos mencionar las explosiones sociales de junio del 2022 en Panamá. En aquella ocasión, el incremento de los precios de los medicamentos y el combustible aumentó el descontento de la población, llevando a los ciudadanas y ciudadanos a protestar por otras demandas sociales (Amerise, 2022). A esto, se le sumó la publicación de varias imágenes de diputados, celebrando la victoria de su facción mayoritaria en la Asamblea Nacional, donde mostraban el consumo de lujosos licores, que no produjo más que el acrescentamiento de la tensión so-

cial (Redacción Eco TV, 2022) y obligó al gobierno del presidente Cortizo a aplicar medidas de congelamiento de precios (Rodríguez, 2022). Según cifras del Banco Mundial, Panamá tiene un índice de gini de 49.8, situándose como el tercer país más desigual de América Latina, situándose solo por debajo de Santa Lucía y Colombia (Statista, 2021). Esto, entre otras cosas, pudo haber sido el gatillo de las masivas protestas que solo encuentran su antecedente en las movilizaciones contra la dictadura militar.

Cuarto, debemos mencionar a la corrupción, que se ha convertido en un problema generalizado en el gobierno y otras instituciones, que también produce el incremento de la desconfianza en el sistema político (Levitsky & Ziblatt, 2018). El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2022, que utiliza 13 fuentes independientes de datos distintos en su metodología, calificó al continente americano con 43 puntos en donde 100 es el máximo (Transparencia Internacional, 2022). Dentro de los mejores calificados se encuentra Canadá (74/100), Uruguay (74/100) y Estados Unidos (69/100), y dentro de los peores, Nicaragua (19/100), Haití (17/100) y Venezuela (14/100). En la región, solo Canadá mostró alguna mejora en cuanto a su calificación, los demás países se han encontrado en una situación de estancamiento o empeoro. Para Transparencia Internacional, la corrupción junto con la impunidad puede desbordarse en la violencia al aumentar las quejas y demandas sociales. Por ello, los países con mayor índice de corrupción están más expuestos a exhibir niveles más altos de crimen organizado. Este fenómeno debilita la capacidad del Estado de proteger a sus ciudadanos y ciudadanas, privando a las instituciones responsables de asegurar los recursos

que necesitan (Transparencia Internacional, 2022) para garantizar derechos, sobre todo de naturaleza económica, social y cultural.

El quinto reto es la desinformación que ha ido tomando mayor relevancia en las elecciones e influido en el aumento de la tensión social, la polarización y la gobernabilidad, dificultando las salidas pacíficas de los conflictos. Como prueba de esto podemos resaltar el caso de las protestas de Chile en 2019, en donde se difundieron noticias falsas en redes sociales que alegaban que el gobierno chileno estaba cortando el suministro de agua y electricidad a las comunidades más necesitadas del país (BBC News, 2019). Por otro lado, que los manifestantes estaban quemando iglesias y saqueando tiendas (Reuters, 2019). Posteriormente, estas noticias resultaron ser falsas. En un hecho muy parecido, unos años antes, en el 2016, la desinformación tomó un rol muy preponderante en la baja participación de la población en el referéndum y posterior derrota de la propuesta del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y la FARC (BBC News, 2016). En aquella ocasión, mediante redes sociales se propagó información falsa que afirmaba que el acuerdo legalizaba el aborto y la adopción de parejas del mismo sexo, lo que despertó la preocupación de las facciones conservadoras y sus simpatizantes. Aunado a lo anterior, se compartió información de que el documento de paz obtuvieran directamente puestos políticos, generando temores de la población de que los guerrilleros tomaran el poder (The New York Times, 2016).

El sexto y último reto que deseamos compartir en este presente trabajo es la igualdad de género, en cuanto a la representación política de las mujeres, a su participación en el poder ejecutivo y en el sector empresarial. Según la Comisión Económica para América

Latina y el Caribe, las mujeres ocupan el 29.7% (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020) de los escaños en los parlamentos de la región. Por tanto, al representar el 50% de la población, existe una amplia brecha, que genera una condición de subrepresentación, dificultando que las visiones, testimonios y propuestas sean incluidas en la elaboración de políticas públicas que pudieran afectarlas directamente. En un tenor muy parecido, un informe de ONU Mujeres establece que las mujeres en la región solo tienen un 19.4% de participación en los órganos ejecutivos y a pesar de haber mejorado en los años previos, se sigue manteniendo baja en comparación con otras regiones (ONU Mujeres, 2021). Por último, la Organización Internacional del Trabajo, en su Índice de Equidad de Género en las empresas, manifiesta que la presencia de las mujeres en América Latina y el Caribe en puestos de dirección se reduce al 22.5%, contando con una brecha salarial de 17.5% (Organización Internacional del Trabajo, 2021). La participación política de las mujeres es fundamental para que la región consolide democracias verdaderamente representativas e inclusivas. La presencia de mujeres en la política y en puestos de decisión puede llevar programas más efectivos y relevantes para las necesidades de las mujeres. Las mujeres tienen diferentes perspectivas y experiencias que pueden informar y mejorar la formulación de políticas y programas.

VI. Conclusiones

1. Los cabildos abiertos fueron una forma temprana de democracia participativa, que se constituían como órganos administrativos encargados de gestionar la vida municipal, discutir los asuntos públicos y representar los asuntos de

los vecinos ante las autoridades coloniales. Este mecanismo de participación es un antecedente histórico de los sistemas políticos y parlamentarios de América Latina y el Caribe.

2. Los instrumentos jurídicos universales y regionales, particularmente, el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de los derechos humanos destacan la importancia de que se conjuguen varios elementos para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan plenamente el derecho a la participación política. Estos son: a) que exista una condición real de igualdad para participar, b) que existan elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto, c) que los resultados expresen la voluntad de los electores, d) que existan las condiciones para elegir libremente a representantes que dirijan los asuntos públicos.
3. A través de la Carta Democrática Interamericana, los Estados miembros de la OEA reconocieron que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. Para esto, debe existir una condición de igualdad no solo para escoger a nuestros representantes, sino también para ser escogidos.
4. El marco normativo universal y regional brinda las herramientas jurídicas para que los derechos civiles y políticos, precisamente, el derecho a la participación política sea justiciable no solo en los tribunales de justicia domésticos, sino también en la Corte Interamericana de los derechos humanos.
5. La participación política sirve como un mecanismo de control y fiscalización de los gobernantes, para asegurar

que las decisiones políticas reflejen las necesidades y preferencias de la sociedad, ayudando a disminuir los casos de corrupción o ejerciendo presión para que estos sean investigados y condenados. El ejercicio de este derecho tiene además el interés de lograr la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión pública, el desarrollo sostenible y la estabilidad política. Esta puede servir para medir la calidad de las democracias, pues demuestra la capacidad de las ciudadanas y ciudadanos de influir en las decisiones políticas y en la elaboración de políticas públicas.

6. El Estado tiene la responsabilidad de proteger los derechos de las personas que participan en la vida política y electoral para garantizar la libre expresión de la voluntad popular y la construcción de democracias representativas. Esta protección es fundamental para que las personas involucradas en el proceso electoral tengan acceso efectivo a los puestos de elección popular, sobre todo, de grupos que han sufrido de discriminación histórica y estructural.
7. Deben existir las condiciones reales y no solo jurídicas, para que los ciudadanos y ciudadanas participen en las decisiones políticas y en la adopción de políticas públicas que afectarán sus vidas, garantizando el acceso efectivo y en igualdad de condiciones a los puestos de elección popular y la participación política sea significativa.
8. La periodicidad de las elecciones es necesaria para garantizar la renovación de las autoridades y para que la ciudadanía pueda expresar su opinión sobre las políticas públicas y la gestión gubernamental. En esta dirección, los Estados

deben garantizar la celebración de elecciones libres y periódicas, de manera que los ciudadanos y las ciudadanas tengan la oportunidad de elegir libremente a sus autoridades y a ser elegidos o elegidas como autoridad.

9. El Estado debe garantizar el derecho de las minorías de plantear ideas y proyectos alternativos, así como su oportunidad de ser electos. El pluralismo político implica la obligación de garantizar la alternancia en el poder. Esta debe ser una posibilidad real y efectiva, para que las diversas fuerzas políticas puedan acceder al poder.
10. Para garantizar las condiciones reales para el acceso de todas y todos a los cargos públicos, debe existir un compromiso de las partes de acceder al poder público, respetando las normas constitucionales y electorales y el respeto a los límites impuestos por la ley que permiten la propia existencia de la democracia. El Estado de derecho representa el sometimiento del poder estatal a la legalidad, que no puede ejercerse sin límites pues ello pudiera significar la vulneración de derechos humanos.
11. Las restricciones de los derechos políticos, entre ellos, a la participación política, deben estar sujetas a principios de legalidad, proporcionalidad y necesidad.
12. Los Estados tienen la responsabilidad de proteger, a través de límites, el sistema de frenos y contrapesos, que garantice la separación de poderes, la alternancia en el poder y que evite que una persona se perpetúe en el poder. La falta de limitaciones conlleva el debilitamiento de los cimientos democráticos.

13. La participación política de las mujeres es esencial para el logro de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, que implica la eliminación de las desigualdades de hecho y la promoción de una transformación cultural que reconozca el valor y la dignidad de todas las personas, sin discriminación alguna.
14. Dentro de los retos más grandes que afronta la región en relación con la participación política se encuentra: a) el debilitamiento de las normas democráticas, b) la polarización política, c) la desigualdad económica, d) la corrupción, la desinformación, f) la igualdad de género.

Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2022). Situación sobre Nicaragua.
- Amerise, A. (2022). Panamá: cómo ha pasado de ser un ejemplo de prosperidad y estabilidad a vivir masivas protestas. *BBC News Mundo*.
- Avritzer, L. (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Brasilia.
- Barberena, R. C. (2022). Dos casos de violencia política en Brasil tensionan el clima electoral. *France 24*.
- BBC Mundo. (2021). El Salvador: la Corte Suprema aprueba la reelección presidencial y le abre las puertas a Bukele a un segundo mandato. *BBC*.
- BBC News. (2016). How fake news helped Colombia's NO vote win. *BBC News*.
- BBC News. (2019). How Fake News is fuelling the crisis in Chile. *BBC News*.
- BBC News Mundo. (2014). Nicaragua: reforma oficializa la reelección indefinida. *BBC News Mundo*.
- BBC News Mundo. (2021). El Salvador: la Corte Suprema aprueba la reelección presidencial y le abre las puertas a Bukele a un segundo mandato. *BBC News Mundo*.
- BBC News Mundo. (2021). Elecciones en Nicaragua: el recuento en Nicaragua da a Ortega una aplastante victoria en unas elecciones que EE.UU. califica de "pantomima". *BBC News Mundo*.

- BBC News Mundo. (2022). Nicaragua expulsa a la OEA del país. *BBC*.
- BBC News Mundo. (2022). Venezuela: EE.UU. anuncia que levanta ciertas sanciones contra el gobierno de Maduro y permite el diálogo sobre el petróleo. *BBC*.
- BBC News Mundo. (2023). Reforma electoral: por qué los cambios propuestos por López Obrador al INE causan tanta polémica y protestas masivas. *BBC News Mundo*.
- BBC redacciones. (2021). Ya son 4 los líderes opositores detenidos en Nicaragua en los últimos días a pocos meses de las elecciones contra el presidente Daniel Ortega. *BBC*.
- Blinken, A. (2022, October 22). Ampliación De Las Facultades De Sanciones De Estados Unidos Y Anuncio De Restricciones A Visas Para Funcionarios Nicaragüenses. (S. Department, Interviewer)
- Bobbio, N. (1984). *El futuro de la democracia*.
- CNN en Español. (2023, enero 10). Resumen de noticias del asalto al Congreso de Brasil por simpatizantes de Bolsonaro. *CNN en Español*.
- Comisión de Venecia. (2016). *Informe de Democracia Participativa*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). Pese avances sigue siendo necesario trabajar en la inclusión política de las mujeres. *CEPAL*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2002). *Informe Anual*. Washington DC: OEA.
- Comisión Interamericana de derechos humanos. (2019). *Informe Anual*. Washington DC: OEA.

- Comisión Interamericana de derechos humanos. (2019). *Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos*. Washington, DC: OEA .
- Comité de Derechos Humanos. (1996). *Observación General No. 1*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Corte Interamericana de derechos humanos. (2001). *Sentencia del Caso La última tentación de Cristo vs. Chile*. San José.
- Corte Interamericana de derechos humanos. (2002). *Sentencia del Caso Desapariciones Forzadas y otros vs. Honduras*. San José.
- Corte Interamericana de derechos humanos. (2005). *Sentencia del Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. San José.
- Corte Interamericana de derechos humanos. (2005). *Sentencia del Caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia*. San José.
- Corte Interamericana de derechos humanos. (2005). *Sentencia del Caso Yatama vs. Nicaragua* . San José.
- Corte Interamericana de derechos humanos. (2006). *Sentencia del Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. San José.
- Corte Interamericana de derechos humanos. (2006). *Sentencia del Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú*. San José.
- Corte Interamericana de derechos humanos. (2007). *Sentencia del Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñaculeo vs. Ecuador*. San José.
- Corte Interamericana de derechos humanos. (2008). *Sentencia del Caso Castañeda Gutman vs. México*. Costa Rica.
- Corte Interamericana de derechos humanos. (2009). *Sentencia de Caso Escher y otros vs. Brasil*. San José.
- Corte Interamericana de derechos humanos. (2009). *Sentencia del Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México* . San José.

- Corte Interamericana de derechos humanos. (2012). *Sentencia del Caso Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica*. San José.
- Corte Interamericana de derechos humanos. (2012). *Sentencia del Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. San José.
- Corte Interamericana de derechos humanos. (2016). *Sentencia del Caso Severllón García vs. Honduras*. San José.
- Corte Interamericana de derechos humanos. (2019). *Sentencia del caso López Álvarez vs. Honduras*. San José.
- Corte Interamericana de derechos humanos. (2021). *Opinión Consultiva OC 28/21*. San José .
- Corte Interamericana e derechos humanos. (2003). *Opinión Consultiva OC 18/03*. Sasn José.
- Corte Interamericano de derechos humanos. (2010). *Sentencia del Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. San José.
- Corte Interamericano de derechos humanos. (2017). *Opinión Consultiva OC 23/17*. San José.
- Corte Interamericano de derechos humanos. (2017). *Opinión Consultiva OC 24/17*. San José.
- Deere, C. (2001). *Género, participación ciudadana y democracia en América Latina*.
- DW. (2022). CorteIDH ordena liberar a 45 personas detenidas en Nicaragua. *DW*.
- DW. (2022, 03 16). Nicaragua: Cristiana Chamorro declarada “culpable” de delitos imputados por Gobierno. *DW*.
- DW Noticias. (2022). Bolsonaro sale del país a días del traspaso de poder a Lula. *DW*.
- Fondo de la Cultura Económica en México. (2000). *La política mexicana en la era de la globalización*. Ciudad de México.

- Foro Penal . (2022). *Reporte sobre la represión política en Venezuela*. Caracas: Foro Penal.
- Hernández, O. (2022). Leopoldo López denuncia ingreso de funcionarios del Servicio de Inteligencia del Gobierno a su residencia en Caracas. *CNN en Español*.
- IDEA. (2023). *El Estado de la democracia en el mundo*. Estocolmo.
- Inestroza, E. (2021). Cristiana Chamorro encabeza las listas de preferencias políticas de acuerdo a un sondeo de la firma Cid Gallup. *La Prensa de Nicaragua*.
- Lagos, M., & Garretón, M. A. (2003). *La clase media en América Latina: rupturas y continuidades*.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*.
- Luis Velásquez. (2022). La violencia en Brasil se disfraza de polarización política. *Agenda Pública*.
- Miranda, W. (2022). Ortega y Murillo juran un nuevo mandato en soledad en Nicaragua. *El País*.
- Miranda, W. (2023, 02 09). El régimen de Daniel Ortega libera a más de 200 presos políticos en Nicaragua y los destierra a Estados Unidos. *El País*.
- Miranda, W. (2023, march 02). La ONU concluye que Ortega y Murillo cometieron crímenes de lesa humanidad en Nicaragua. *El País*.
- Moreno, C. A. (2022). Polarización Bolsonaro-Lula dividió en dos a Brasil más allá de la política. *Swiss info*.
- ONU Mujeres. (2021). Las mujeres en el poder en América Latina y el Caribe. *ONU Mujeres*.
- Organización de Estados Americanos. (2001). *Carta Democrática Interamericana*. Lima.

- Organización Internacional del Trabajo. (2021). Índice de equidad de género. *OIT*.
- Real Academia de la Lengua Española. (2006). *Real Academia de la Lengua Española*. From Real Academia de la Lengua Española: <https://www.rae.es/desen/pol%C3%ADtica>
- Redacción Eco TV. (2022). Diputados oficialistas celebraron inicio de período legislativo en plena contención de gastos. *Eco TV*.
- Redacciones BBC Mundo. (2023). Nicaragua libera a 222 opositores presos, los deporta a EE.UU. y les quita la nacionalidad. *BBC*.
- Reuters. (2019). Fake news floods Chile's streets, sparking fear and violence. *Reuters*.
- Rodríguez, M. (2022). Congelamiento del galón de combustible en \$3.25 empieza a partir de hoy; no requiere inscripciones. *La Estrella de Panamá*.
- Statista. (2021). *Desigualdad en la distribución de ingresos basado en el coeficiente Gini en América Latina y el Caribe en 2021, por país*. Statista.
- The New York Times. (2016). Why Colombia's Peace Deal Failed: Corrupción, Drugs and Crime. *The New York Times*.
- Transparencia Internacional. (2022). *Índice de Percepción de la Corrupción*.
- Villoro, L. (1976). *Los orígenes de la democracia en México*. Ciudad de México.
- Zovatto, D. (2019). La participación política: ¿un derecho o un deber? *Nexos*, 36.

El derecho a la libertad de expresión en el ordenamiento jurídico: valoraciones presentes

The right to freedom of expression in the legal system: current assessments

Constantino Riquelme Ortiz*

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

Resumen: La presente investigación constituye un análisis a la libertad de expresión conforme al contenido de los instrumentos universales, regionales e internos que integran la defensa del derecho de libertades, como una obligación de los Estados, en cuanto a otorgar su protección y garantía. Han sido los instrumentos de derechos humanos normas de protección de derechos individuales y colectivos que brindan al ser humano la oportunidad de ejercitar los mismos en todo momento. La responsabilidad ulterior o especial, así como el derecho de rectificación, constituyen el medio de defensa que le permite a los afectados de una publicación recurrir en la defensa de su dignidad humana, de su honra, de su reputación y del derecho al buen nombre, que debe tener cada persona humana.

Palabras clave: libertad de expresión, derecho de rectificación, responsabilidad ulterior, dignidad humana, delito de calumnia e injuria.

Abstract: The present research constitutes an analysis of the freedom of expression according to the content of the universal, regional, and internal instruments that integrate the defense of the right of freedoms as an obligation of the States, in terms of establishing their protection and guarantee. The growth of human rights instruments gives the human being the opportunity to exercise them and their violation constitutes a limit that must be sanctioned in order to avoid affecting the human dignity of any human being, who makes use of his freedom of expression, either individually or collectively. Subsequent or special liability, as well as the right to rectification, constitute the means of defense that those affected by a publication that affects their human dignity, their honor, their reputation and the right to a good name that every human person should have, may appeal.

Key words: Freedom of Expression, Right to Rectification, Subsequent Liability, Human Dignity, Crime of Slander and Defamation.

*Jefe de Investigación y Publicaciones del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral. Tiene un DEA en el doctorado en Derecho Internacional Público por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Coaching Directivo y Liderazgo por la Universidad de Barcelona. Maestría en Ciencias Políticas por la Pontificia, Universidad Javeriana, así como un diplomado en Docencia Universitaria. Ha sido Expositor internacional en Universidad Andina Simón Bolívar - Ecuador, Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León, Universidad de Guadalajara de México; Universidad Nacional de Quilmes - Argentina, Universidad Central de Venezuela y Universidad Libre de Colombia en temas de Derechos Humanos y Justicia Penal Internacional. Docente Universitario en distintas universidades panameñas a nivel de licenciatura y maestría.

I. Introducción

No cabe duda que la libertad de expresión y de pensamiento ha sido pieza fundamental en el desarrollo de la persona humana, siendo su principal baluarte los derechos y libertades que el ser humano ha logrado alcanzar a través de la historia, lo cual nos permite hoy poder expresar libremente y sin limitaciones, ni estar sujeto a sanciones al hacer uso de la defensa y garantía de estos derechos, siempre y cuando no afecten la dignidad humana, así como la consagración de derechos humanos alcanzados a otras personas.

El título III de nuestra Constitución Política contextualiza derechos y garantías fundamentales del ser humano, conforme a los preceptos constitucionales establecidos. Contextualizar los derechos fundamentales (mecanismo de defensa) y las garantías del individuo (medio protector) permite a las instituciones judiciales su interpretación conforme al control de la constitucionalidad, el cual conduce al juez sustanciador ser sujeto en el cumplimiento de la estandarización de los derechos humanos fundamentales establecidos en tratados internacionales, suscrito y ratificado por Panamá.

La obligación del Estado Panameño conforme al contenido de la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados (Ley 17 de 1979), principalmente lo dispuestos en los criterios de interpretación establecidos mediante el contenido de los artículos 26 (buena fe), 27 (pacta sunt servanda), 34 (pacta tertiis), 53 (jus cogens existente), 62 (rebus sic stantibus) y el 64 (jus cogens emergente) conducen a la interpretación sobre responsabilidad del Estado en el cumplimiento de lo dispuesto en los tratados internacionales que

tutelan derechos humanos fundamentales, los cuales al ser ratificados por Panamá conlleva responsabilidad internacional en materia de violación de obligaciones internacionales.

Las normas de derechos fundamentales tienen una posición prevalente del ordenamiento jurídico, resultante no solo de su posición formal como cúspide del mismo, por tanto, vinculante para todo el sistema de poderes (legislativo, ejecutivo, judicial), sino también por su fuerza potenciada, al tener un efecto de irradiación sobre el contenido del resto de las normas que constituyen la normatividad (Gómez Serrano, 2009, p. 133).

El ejercicio y tutela de los derechos fundamentales constituyen el paradigma contemporáneo en el que se sustenta la democracia constitucional y el Estado social; pues se entiende hay una íntima relación entre la protección de los derechos fundamentales y el modelo democrático constitucional del Estado; de manera que en la mayor medida de respeto y tutela de los derechos fundamentales de la persona y del ciudadano mayor es el nivel democrático del Estado (Barrios González, 2013, p. 23).

Los objetivos trazados dentro del contexto de la presente investigación, encuentran su fundamento en el análisis de las principales libertades y derechos fundamentales del ser humano, como ha sido el caso de la libertad de expresión o de pensamiento, la cual han sido debidamente incorporadas al ordenamiento constitucional, conforme a estándares democráticos previstos en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, artículo 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes

del Hombre, así como el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Estas libertades claramente expresadas en instrumentos internacionales y ratificadas por Panamá constituyen un reflejo del crecimiento del derecho positivo, distinguiéndose las mismas conforme a lo señalado por el maestro (Ferrajoli, 2014, p. 67) en dos grandes libertades: la “libertad de” y la “libertad para”; las libertades – inmunidades y las libertades – facultades. Ferrajoli concibe las libertades inmunidades como la libertad personal, las distintas formas *habeas corpus*, el derecho a la privacidad, la inviolabilidad de domicilio y de las comunicaciones privadas: en general todos los derechos de libertad consistentes únicamente en la inmunidad de interferencias o violaciones de derechos de terceros. Las libertades – facultades se encuentran los derechos de libertad, muy en particular la libertad de reunión, de asociación, de manifestación o expresión del pensamiento.

Como expresara Santo Tomás (Román, 1995) el ser humano, la dignidad, la razón, la libertad, la personalidad son lo mismo o, cuando menos, van unidos. Por su parte es relevante expresar la frase recogida en esa obra célebre el Quijote, donde le expresa a Sancho (Saavedra, 1980) propio de sus enaltecidas palabras: “la libertad Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra, ni el mar encubre; por la libertad, así como la honra, se puede y debe aventurar la vida; y, por el contrario, el cautiverio es el mayor mal que puede venir a los hombres”.

Abordar el contenido de las libertades nos permite incorporar el sentido y alcance que brindaron las revoluciones liberales. La re-

volución norteamericana de 1776 y la francesa de 1789, la primera siguiendo la tradición británica y la otra de inspiración racionalista; siendo las mismas el motor de universalización de amplias libertades, presentándolas en sendas declaraciones, como “verdades evidentes” o como “derechos naturales del hombre”, y del “ciudadano” postulados que se propagaron mundialmente. De tales declaraciones las libertades proclamadas pasaron al derecho positivo como leyes o en las constituciones (Sachica, 1988).

En Panamá, la libertad de expresión o de pensamiento encuentra su fundamento a través del contenido de lo expuesto en el artículo 37 de nuestra Constitución Política que dispone el derecho de toda persona a emitir libremente su pensamiento a través de la palabra o por escrito, sin temor a una censura previa.

En el ámbito internacional, la afectación de estos derechos conlleva responsabilidades ulteriores o especiales, así como la oportunidad del derecho de la rectificación o respuesta que debe exigir la parte afectada ante la existencia de una información inexacta. En Panamá, la misma es objeto de responsabilidad ulterior, conforme al derecho de la víctima de exigir una sanción ante la conformación del delito de calumnia e injuria, o de reparación en materia civil, propio del daño constituido.

Por último, y para concluir estas palabras introductorias, lo expuesto en la presente investigación es destacar la importancia, desde el punto de vista del derecho internacional y del derecho constitucional, de la libertad de expresión, conforme a lo expuesto en el ordenamiento jurídico internacional e interno, así como lo expresado en la jurisprudencia de la cual se fortalece la doctrina y mayores conceptos y valores de los límites presentes en el ejercicio de este derecho.

II. Nociones conceptuales

La consagración de esta libertad hunde sus raíces en el desarrollo y el pensamiento de libertad (Mill J. S., 2014, p. 3), quien presenta en este ensayo una defensa radical de la libertad de pensamiento, de expresión y de acción, que hacen, del autor, uno de los alegatos más firmes que se ha hecho sobre la libertad individual. Su valoración histórica se fundamenta en la Revolución Francesa y en el contenido de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre (1789), la cual constituye uno de los principales antecedentes en materia de proclamación internacional de derechos humanos.

Su influencia en el constitucionalismo liberal forjó los cimientos del desarrollo de una de las principales libertades, como ha sido la libertad de expresión o de pensamiento, consagrada por constituir una de las principales fuentes de los derechos humanos fundamentales.

Concebida como uno de los derechos fundamentales del hombre en virtud de que representa la prolongación de la garantía individual de pensar, ejercicio sin el cual no es posible aventurar la posibilidad del desarrollo del hombre en sociedad. La lucha por la libertad de expresión constituye una batalla contra el dogma, el autoritarismo y las inercias contra el cambio y la innovación. Más aún, puede afirmarse que la conquista revolucionaria de la libertad de expresión se enmarca en los procesos de transición entre el tradicionalismo y el ascenso de la modernidad, que tiene lugar en la Europa de los siglos XVII y XIX (Villanueva, Derecho de la Información, 2006, p. 24).

No cabe duda de que los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna (Carbonell, 2009, p. 12).

El derecho a la libertad de expresión está protegido por los diferentes sistemas de protección de derechos humanos a nivel internacional, regional y supranacional. No se trata de un derecho individual, sino constituye una dimensión colectiva y una función social, puesto que, permite manifestar la crítica, abrir debates en la sociedad, plantear reivindicaciones y también promover y proteger los derechos humanos (Saura Freixes, 2015).

La misma se define como un derecho preferente, cuya titularidad es universal, y solo puede limitarse excepcionalmente. Estas limitaciones solo resultan aceptables cuando cumplen con los estándares internacionales que disponen, entre otras cosas, que deberán estar previstas por la ley y perseguir la finalidad legítima reconocida por el derecho internacional y ser necesarias para alcanzar dicha finalidad (Tóbon Franco, 2015).

Boris Barrios, al definir este ejercicio de libertades, nos señala que las mismas deben interpretarse en un sentido amplio, es decir, de acuerdo al autor trata de un ejercicio que ni siquiera puede restringirse o limitarse por medio indirecto, que desnaturalicen las libertades constitutivas de la expresión en las diversas manifestaciones (Barrios González, 2006, p. 30).

Las dimensiones del ejercicio de esta libertad nos conduce ante la observancia de dos características que definen la misma: la individual y la colectiva. La individual se constituye en la más im-

portante libertad que posee el ser humano de expresar libremente sus ideas y sus pensamientos, sin ninguna interferencia o prohibición de la misma. La colectiva, por su parte, es el resultado de la información que recibe el grupo o colectividad de personas del mensaje que envía el emisor de las ideas o pensamientos.

Norberto Bobbio, refiere ante la inexistencia de libertades civiles como la libertad de prensa, de opinión o la libertad de asociación y de reunión, la participación del pueblo en el poder político es un engaño; y sin participación popular en el poder las libertades civiles difícilmente perdurarán (Bobbio, 2020, p. 128).

La necesidad de establecer límites a la libertad de expresión, y que la misma no represente el ejercicio de un derecho ilimitado es producto de la necesidad de preservar la protección de otros derechos, como han sido la protección de la dignidad humana y de la tutela de otros derechos personales, así como el ejercicio de garantías que debe conceder los Estados, al derecho a la intimidad, el derecho al buen nombre, el derecho a la imagen así como también ciertos derechos patrimoniales relacionados a la marca de un producto en particular. Su excesiva permisividad puede afectar de forma directa o indirecta derechos fundamentales alcanzados.

Aún a pesar de las limitaciones establecidas, que en su efecto producen responsabilidades legales como define nuestra Constitución, la misma comprende no solo el derecho a difundir informaciones e ideas, sino también la libertad de investigación y el derecho a recibir informaciones y opiniones (O' Donell, 2007).

Es el género de varios tipos de libertades y de derechos del cual podemos indicar constituyen derechos de la personalidad como son: la libertad de opinión, de manifestación, de comunicación, al

honor o el derecho a la honra, derecho a la intimidad, derecho al buen nombre, derecho a la imagen, etcétera.

En América Latina el ejercicio de libertades civiles registró un marcado descenso en el período (2015 – 2020), exacerbado en buena medida, pero no exclusivamente por la pandemia. Durante este período ocho países (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Salvador, Nicaragua y Venezuela) experimentaron declives del indicador de libertades civiles, el cual registró el mayor número de declives de toda la región (IDEA, 2021, p. 16).

La libertad de expresión o de pensamiento ha sido uno de los derechos mayormente afectados en la historia política de América Latina desde los inicios de su historia, como pueblos que luchaban por su determinación. A lo largo del siglo XX, la emergencia a períodos de inestabilidad política contribuyó, a la existencia de autoritarismos de izquierda o de derecho, que fomentaron una cultura de represión y de supresión de una de las más importantes libertades del ser humano. Este nuevo siglo marco esperanza en el surgimiento del milenio, pero la persistencia de gobiernos autoritarios, iliberales disponen la continuidad en la limitación de la libertad de expresión o de pensamiento. Un ejemplo entre los mismos es las leyes mordaza o la exposición a demandas por partes de las élites políticas, para sí callar en sus desmanes y visos de control absoluto del manejo del poder.

Agenda Hemisférica ha señalado que uno de los atentados contra la libertad de expresión ha sido la absoluta impunidad que existía sobre los crímenes cometidos con el propósito de acallar una opinión disidente, un punto de vista incomodo, una forma distinta de ver y pensar al Estado y a las sociedades (CIDH, Una Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión, 2009).

III. En el Ordenamiento Jurídico Panameño

1. En la Constitución y la Ley

La primera Constitución de nuestra era republicana brindó los cimientos al señalar en su contenido el derecho de emitir toda persona su pensamiento de palabra o por escrito, haciendo énfasis en el respeto a la honra del ser humano. Posteriormente, la Constitución de 1941 omite sobre el particular la siguiente frase “siempre que se refiera a las actas oficiales del funcionario público” e incluyendo la palabra “reputación como sinónimo de la honra”, la cual quedó debidamente establecida en las tres constituciones posteriores a la de 1904.

El fundamento legal del derecho a la libertad de expresión y de pensamiento, desde el punto de vista del derecho constitucional vigente, ha sido establecido en el contenido del artículo 37¹ de nuestra Carta Magna. El mismo expone el ejercicio de la libertad de expresión y las condiciones de responsabilidad en el mismo.

Su importancia radica en la conformación de normas legales en Panamá, cuyo fin es regular la libertad de expresión desde el punto de vista de los derechos personales o patrimoniales.

Desde el punto de vista de los derechos personales, en Panamá la afectación de los mismos ha estado presente en distintas épocas o períodos de gobierno. Durante el período de la dictadura del exgeneral Manuel Antonio Noriega se promulgó los Decretos Ley

¹El Artículo 37 de la Constitución Política expone que toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público. V. Constitución de la República de Panamá. Asamblea Nacional de Diputados. 2012. P. 25

N 2, 11, 12, 17, 18, 22 y 23, emitidos por el gobierno provisional entre el 1 de septiembre y el 20 de diciembre de 1989. Los mismos fueron derogados mediante Ley 19 de 1992² siendo relevante señalar el fin de la vigencia de decretos que cercenaron la libertad de expresión y de pensamiento.

En Panamá, el Código Penal³ expone en su título IV bajo la condición de Delitos contra el Honor a la Persona Natural a través de los artículos 193⁴, 194⁵ y 195⁶ a su vez constituyen límites a la libertad de expresión al tipificar y revestir de antijuridicidad los delitos contra el honor en grado de calumnia e injuria, claramente preceptuados en el contenido de los presentes artículos de la normativa penal vigente.

Por su parte la Ley 1 de 1988⁷, de carácter procesal penal establece los mecanismos del poder punitivo de sancionar la honra de una persona. La misma está revestida de antijuridicidad, punibilidad y culpabilidad, destacando los mecanismos de sanción penal a quienes incurran en calumnia e injuria en contra de la honra, y dignidad humana de una persona.

²Publicada en Gaceta Oficial 22094 del Jueves 6 de Agosto de 1992 "Por la cual se derogan los Decretos de Guerra emitidos por el Gobierno Provisional que funcionó desde el 1 de septiembre hasta el 20 de diciembre de 1989, y se toman otras medidas".

³Aprobado mediante Ley No. 14 de 18 de mayo de 2007 y publicado en Gaceta Oficial 25796 de martes 22 de mayo de 2007.

⁴Artículo 193: "Quien ofenda la dignidad, la honra o el decoro de una persona mediante escrito o por cualquier forma será sancionado con sesenta a ciento veinte días multa".

⁵Artículo 194: "Quien atribuya falsamente a una persona la comisión de un hecho punible será sancionado con noventa a ciento ochenta días multa".

⁶Artículo 195: "Cuando alguno de los delitos anteriores se cometa a través de un medio de comunicación social oral o por escrito o utilizando un sistema informático, será sancionado en caso de injuria con prisión de seis a doce meses o su equivalente en días - multa, y tratándose de calumnia, con prisión de doce a dieciocho meses o su equivalente en días - multa".

⁷Publicada en Gaceta Oficial 20961 del Jueves 7 de Enero de 1988 "Por la cual se reforman algunos artículos del Código Penal, del Código Judicial, del Código Civil y se dictan otras disposiciones referentes a los delitos de calumnia e injuria".

Salvador Sánchez sobre el particular destaca que en Panamá, son diversas las formas de exigir responsabilidades ulteriores por el abuso a la libertad de expresión, las que se enmarcan en el derecho positivo interno, por la disposición constitucional que establece que “existen las responsabilidades legales cuando (...) se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público” (Sánchez González, 2006, p. 132)

Por su parte la Ley 22 de 2005⁸ representa la cristalización en gran medida de la protección y tutela de la libertad de expresión, al señalar en su artículo 1 que

ningún servidor público con mando y jurisdicción podrá imponer sanciones pecuniarias o de privación de libertad a quienes considere le falte el respeto o lo ultrajen en el ejercicio de sus funciones o con motivo del desempeño de estas.

La presente disposición legal promueve la defensa de la libertad de expresión en toda su dimensión.

2. En la Jurisprudencia Panameña

Con respecto a la libertad de expresión y de pensamiento, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá estima que la libertad de expresión e información puede entrar en contradicción con otros derechos tutelados constitucionalmente. Estas contradicciones, como suelen llamarse, deben estar establecidas

⁸Publicada en Gaceta Oficial 25336 del Miércoles 6 de Julio de 2005. “Que prohíbe la imposición de sanciones por desacato, dicta medidas en relación con el derecho de réplica, rectificación o respuesta y adopta otras disposiciones”.

por la ley. No escapa el criterio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia que en abierta interpretación del artículo 37 de la Constitución Nacional en su parte final explica que, no obstante el ejercicio del derecho a emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, “existen responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público” (Demanda de Inconstitucionalidad, 2018).

El criterio interpretativo que la Corte Suprema de Justicia ha brindado respecto al alcance del contenido del artículo 37 de la Constitución Política se evidencia mediante sentencia del 21 de agosto de 1992, donde el recurrente presenta demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 317 del Código Penal que tipifica como delito el acto de destruir o ultrajar públicamente la bandera, el escudo o el himno de un Estado extranjero.

Las consideraciones que la Corte Suprema de Justicia expuso en la sentencia es importante destacar sus valoraciones al señalar que en Panamá, el artículo 37 de la Constitución Política establece tácitamente esta delegación al señalar las responsabilidades legales como límites a su ejercicio, cuando protege situaciones o derechos igualmente tutelables de manera taxativa: “la reputación o la honra de las personas, la seguridad social y el orden público” (subraya la Corte) (Demanda de Inconstitucionalidad, 1992).

En el mismo sentido expone la Corte Suprema de Justicia que los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, ratificados por la República de Panamá, introducen también limitaciones a su ejercicio los que deben ser considerados al plantearse su interpretación (Demanda de Inconstitucionalidad, 1992).

Otro de los aspectos importantes a destacar fue la Consulta 009-2021 brindada por la Procuraduría de la Administración, al Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías, donde hace particular referencia respecto del contenido del Artículo 37 que instituye el derecho a la libre expresión, sin sujeción a censura previa, pero sí a las responsabilidades legales respecto de la honra de las personas, la seguridad y el orden público.

3. En los Proyectos de Reforma Constitucional

Por su parte los proyectos de reforma a la Constitución Panameña, que se han presentado en las últimas décadas, han establecido ciertos aspectos que son importantes destacar (ILDEA, 1993) quien varía, el contenido de lo expuesto en el artículo 37 de la Carta Magna y agrega:

toda persona tiene el derecho a formar y expresar y difundir libremente sus ideas sin sujeción a censura alguna. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir, difundir informaciones e ideas de toda índole ya sea oralmente, por escrito o en cualquier otra forma de elección. La ley reglamentará las responsabilidades legales, de carácter civil, que se puedan originar cuando se vulnere la reputación o la honra de las personas.

Al realizar un estudio comparado del contenido de las propuestas de reforma integral de los distintos proyectos constitucionales presentados en las últimas décadas en Panamá, cabe valorar los aportes brindados por ILDEA al contenido de lo expresado en

nuestra Constitución Política sobre la libertad de expresión y pensamiento. Agrega sobre el particular el vínculo de esta libertad con la libertad de difundir informaciones e ideas, así como la responsabilidad legal y de carácter civil constituida en quienes vulneren las mismas.

Los otros proyectos, con excepción de ciertas frases integradas en el Proyecto Constitución Centenario de 2003, el cual agrega “y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura previa”. Sobre el particular, los promotores de esta reforma integran la libertad de expresión y de pensamiento con la libertad de opinión, prensa e información.

IV. En el Ordenamiento Jurídico Internacional

1. En Declaraciones y Tratados Internacionales

La libertad de expresión (UNESCO, 2008, p. 13) y la capacidad del pueblo de hacerse escuchar constituyen el elemento central de la participación ciudadana en la conducción de la sociedad. Sus voces y opiniones sobre la manera en que les afectan las acciones y políticas estatales, son los medios más eficaces para juzgar si los resultados de dichas políticas son eficaces, deseables y justas.

Por su parte la libertad de prensa contribuye a informar y formar a los ciudadanos; sirve de vehículo para la realización de los debates sobre los temas que inquietan a la sociedad; ayuda de manera decisiva a la formación de la opinión pública; actúa como instancia de control sobre los poderes públicos y privados, etcétera. Además, la libertad de prensa es fundamental para el ejercicio pleno del derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues para

que una persona pueda definir y seguir de manera apropiada la orientación que le desea dar a su existencia es necesario que tenga la posibilidad de conocer distintas formas de concebir la vida y de comunicar su propia opción vital (Aclaración de Voto de Manuel José Cepeda, 2002).

El sistema internacional de los derechos humanos destaca su importancia como una de las principales libertades y derechos del ser humano, encontrando su consagración en las principales declaraciones internacionales. La DUDH alude a esta libertad en su artículo 18 al señalar

que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”. La DADH sobre la libertad de expresión señala en su artículo IV que “toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

Por su parte la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión (2000) dispone en su artículo primero que “la libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática”.

El PIDCP de 1966 expone en su artículo 19:

toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones o ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

La CADH de 1969 dispone, a su vez, mediante el contenido del artículo 13.1 que

toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Lo expuesto en el artículo 13.2 de la CADH admite la posibilidad de establecer responsabilidades ulteriores a la libertad de expresión para proteger la reputación y los derechos de los demás, el orden público, la moral y la salud pública (OEA, 2019, p. 22).

Por su parte la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentalmente,

universalmente reconocidos⁹, mejor abreviada y conocida como la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, dispone en su artículo 1 que toda persona tiene derecho individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional.

Para comprender la configuración del derecho a promover y proteger los derechos humanos, preciso la libertad de expresión en los sistemas universales, regionales y supranacionales, Freixes Nuria nos señala que existe una protección jurídica multinivel también del derecho a promover y proteger los derechos humanos a través de la protección de la libertad de expresión y de opinión, entendida como un derecho con una dimensión social, que posibilita la defensa y realización de los derechos humanos (Freixes, 2015, p. 13).

El Comité de Derechos Humanos, a través de sus observaciones generales, en particular la Observación General N° 22 de 1993 expresa que

la libertad de pensamiento y la libertad de conciencia se protegen de igual modo que la libertad de religión y de creencias. El carácter fundamental de estas libertades se refleja también en el hecho de que, como se proclama en el párrafo 2 del artículo 4 del PIDCP, esta disposición no puede ser objeto de suspensión en situaciones excepcionales.

⁹Aprobada en el Quincuagésimo tercer período de sesiones mediante A/RES/53/144 de 8 de marzo de 1999.

En el mismo sentido, la Observación General N° 34 de 2011 en sus consideraciones generales destaca que

la libertad de opinión y la libertad de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona. Son fundamentales para toda sociedad, y constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas. Ambas libertades están estrechamente relacionadas entre sí, dado que la libertad de expresión constituye el medio para intercambiar y formular opiniones.

2. En La Jurisprudencia Internacional

Trazando una visión general podría decirse que, por una parte, la jurisprudencia insiste en la importancia que adquiere la libertad de expresión, admitiendo el libre debate sobre cuestiones históricas, filosóficas, políticas, religiosas de los problemas de la sociedad, e incluso sobre libertad artística (González Varas-Ibañez, 2017, p. 187).

La CIDH y la Corte IDH (Vaca Villarreal, 2020, p. 338) han señalado reiteradamente que los Estados tienen un campo más limitado para imponer restricciones al derecho a la libertad de expresión cuando se trate de discursos especialmente protegidos a saber: expresiones atinentes al Estado, a asuntos de interés público, a funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones o candidatos a ocupar cargos públicos, o a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, así como el discurso y el debate político.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante Opinión Consultiva OC-5/85 señala que

la libertad de pensamiento y de expresión comprende la libertad de buscar, recibir informaciones e ideas de toda índole (...) cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a recibir informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y carácter especial.

En su Opinión Consultiva OC-7/86 sobre exigibilidad del derecho de rectificación, destaca que la ubicación del derecho de rectificación (artículo 14) después de la libertad de expresión o pensamiento (artículo 13) establece una necesaria relación entre el contenido de estos artículos, se desprende de la naturaleza de estos derechos que reconocen ya que, al regular la aplicación del derecho de rectificación o respuesta, los Estados deben respetar el derecho de libertad de expresión.

En el (Caso Álvarez vs. Honduras, 2006), la Corte Interamericana de Derechos Humanos, haciendo referencia al contenido del artículo 13.1 de la Convención, dispone que la libertad de expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho a expresarse libremente. Por su parte en el (Caso López Lone vs. Honduras, 2015), la Corte Interamericana reconoce la relación existente entre los derechos políticos, la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación, y que estos derechos en conjunto, hacen posible el juego democrático.

Con respecto a las condenas, la CIDH y la Corte han establecido que las condenas civiles en materia de libertad de expresión deben ser estrictamente proporcionadas de manera que no causen un efecto inhibitorio sobre esta libertad, ya que el temor a la sanción civil (...) puede ser tan o más intimidante e inhibitorio para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción penal (Rogelio Miguel Ortiz vs. Ecuador, 2018, p. 3).

En el caso (Caso Tristán Donoso vs. Panamá, 2009), la Corte señala que la tipificación de los delitos de injurias, calumnias y difamación en Panamá no cumple con los estándares internacionales en materia de libertad de expresión. Se utiliza el sistema penal para dirimir responsabilidades ulteriores y este es un mecanismo innecesario y desproporcionado para proteger la honra y la dignidad.

En el mismo sentido es importante valorar todo el contenido jurisprudencial que ha emitido la Corte Interamericana sobre libertad de expresión, siendo relevantes sus aportes emitidos, propio de la construcción de doctrina en el campo de los derechos humanos, como resultado de los aportes jurisprudenciales brindados entre ellos: el Caso la Última Tentación de Cristo vs. Chile (2001); el Caso Ivcher Bronstein vs. Perú (2001); el Caso Ricardo Canese vs. Paraguay (2004) el Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica (2004), el Caso Palamara Iribarne vs. Chile (2005); el Caso Claude Reyes vs. Chile (2006); el Caso Kimel vs. Argentina (2008); el Caso Tristán Ríos vs. Panamá (2009); el Caso Ríos y Otros vs. Venezuela (2009); el Caso Perozo y Otros vs. Venezuela (2009); el Caso Usón Ramírez vs. Venezuela (2009); el Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia (2010); el Caso Gómez Lund vs. Brasil (2010); el Caso Fontevecchia D'Amico vs. Argentina (2011); el Caso González

Medina y Familiares vs. República Dominicana (2012); el Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia (2012); el Caso Uzcátegui y Otros vs. Venezuela (2012); el Caso Mémoli vs. Argentina (2013); el Caso Norín Catrimán y Otros vs. Chile (2014); el Caso Granier y Otros vs. Venezuela (2015); el Caso Pueblos Kaliña vs. Surinam (2015); el Caso López Lone y Otros vs. Honduras (2015); el Caso I.V vs. Bolivia (2016); el Caso Alfredo Lagos del Campo vs. Perú (2017); el Caso Rocio Miguel Sosa vs. Venezuela (2018); el Caso Carvajal y Otros vs. Colombia (2018); el Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela (2019); el Caso Urrutia Laubreaux vs. Chile (2020); el Caso Vicky Hernández y Otras vs. Honduras (2021); el Caso Grijalva Bueno vs. Ecuador (2021); el Caso Bedoya Lima y Otra vs. Colombia (2021); el Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel vs. Guatemala (2021); el Caso Palacio Urrutia y Otros vs. Ecuador (2021); el Caso Moya Chacón y otro vs. Costa Rica (2022); el Caso Militantes de la Unión Patriótica vs. Colombia (2022); el Caso Leguizamón Zaván vs. Paraguay (2022); el Caso Barahona Bray vs. Chile (2022) y el Caso Olivera Fuentes vs. Perú (2023).

En el (Caso Barahona Bray vs. Chile, 2022), la Corte considera que en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona humana, sus garantías y el estado de derecho constituyen una tríada cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros. En ese sentido, los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana resaltan la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática.

A su vez en el (Caso Leguizamón Zaván vs. Paraguay, 2022) señala que la libertad de expresión, especialmente en asuntos de

interés público, es piedra angular de las sociedades democráticas, y que sin ella se debilita el sistema democrático, se quebrantan el pluralismo y la tolerancia, los mecanismos de control y la denuncia ciudadana pueden volverse inoperantes y, en definitiva se crea un campo fértil para regímenes autoritarios.

El contenido jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en materia de libertad de expresión, es muy importante al concebir los aportes jurisprudenciales que ha brindado conforme a interpretación del derecho interno que determinan los jueces, desconociendo muchas veces el contenido de lo expuesto en instrumentos internacionales o del sistema interamericano de derechos humanos, así como los aportes de sentencias establecidas por la Corte Europea de Derechos Humanos y de las distintas recomendaciones generales de los Comités de Derechos Humanos. Su avance progresivo, marca una etapa en cuanto al fortalecimiento de una cristalización de los derechos humanos fundamentales propio de los distintos casos presentados.

V. Conclusiones

No cabe duda de que la libertad de expresión o de pensamiento constituyen, el principal baluarte para la defensa y protección de los derechos humanos fundamentales de cada persona humana. Su cristalización en el derecho positivo es producto del alcance de un período de lucha por normativizar las grandes libertades, las cuales al ser establecidas en instrumentos internacionales e internos, brindan hoy en día la garantía al ser humano de hacer uso y defensa de uno de los principales derechos individuales establecidos en el marco constitucional de la mayor parte de países latinoamericanos.

Las limitaciones y supresiones que confronta la libertad de expresión encuentra sus fundamentos en períodos de crisis, autoritarismos y violencia, que han formado parte a lo largo de la historia socio – política en América Latina. La figura del dictador que asume decisiones a través del poder absoluto ha sido una práctica política cimentada en nuestra historia en determinados períodos de crisis. Contradecir o cuestionar su accionar motivo muchas veces el destierro, la pérdida de la vida ante quienes ostentaron en hacer uso de la libertad de expresión y cuestionar sus desmanes y excesos en el manejo del poder. Los autodenominados “salvadores” de la patria emergen y desaparecen suprimiendo toda esperanza de libertad, mientras recurren a la amenaza constante de hacer uso excesivo de la fuerza y evitar así el derecho de rebelión de los pueblos, propio de los desmanes y desconocimiento de las libertades que goza cada ciudadano como persona humana.

Desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, la libertad de expresión ha sido concebida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, siendo la misma inspiración para la conformación del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el cual se constituye, uno de los más importantes derechos individuales al cual tiene derecho toda persona humana.

El constitucionalismo, a su vez, producto de la evolución de la protección de los derechos humanos conforme a lo establecido en tratados internacionales, ha consagrado e inserto el contenido de los derechos que protegen las principales libertades, entre ellas, la libertad de expresión o de pensamiento, como una de las principales garantías, que goza cada ser humano. Su vínculo con la protec-

ción de la honra y la dignidad de toda persona humana, permite a cualquier ciudadano o ciudadana afectada por un señalamiento o falsa declaración sea verbal o por escrito, solicitar ante la instancia correspondiente una reparación ante el daño constituido.

Los discursos de odio y de apología del delito constituyen los grandes desafíos que enfrenta en este mundo del web ciudadano y del ciudadano digital el uso de la libertad de expresión. En una adhocracia, el ciudadano comparte muchas veces información falsa que destruye y afecta no solo la dignidad de una persona, sino derechos individuales como el derecho a la privacidad, el derecho a la imagen y el derecho al buen nombre.

Fortalecer la libertad de expresión en períodos de incertidumbre y de la llegada de gobiernos autoritarios que buscan el control absoluto del poder, es un claro desafío para todos los defensores de la democracia y de los derechos humanos. El ejemplo es evidente en países donde aún prevalece gobiernos autoritarios, lo cual se hace evidente a través de sancionar penalizando o criminalizando a quienes adversan o no comparten sus ideas. La guerra en Ucrania determinará el fracaso de occidente y la emergencia de autoritarismos o el fortalecimiento de libertades y derechos en este siglo XXI.

Bibliografía:

- Aclaración de Voto de Manuel José Cepeda, C-489/02 (Corte Constitucional de Colombia 2002).
- Advertencia de Inconstitucionalidad (Pleno de la Corte Suprema de Justicia 11 de Abril de 2014).
- Barrios González, B. (2006). *La Libertad de Expresión*. Panamá: Editorial Jurídica Ancón.
- Bobbio, N. (2020). *Igualdad y Libertad*. España: Ediciones Paidós.
- Carbonell, M. (2009). *Dilemas de la Democracia Constitucional*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Caso Álvarez vs. Honduras, 12.387 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 01 de Febrero de 2006).
- Caso Barahona Bray vs. Chile, 12.624 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 24 de Noviembre de 2022).
- Caso Leguizamón Zaván vs. Paraguay, 13.030 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 15 de Noviembre de 2022).
- Caso López Lone vs. Honduras, 12.891 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 05 de Octubre de 2015).
- Caso Tristán Donoso vs. Panamá, 12.360 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 27 de Enero de 2009).
- CIDH. (2009). *Una Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos.
- Demanda de Inconstitucionalidad (Pleno de la Corte Suprema de Justicia 21 de Agosto de 1992).
- Demanda de Inconstitucionalidad (Pleno de la Corte Suprema de Justicia 17 de Abril de 2018).

- Freixes, N. S. (2015). *Libertad de Expresion y Derecho a Promover y Proteger los Derechos Humanos*. Barcelona - España: Bosch Editor.
- González Varas-Ibañez, A. (2017). *Libertad de Expresión, Libertad Religiosa y Prevención del Terrorismo. Régimen Jurídico en los Ordenamientos Internacionales*. Madrid - España: Editorial Dykinson, S.L.
- González, V. I.-A. (2017). *Libertad de Expresión, Libertad Religiosa, y Prevención del Terrorismo. Régimen Jurídico en los Ordenamientos Internacional y Francés*. Madrid - España: Editorial Dykinson, S.L.
- IDEA. (2021). *El Estado de la Democracia en las Américas 2021. Democracia en tiempos de Crisis*. Strömsborg - Suecia: Idea Internacional.
- ILDEA. (1993). *Proyecto de Reformas Constitucionales*.
- Ley Nº 19. (19 de Agosto de 1992). *Por la cual se derogan los Decretos de Guerra emitidos por el Gobierno Provisional que funcionó desde el 1 de septiembre hasta el 20 de diciembre de 1989, y se toman otras medidas*. Panamá.
- Mill, J. S. (2014). *Sobre la Libertad*. Madrid - España: Ediciones Akal, S.A.
- O' Donell, D. (2007). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, Jurisprudencia y Doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*. Santiago de Chile: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- OEA. (2019). *Guía para garantizar la libertad de expresion frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos.

- Rogelio Miguel Ortiz vs. Ecuador, Informe No. 7/18 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 24 de Febrero de 2018).
- Sánchez González, S. (Enero - Junio de 2006). Libertad de Expresión: Responsabilidades Ulteriores y Medios Indirectos de Restricción. *Revista Panameña de Política*. Panamá, Panamá: Cidem Panamá.
- Saura Freixes, N. (2015). *Libertad de Expresión y Derecho a Promover y Proteger los Derechos Humanos*. España: Bosch Editor.
- Tóbon Franco, N. (2015). *Libertad de Expresión, Derecho al Buen Nombre y a la Imagen* (Segunda Edición ed.). Bogotá: Universidad del Rosario.
- UNESCO. (2008). *Voces para Acallar el Silencio: Libertad de Expresión y de Prensa*. San José, Costa Rica: Oficina de la UNESCO.
- Vaca Villarreal, P. (2020). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos (OEA).
- Villanueva, E. (2006). *Derecho de la Información*. México: Miguel Ángel Porrúa.

La transnacionalización del derecho comercial en la República de Panamá en el siglo XX y el fenómeno del paraíso fiscal

The transnationalization of the commercial law in the Republic of Panama in the XX Century and the phenomenon of the tax haven

Cinthy Elizabeth Camargo Saavedra*

Resumen: Con la investigación de los “Panamá Papers” la comunidad global conoció el sistema jurídico, financiero y fiscal mantenido por la República de Panamá por más de cien años, utilizado a su favor por un entramado de capitales internacionales. No obstante, pocas son las investigaciones que separan el vistoso espectáculo de abogados, contadores, fideicomisos, bancos, testaferros y clientes, de la realidad institucional y económica de la República de Panamá. Este artículo pretende avanzar en la reflexión sobre la multifacética resistencia panameña a implantar y ejecutar los cambios del derecho fiscal de la globalización promovidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Palabras clave: transnacionalización, paraíso fiscal, Estado-nación, modelo de negocios, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.

Abstract: With the investigation of the “Panama Papers” the global community knew the legal, financial and fiscal system maintained by the Republic of Panama for more than one hundred years, used in its favor by a network of international capital. However, there are few investigations that separate the colorful spectacle of lawyers, accountants, trusts, banks, front men and clients, from the institutional and economic reality of the Republic of Panama. This article aims to advance the reflection on the multifaceted Panamanian resistance to implement and execute the changes in the tax law of globalization promoted by the Organization for Economic Cooperation and Development.

Keywords: transnationalization, tax haven, nation-state, business model, Organization for Economic Cooperation and Development, OECD.

*Doctoranda en Derecho, Universidad Externado de Colombia, con Maestría en Derecho Mercantil de la Universidad Santa María la Antigua (USMA) así como un Global EMBA 2016 de INCAE Business School, un Máster en Derecho Tributario expedido por el Instituto de Investigación Jurídica (INEJ) y una Especialización en Servicios Públicos Domiciliarios en la Universidad Externado de Colombia. Obtuvo su licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá.

I. Introducción

Si siguiendo la fórmula del Contrato de Social de las democracias del siglo XXI, “todos” deben pagar impuestos de manera transparente, con el objeto de financiar los bienes y servicios fundamentales (Piketty, 2014) para la existencia (o subsistencia) del Estado de Bienestar¹. Sin embargo, para la *nouveau* Panamá, han pasado 115 años desde sus inicios como República y hasta ahora, nunca se ha logrado legitimar su existencia ni solventar las disparidades que este “contrato” arroja. Los panameños, de ningún tiempo, han recibido los beneficios y garantías de los Estados Sociales de Derecho europeos ni tampoco han gozado de las fortalezas institucionales que sí mantienen países como los Estados Unidos de América y Canadá. Desde su independencia de Colombia en 1903, Panamá respondió más a una suerte de “modelo de negocios” que a un Estado-Nación con sus propios valores, medidas comunes y tiempo definidos (De Sousa Santos 1999). Como Estado-Nación, tomando como referencia la histórica, Panamá no mantuvo una transición lineal de la modernidad a la globalización (De Sousa Santos, 1995). De hecho, pareciera que desde el estudio de los fenómenos jurídicos Panamá no es un país con grandes transiciones, pero sí obligatorias transformaciones.

El modelo de negocios “panameño” que sirvió de soporte a la construcción del Canal de Panamá, y a su operación en manos de los Estados Unidos y del que también se valieron las empresas americanas que operaban en y para el Canal de Panamá y que lue-

¹Estado de Bienestar entendido en términos económicos: mayor equidad en el ingreso y, en general, en la distribución de la riqueza y/o el patrimonio.

go hicieron negocios dentro del territorio panameño de manera indirecta con el Canal, fue completamente ajeno a una filosofía de Estado basada en principios y valores. Dan fe de ello, tanto la legislación corporativa como mercantil aprobada por la República que facilitó, entre otros, la incorporación de Bancos Americanos desde 1904 en el Istmo de Panamá, así como la dolarización y paridad del balboa² con el dolar, y también la consolidación de un sistema fiscal basado en la territorialidad vis a vis los vacíos en el Código Fiscal de Estados Unidos, en cuanto al uso de compañías extranjeras para evadir impuestos. Como veremos más adelante, no es sino hasta casi 10 años después de la aprobación del *Revenue Act of 1962*, que el modelo de “negocios” de Panamá tuvo que ser “renovado” con las ideas del doctor Nicolás Ardito Barleta, quien encontró en la Banca al nuevo actor- que además del Canal de Panamá- se convirtió en uno de los principales focos de aporte al Producto Interno Bruto (PIB) del país.

Conforme a Boaventura De Sousa Santos, en el siglo XXI son palpables las limitaciones a la transnacionalización del derecho comercial y fiscal moderno frente a la realidad socio-histórico- jurídica de la República de Panamá; y todavía hay lagunas que nos han impedido erradicar, en un contexto local, el fenómeno del paraíso fiscal.

²La Constitución de 1904 introdujo los siguientes artículos en materia monetaria: Art. 65. Son funciones legislativas de la Asamblea Nacional determinar la ley, peso, valor, forma, tipo y denominaciones de la moneda nacional y arreglar el sistema de pesas y medidas; Art. 116. La facultad de emitir moneda de curso legal, de cualquier clase que sea, pertenece a la nación, y no es transferible. No habrá bancos particulares de emisión; Art. 117. No podrá haber en la República papel moneda de curso forzoso. En consecuencia, cualquier individuo puede rechazar todo billete u otra cédula que no le inspire confianza, ya sea de origen oficial o particular.

II. Panamá, un Canal, pero también un “modelo” de hacer negocios

Los principales rasgos de la Constitución Política de Panamá de 1904 mantenían un corte eminentemente individualista. Según su texto, se reconocían las corporaciones (como personas jurídicas bajo los principios de legitimidad y publicidad), no se permitían los monopolios oficiales, se reconocía la propiedad privada, así como la obligatoriedad de los contratos y de los tratados internacionales.

El “modelo panameño” fue concebido en las primeras décadas del siglo XX para atender, casi en su totalidad, a la construcción, operación y mantenimiento del Canal, cuyo beneficiario fue los Estados Unidos en su calidad de Estado-Nación fuerte, tanto interna como externamente frente a Panamá (De Sousa Santos, 1995, p. 270).

En este contexto, Panamá nace como República sin ninguno de los rasgos de los Estados Naciones fuertes del siglo XX y, en consecuencia, el fenómeno del paraíso fiscal estuvo inmerso en nuestro desarrollo socio –jurídico, económico y cultural, pero debe entenderse que durante los primeros sesenta años del siglo XX esto no era “malo” ni condenable.

Aún cuando la Carta Magna de 1904 incluyó la filosofía de la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y de Francia de 1791 (Ricord, 1987), estos principios no resultaron ser más que contenidos programáticos, puesto que el desarrollo socio-económico del país dependió, casi en su totalidad, de potenciar la actividad canalera (Kalmanovitz, 2015) y no así de la fundamentación y fortalecimiento de los principios, valores deberes y derechos contenidos en la Constitución para con sus ciudadanos.

Al amparo de la construcción del Canal, las principales empresas americanas de Wall Street promovieron un “centro geográfico”, tanto para “hacer” negocios con el financiamiento del Canal y el nuevo país, como para crear un “mecanismo financiero” que, basado en exenciones fiscales, que les permitiera competir con Inglaterra como el nuevo centro financiero y logístico del mundo occidental. Según Maurer y Yu (2011), citados por Kalmanovitz (2015)

... las inversiones extranjeras aumentaron significativamente después de la independencia de Panamá. El Chase Nacional y el Nacional City establecieron filiales fuera de la Zona del Canal en 1910. La United Fruit Company dobló su extensión cultivada de banano, pasando de Bocas del Toro a la provincia de Chiriquí, y construyó ramales de ferrocarril para alimentarlas. Una filial de la United Fruit, la Tropical Telegraph and Telephone Company, recibió una concesión monopolista para construir la red nacional de comunicaciones. La Pan-American Airlines inició su servicio en 1929” (Maurer y Yu, 2011, p. 200) ...

Continúa Kalmanovitz señalando “...Porras favoreció la contratación de obras públicas con empresas norteamericanas...” (Kalmanovitz, 2015, p. 23).

En cuanto a la economía, indica Kalmanovitz:

...según las series sobre el PIB panameño..., el PIB durante el período de construcción 1906-1914 creció a un promedio anual de 6,3%, pero

entre 1915 y 1921 se contrajo al 0,2% anual, mientras que el ingreso per cápita se derrumbó al ritmo anual de 4,2%, y el desempleo aumentó exponencialmente...(Kalmanovitz, 2015, p. 21).

Como lo hemos señalado, la construcción del Canal y el inicio del paso de los barcos por el Canal creó una bonanza en el Istmo, asociada con la venta de bienes y servicios, dentro y fuera del Canal, que para los efectos del Código Fiscal y los ciudadanos panameños, era gravado con impuestos indirectos.

Continúa señalando Kalmanovitz que:

Terminada la Primera Guerra Mundial, comenzó a utilizarse crecientemente el canal interoceánico, dando lugar a una bonanza bastante sostenida para Panamá. Los ingresos fiscales pasan de promediar US\$6 millones en 1918-1920 a US\$9 millones entre 1926 y 1932, cuando con algún rezago se derrumban, con la Gran Depresión, a US\$7 millones...(Kalmanovitz, 2015, p. 24).

En adición:

...hacia 1929, el ingreso público por habitante de Panamá estaba por encima del de Colombia y México... y por debajo del de Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y República Dominicana, y levemente por debajo del de Venezuela, cada uno reflejando un mayor desarrollo exportador, minero o petrolero...(Kalmanovitz, 2015, p. 25).

Termina señalando que:

La economía panameña se caracterizó entre 1903 y 1945 por la volatilidad de su crecimiento, causada por las fuertes rachas de inversión en la construcción del canal y su ampliación durante la Segunda Guerra Mundial, seguidas por las operaciones rutinarias del canal, que no le dejaban mucho a la economía panameña... (Kalmanovitz, 2015, p. 24).

Es posible concluir, ante estos escenarios, que la mayoría de la legislación aprobada desde el nacimiento de la República, poco se relacionaba con otra actividad que no fuera la canalera, siendo que su texto hacía referencia a los beneficios de atraer empresas americanas al Istmo, aun cuando las mismas no representaran un ingreso significativo ni tampoco un impacto positivo para la República de Panamá (Langley, 1970).

Cuadro No.1 *Ingreso público por habitante en 1929 en países de América Latina (en dólares corrientes).*

Argentina	27
Chile	34
Colombia	9
Costa Rica	18
Cuba	22
República Dominicana	15
México	10
Panamá	13
Venezuela	14

Fuente: Bulmer-Thomas (p.179).

La referencia que hace De Sousa Santos a la obra de Esmien en cuanto a los “Families of legal cultures and Kinship ties” (De Sousa Santos, 1995, p. 272) se ve atenuada en el Panamá del siglo XX, toda vez aún cuando contaba en su Código Civil y Comercial de una fuerte influencia napoleónica, producto de su unión con Colombia, todo el entramado corporativo y bancario fue exportado tanto por los comerciantes como por los abogados, banqueros y financistas de los Estados Unidos para favorecer la creación de paraísos fiscales.

Cuadro 2. *Producto Interno Bruto y Producto Interno Bruto per cápita en Panamá, en la primera mitad del siglo XX (en millones de dólares).*

Período	PIB	PIB p.c.
1906-1915	6,3	3,4
1916-1921	-0,2	-4,2
1922-1929	1,6	1,2
1930-1939	3,0	0,4
1940-1945	7,2	4,0

Fuente: De Corso y Kalmanovitz (2015).

De hecho, las normas en materia corporativa, mercantil, bancaria, marítima y fiscal tenían una explícita referencia con las disposiciones del derecho anglosajón (Eder, 1959). Para promover a Panamá, Eder explicaba:

La República de Panamá, gozando de una situación geográfica única, ha sido uno de los principales países latinoamericanos en atraer comercio exterior y capital mediante una legislación progresiva. Sus le-

yes corporativas favorables (No. 32 de 1927, No. 9 de 1946), modeladas en los patrones de los Estados Unidos, junto con la exención de impuestos de las ganancias fuera de Panamá, lo han convertido en un paraíso fiscal para miles de corporaciones de propiedad extranjera. Los armadores de todo el mundo han seleccionado el registro en Panamá en vista de las leyes favorables de navegación y naviera (No. 8 de 1925, 54 de 1926, pero ver Código de Trabajo, Ley 67 de 1947); un porcentaje sustancial del tonelaje mundial ondea la bandera de Panamá. Una zona franca de aduanas fomenta la fabricación y sirve como centro de distribución. No hay control de cambios, y se otorgan ciertas exenciones fiscales a las industrias que desarrollan los recursos naturales del país. La Ley de Documentos Negociables de Panamá (No. 52 de .1917) es sustancialmente una traducción de nuestra Ley Uniforme de Instrumentos Negociables... (Eder, 1959, pp. 371-372).

Veamos que este fenómeno de transnacionalización del derecho comercial, que se explica mucho mejor con algunos ejemplos que incluimos a continuación, ordenados de forma cronológica:

III. La normativa de exenciones fiscales

Mediante la Ley 37 de 1904 continuaron vigentes las leyes y Códigos que se aplicaban al Departamento de Panamá durante el periodo de unión a Colombia, situación que se mantuvo hasta que

la nueva República aprobó sus nuevos Códigos, cosa que no sucedió sino hasta 1916. Esta aplicación transitoria de normas favoreció la instalación de empresas extranjeras americanas en el Istmo, puesto que, desde el punto de vista impositivo y de tributación nacional e internacional, le resultaron aplicables las disposiciones del Código fiscal de los Estados Unidos de Colombia, sancionado por el Congreso en 1873, que mantenía un vacío legal con respecto a los ingresos de empresas extranjeras generados dentro del territorio del Departamento de Panamá y que luego de ello eran remesados fuera de sus fronteras.

Dicha condición jurídica se mantuvo -digamos de forma “matizada”- desde 1916. Así vemos que se aprobó la Ley 2 de 1916, así como en sus subsecuentes modificaciones, incluyendo la Ley 8 de 1956 que solo gravaba con impuesto sobre la renta a los ingresos generados localmente (conforme al principio de territorialidad fiscal) siendo que estaban exentos de impuestos, todos los ingresos generados en el exterior, ya sea por sociedades anónimas nacionales o extranjeras. La legislación, que data de 1916, también permitía que no hubiera retención de impuestos sobre la renta a los dividendos pagados a los accionistas que residían fuera de Panamá, siempre y cuando dicho beneficio proviniera de fuentes externas al territorio. De igual manera, la norma permitía que si se heredaba una propiedad de una corporación panameña y dichos activos estaban fuera de la República de Panamá, en Panamá no aplicaba el impuesto de herencia (Palan, Murphy, Chavagneux, 1994, p.47), y desde 1985 la Ley 22 eliminó el impuesto de asignaciones hereditarias.

Más que cualquiera de las ventajas del sistema, a las que hemos de referirnos posteriormente, es el principio de territorialidad

fiscal el que ha marcado el papel de Panamá como paraíso fiscal. El origen de su adopción, si bien tuvo un efecto económico, sigue siendo objeto de debate.

IV. Registro Público de Panamá

Belisario Porras, tres veces presidente de la República de Panamá, fundó el Registro Central del Estado Civil o Registro Civil y el Registro Público para la inscripción de las propiedades y testamentos. Luego, mediante la Ley 63 de 1917, se modifica la institución y se adecúa, se reestructura el funcionamiento para el registro de naves para que la bandera de Panamá fungiera como “Bandera de Conveniencia”. Esto dio respaldo institucional al abanderamiento de naves como un negocio para los bancos norteamericanos que, regidos por la ley panameña, se exceptuaban del pago de impuestos en los Estados Unidos, como veremos más adelante.

V. Aprobación de leyes de garantía para contratos y transacciones que copiaban el modelo americano

La República de Panamá aprobó la ley 52 de 1917, norma que era sustancialmente una traducción de la Ley Uniforme de Instrumentos Negociables de Estados Unidos. De igual manera, mediante la Ley 9 de 1925 se modificó el Código Civil de 1917 y Panamá adoptó las normas del Fideicomiso Americano, y unos 20 años después – terminada la Segunda Guerra Mundial- aprobó la Ley 21 de 1952 y el Decreto Ley 2 de 1955 en las que se incluyeron normas sobre ventas condicionadas e hipotecas sobre bienes inmuebles. Todas estas normas facilitaban el papel de Panamá como “bandera de conveniencia”, aspecto que era habitualmente reco-

nocido por la comunidad forense en los Estados Unidos y, además aplaudido por los Colegios de Abogados en dicho país (Eder, 1959) en su papel de instrumental para favorecer el crecimiento de los negocios de Estados Unidos de América.

VI. Panamá como “bandera de conveniencia”

La industria del petróleo, durante sus primeros sesenta años de historia, fue la clave más relevante en la consolidación de Panamá como modelo de negocios. Con la incorporación de Panamá como bandera de conveniencia, era posible asignar precios de transferencia entre empresas afiliadas, incorporar sociedades en distintas jurisdicciones (y con ello obtener un crédito fiscal en los Estados Unidos) y además, ajustar el precio del petróleo (Naylor, 2004). El más flagrante ejemplo es el caso de Standar Oil de New Jersey, que en 1919 promovió el registro de barcos en Panamá para facilitar ciertas ventajas fiscales y de seguridad que venían previstas en el Sherman Act (Shaxson, 2011).

VII. Leyes que facilitaba la creación de personas jurídicas con accionistas anónimos

Siendo que la condición de “modelo de negocios” con beneficios fiscales era un mecanismo para impulsar las capacidades competitivas de Estados Unidos, Wall Street también apoyó a Panamá para la aprobación de la Ley 32 de 1927 como fórmula para competir corporativamente contra Alemania y Francia. De hecho, desde 1950 esta Ley también fue “implantada” por Israel, Malaysia y Japón, pero posteriormente “adecuada” a sus realidades nacionales e internacionales (Pistor, Keinan, Heisterkamp y West, 2001). La

Ley 32, como es bien sabido, tiene su origen a la Ley de Delaware de 1883 y permite a cualquier persona natural o jurídica abrir corporaciones en Panamá, libres de impuestos si sus ingresos no se generan en el territorio de la República (Shaxson, 2011).

Esta Ley que, a diferencia de la legislación corporativa de Japón, se mantuvo vigente y sin variaciones significativas hasta muy entrada la década de los noventa, permitía mayores ventajas como instrumento financiero y de negocios que otros cuerpos normativos (Pistor, Keinan, Heisterkamp, West 2001). Entre estas ventajas están que sus accionistas no tenían que presentar reportes fiscales ni llevar reportes dentro de la República de Panamá, y que las acciones podían ser emitidas al portador, lo que garantizaba el secreto corporativo con relación al beneficiario final de las utilidades que generase la compañía (Johannesen y Zucman, 2014).

VIII. Zona Libre de Colón

La Zona Libre de Colón fue establecida mediante la Ley 18 de 1948 y está ubicada en el Atlántico panameño. Sus primeros usuarios fueron empresas internacionales de los Estados Unidos, Estados, Japón y Europa. Su libertad de comercio, el arrendamiento de espacios y la construcción de almacenes para arrendar o concesionar, ofrecían una lucrativa oportunidad de negocio, pero requería que la mercancía que pasara físicamente por Colón estuviera sujeta a alguna forma de procesamiento local –reenvasado, etiquetado, – que sí está gravado, pero con tasas sumamente bajas (3%) (Starchild, 1994).

Sin embargo, desde inicios de los sesenta, el Banco Interamericano de Desarrollo reportaba que las concesiones otorgadas por Panamá en la Zona Libre de Colón eran excesivas, incluso a

riesgo de ser acusados de mala fe (Maxell, 1965). Warf (2002) resalta que la Zona Libre de Colón solo logró florecer con la creación del Centro Financiero Internacional, aún cuando el Canal ya tenía cuarenta años de operación.

IX. Leyes que garantizaban el secreto bancario

La Ley 18 de 28 de enero de 1959 se inspiró en la legislación suiza y garantizó el secreto bancario y la codificación personalizada de las cuentas, otorgando un código al dueño que ni siquiera tenía la necesidad de incluir su nombre.

Cuadro No. 3. *Establecimiento de bancos extranjeros en Panamá durante el siglo XX.*

1904-1969	5
1970-1979	19
1980-1989	13
1990-1999	8
2000	2

Fuente: Warf (2002, pág. 10) con base en los datos de la Superintendencia de Bancos de Panamá.

El secreto bancario se imponía a los bancos incorporados en Panamá, los que, según Warf (2002), eran en su mayoría filiales de bancos americanos; secreto que, de ser violado, podría generar una multa a sus funcionarios e inclusive de pena de prisión (Eder, 1959).

X. Pero ¿qué cambió?: *The Revenue Act* de 1962

Como se colige de las líneas anteriores, las legislaciones aprobadas por la República de Panamá durante nuestros primeros se-

setenta años de historia, convertían a Panamá en un modelo de negocios impuro³, y aún así Panamá representaba para los Estados Unidos de América una ventaja competitiva muy impresionante: No había controles de cambio ni Banco Central, se reconocían importantes exenciones de impuesto por ingresos generados en el exterior y las mercancías que nunca pasan por Panamá se podían facturar y gestionar desde Panamá sin pagar impuestos, siendo que hasta los dividendos que eran pagados a los accionistas que residen fuera de Panamá, si eran generados por actividades realizadas fuera de Panamá, se pagaban sin retención de impuesto alguno.

Pero más allá del contexto económico, el Estado- Nación panameño tampoco tenía un régimen general de valores sobre el cual se asentaran, en los términos de De Sousa Santos

...las ideas del bien común y de la voluntad general en cuanto principios agregadores de sociabilidad que permiten designar como ‘sociedad’ las interacciones autónomas y contractuales entre sujetos libres e iguales... (De Sousa Santos, 2005, p. 9).

Para ser Estados Nación fuertes hay que tener ingresos (tributarios), y es en este contexto que los Estados Unidos de América, mediante el *Revenue Act* de 1962, modificó el *Revenue act* de 1954 y desterró a los paraísos fiscales por los impactos negativos que generaban en la recaudación para los Estados Unidos. Como se

³Impuro pues, si una empresa (nacional o extranjera) hacía negocios en Panamá, quedaba sujeta a impuestos sobre sus ingresos generados localmente y bajo este supuesto debía cumplir con toda la legislación fiscal de reporte y documentación.

colige de las discusiones del *Revenue Act* de 1962 sostenidas en el Comité de Finanzas del Senado de los Estados Unidos, los senadores analizaron a las empresas incorporadas en paraísos fiscales, que a su vez fueran países subdesarrollados, y concluyeron que todas estas empresas habían sido incorporadas en otra jurisdicción para registrar las ganancias en un tercer país, sin pago ni retención de impuesto alguno, ni en el país extranjero ni en los Estados Unidos.

Con el *Revenue Act* de 1962 se cambia el modelo impositivo fiscal americano y se reconoce expresamente el principio de universalidad fiscal: una sociedad extranjera con accionistas americanos o una filial de una empresa de Estados Unidos, pagaría el impuesto sobre la renta o retención de remesas, sin oportunidad de reclamar el respectivo crédito fiscal.

Vale la pena anotar que la propuesta original solo gravaba con impuesto sobre la renta el ingreso de empresas ubicadas en paraísos fiscales que no reinvertiera utilidades en dichos países subdesarrollados. Sin embargo, el Senado decidió eliminar el privilegio de reinversión para este tipo de ingresos provenientes de paraísos fiscales pues, a su juicio, la razón del uso de este tipo de “nodos y modelos” de negocios era para evitar el pago de impuesto y no para ayudar a los países subdesarrollados.

Es válido resaltar que al Senado americano no le preocupaba Panamá como paraíso fiscal, pues su mayor preocupación era las Islas Vírgenes Británicas (que sí era un paraíso fiscal puro, en los términos que debajo se describen). Es más, durante las discusiones, el Senado no se hizo referencia alguna a Panamá como paraíso. De hecho, una atenta lectura de las discusiones del Senado nos permite concluir que Panamá, en 1962, denotaba en los Estados Unidos

una preocupación de política internacional y no fiscal. Sin embargo, para los efectos prácticos, y así fue demostrado, ya fuera por su condición de paraíso fiscal o de país subdesarrollado, Panamá fue subsumido por la nueva política.

Las modificaciones al cambio de modelo, producto de la aprobación del *Revenue Act* de 1962, fueron asimiladas muy lentamente por la economía panameña, toda vez que el Canal de Panamá seguía siendo nuestra principal fuente de ingresos producto de las enmiendas al Tratado del Canal, de 1955, y del crecimiento de la actividad del Canal. De hecho, poco impacto tuvieron las contribuciones indirectas, siendo que la actividad de la Zona Libre y la actividad portuaria *per se* repuntaron en la década del setenta, aunque ninguna alcanzaría igual efecto en la economía del Canal. De hecho, gracias al Canal, entre 1950 y 1979, Panamá mantuvo la tasa de crecimiento más alta en América Latina (Intracorp, 2006).

En el marco de este entorno económico favorable y “justificado” en el enorme potencial geográfico, logístico y el marco institucional /constitucional / legal de Panamá—probado por casi sesenta años por los propios Estados Unidos de América—, los pilares para la creación de un Centro Financiero Internacional estaban dados y, esta fue la oportunidad que aprovechó Nicolás Ardito Barletta para desarrollar, al inicio de los años setenta, el Centro Bancario de Panamá. Según Warf (2002), este brillante economista panameño graduado en la Universidad de Chicago, identificó, con gran éxito las necesidades del mercado local e internacional, ante la inexistencia de un Banco Central, para suplir las necesidades de financiamiento interno, principalmente las necesidades de inversión de la Zona Libre de Colón.

Cuadro No. 4 Resumen de los Impactos Económicos del Canal en la Economía Nacional 1950-1979 (en millones de dólares, 1982=100)

Años	1		2		3		4		5		6		7	
	PIB		PIB del Canal según Cuentas Nacionales		Impacto Directo del Canal		Impacto Directo del Canal		Impacto Inducido del Canal (1,2)		Impactos Directos, Indirectos e Inducidos del Canal (DII) (1,2)		DII con Efecto Multiplicador (1, 2, 3)	
	Dólares	% del PIB	Dólares	% del PIB	Dólares	% del PIB	Dólares	% del PIB	Dólares	% del PIB	Dólares	% del PIB	Dólares	% del PIB
1950	702.4	8.9	62.6	8.9	138.5	19.7	10.2	1.5	1.0	0.1	149.6	21.3	185.1	26.3
1955	852.8	6.4	54.2	6.4	138.5	16.2	11.9	1.4	3.8	0.5	154.3	18.1	190.8	22.4
1960	1,126.8	7.3	82.4	7.3	168.8	15.0	22.7	2.0	6.5	0.6	198.0	17.6	245.0	21.7
1965	1,682.8	8.3	140.1	8.3	250.1	14.9	31.3	1.9	12.0	0.7	293.4	17.4	362.5	21.5
1970	2,424.0	7.4	178.9	7.4	341.6	14.1	51.1	2.1	15.0	0.6	407.8	16.8	503.3	20.8
1975	3,048.6	5.8	178.2	5.8	331.1	10.9	71.9	2.4	20.8	0.7	423.8	13.9	522.5	17.1
1979	3,594.6	5.1	182.2	5.1	385.7	10.7	53.2	1.5	48.5	1.3	487.3	13.6	599.8	16.7

Notas:

- (1) Incluye la Zona Libre de Colón y los puertos.
- (2) Se calcula el impacto inducido bajo la suposición del 20% del valor agregado de la Zona Libre de Colón.
- (3) Incluye el efecto multiplicador calculado para el periodo.

Fuente: Preparado por Intracorp con base en información proporcionada por la Autoridad del Canal de Panamá y la construcción de un modelo macroeconómico de equilibrio general. Para la estimación de los parámetros de dicho modelo, se utilizó la información de los boletines anuales de "Cuentas Nacionales", "Balanza de Pagos" y "Hacienda Pública" de la Contraloría General de la República. Fuente: Intracorp (2006). "Estudio del Impacto Económico del Canal en el Ámbito Nacional", Resumen Ejecutivo. Página 32. De Panama Canal economic impact study at the national level Estudio de impacto económico del Canal en el ámbito nacional - PDF Descargar libre

De hecho, Barletta se preocupó por crear un Centro Financiero Internacional y no simplemente un Centro “Off Shore” para evadir impuestos. Y para este propósito, la potente estructura normativa tipo “nodo de negocios” impulsada por los americanos en Panamá resultó altamente conveniente y beneficiosa. Panamá, desde 1917, con su concepción de territorialidad fiscal, representaba una garantía para todos los negocios que generasen ingresos fuera del territorio de la República de Panamá, a fin de que estos estuvieran exentos de los impuestos nacionales, exención que aplicaba inclusive para los intereses en cuentas de ahorro y depósito, por una parte, y, por otra, Panamá garantizaba desde 1959 el secreto bancario- aún sin el incentivo de un Centro Bancario.

Que el país estuviera dolarizado y no mantuviera restricciones en las monedas fueron felices adiciones que apoyaron a la coyuntura de promover la apertura de las puertas del que fuera el más importante centro financiero de Latinoamérica durante casi 40 años. La filosofía fiscal del país y la asimetría en la información fueron las claves de todo el modelo del Centro Bancario. Con la transformación de la banca, el papel de Panamá como paraíso fiscal realiza un significativo giro y extiende su “nodo y modelo” hacia empresas familiares de Latinoamericana, así como Bancos de Japón, Argentina y España, entre otros.

Pero este “modelo” ya estaba siendo reconocido como incómodo e insostenible. Según la Comisión Nacional contra el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva (CNBC) del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá,

...Panamá puede ser utilizado principalmente para la etapa de estratificación e integración del blanqueo de capitales. Esto significa que es menos probable que en Panamá se produzca la etapa de colocación de dineros ilícitos, puesto que estos ya llegan a Panamá con el propósito de ser mezclados para hacer más difícil su rastreo e incluso ser reutilizados en la economía panameña o de otros países. Considerando esta situación y que Panamá es un centro financiero internacional, los sectores altamente vulnerables para ser utilizados en las etapas de estratificación e integración es el sector financiero, principalmente aquel con mayor nexo internacional, como el sector bancario. Este sector puede ser altamente vulnerado pues es receptor de gran cantidad de dinero del exterior, que luego es colocado en forma de préstamos en los sectores no financieros que pueden ser más vulnerados para la etapa de integración de la economía, como lo son el comercio exterior representado en gran parte por las zonas libres (por ejemplo, Colón) y el sector inmobiliario y de construcción... el sector bancario debe fortalecer sus procesos preventivos para que no sean vulnerados con dineros ilícitos que vienen del exterior... (CNBC, 2016, p. 34).

Para las últimas dos décadas del siglo XX, era real que la práctica de otorgar exenciones de impuestos a la renta extranjera se

amparaba en el deseo de los gobiernos y de ciertos grupos de interés (abogados, banqueros, etc.) de obtener ingresos del negocio de los paraísos fiscales de otras formas, unas más y otras menos lícitas, con el agravante de que en Panamá la mezcla de sistemas o familias jurídicas vigente por más de 90 años también hacía jurídicamente improbable la cooperación con otros Estados Nación Fuertes, en el control de estos centro financieros offshore. Panamá, era (y sigue siendo) un Estado débil y sin instituciones que pudieran hacer efectiva una política a largo plazo que reformara, estructural y sociológicamente, su andamiaje jurídico en el marco de las concepciones globales en contra de la disminución de prácticas de lavado de dinero, tráfico y la corrupción.

Como fuera dicho, el Istmo desde 1903 mantuvo una condición de “modelo de negocios” fiscal, pero esta actividad, ni a Panamá ni a los panameños (en términos generales) les representó una inyección directa en su economía, sino hasta la creación del Centro Bancario Internacional. Sin embargo, ya en otro estudio valdría la pena analizar si el Centro Bancario pudo haber sido implementado, aún si Panamá hubiera adecuado sus normas de incorporación de sociedades anónimas.

Stebbins, en un artículo publicado bajo el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (1974), analiza la posición de Panamá y la describe como un país en desarrollo, para el que su papel como paraíso fiscal hizo y aportó muy poco. Ya lo decían Maurer y Yu (2011), cuando señalaban que los americanos y su imperialismo, directa o indirectamente, no habían tenido ninguna influencia en el desarrollo institucional de Panamá.

De hecho, no fue hasta 1990 cuando la democracia asumió un discreto papel, y habrá quienes afirmen que dicha democracia también formaba parte de un “nuevo nodo y modelo económico” de finales del siglo XX, para controlar la lucha contra las drogas (Warf, 2002).

De todas las ventajas de Panamá resaltadas por Stebbings, no es la oscuridad de las sociedades de papel -que hoy sabemos que abundan en el sistema- ni el dólar, ni la falta de banca central, ni tampoco la conveniencia de la situación geográfica, la que resalta como la principal ventaja del modelo de los cien primeros años de República. A su juicio, y con ello estamos de acuerdo, la principal ventaja de Panamá es que todavía sigue afirmando que lo más importante para “el modelo” es el principio de territorialidad fiscal.

Con la entrada de Panamá a la Organización Mundial del Comercio, si bien cambiaron algunos engranajes del modelo, sobre todo las relacionadas a la importación y exportación de bienes, lo cierto es que seguimos siendo un país que reconoce en el territorio su identidad. Esta limitación sociológica, económica y jurídica nos ha alejado de la realidad mundial.

Desde 1999 hasta el año 2010, según datos de CEPAL, Panamá mejoró su recaudación modificando su legislación en materia de seguridad social y la imposición de nuevos impuestos indirectos.

Panamá, lentamente y con algunos altibajos, trató de incorporar a cierto nivel de transnacionalización de las normas fiscales, pero aún entrado el siglo XXI, en el Istmo se seguía ejerciendo una suerte de negocio de paraísos fiscales basado en el secreto, la privacidad y la confidencialidad con accionistas (quienes eran anónimos y desconocidos). Abogados, contadores, banqueros e inversionistas

siguieron discutiendo, en los mismos términos de Piad (2002) por casi 15 años. Como reseña Bernstein, los bancos panameños y las sociedades anónimas protegían cientos de millones de dólares provenientes de criminales rusos, carteles de drogas, tráfico ilícito de armas y personas, así como de políticos corruptos, hecho notorio y público, que sencillamente ya era imposible ignorar.⁴

El Informe de Evaluación de Riesgo, elaborado por la Comisión Nacional contra el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva (CNBC, 2012, pp. 9-10), reafirma que las limitaciones de nuestro modelo, devienen de nuestro papel de facilitar negocios para personas –naturales y jurídicas– y estados, externos a la República de Panamá y los panameños y aún así, somos nosotros, los que debemos encontrar una posición crítica sobre la eliminación del fenómeno de nuestro sistema jurídico, económico y cultural.

...Panamá es estratégicamente un lugar de tránsito y su economía está centrada en los servicios. El canal de Panamá mueve gran parte del comercio de la región, el aeropuerto es el *hub* aéreo más grande de Centroamérica y la economía panameña se ha caracterizado por ser un centro financiero y comercial para la región. De forma paralela, en Panamá no hay una presencia notable de carteles de la droga, o estructuras de crimen organizado.

⁴Confrontar con Obermaier y Obermayer (2016).

Panamá no es un país productor de cocaína, aunque una de sus grandes amenazas si es el tránsito de este estupefaciente por el territorio panameño. Considerando el papel de tránsito y de centro financiero, y el menor impacto de crimen organizado, su principal amenaza de blanqueo de capitales es externa, como producto de los delitos que se cometen en el exterior y que se busca al país para las diferentes etapas del blanqueo, en especial la integración, puesto que las etapas de colocación y estratificación ocurren principalmente en el exterior. Considerando que la principal amenaza de blanqueo de capitales es externa, esto supone un reto mucho mayor a la hora de investigar este delito, pues cuando se está dando la integración en la economía panameña, es una reutilización de dicho dinero ya integrado en la economía en momentos anteriores y el rastro de que es dinero ilícito es mucho más débil. Este fenómeno supone un alto componente de cooperación internacional, puesto que los delitos fuente de dicho dinero ilícito fueron cometidos en el exterior. El sector financiero tradicional panameño, que incluye el sector bancario, seguros, valores y las cooperativas de ahorro y crédito, es el sector con mayor trayectoria en la implementación de estas medidas de prevención, así como en la supervisión, y por tanto su riesgo es menor también en comparación a las zonas li-

bres y el sector inmobiliario y de construcción. No obstante, es importante resaltar que, de estos sectores financiero, el sector bancario tiene una mayor exposición al riesgo por sus relaciones comerciales internacionales, algo que se difiere de valores, seguros y las cooperativas que tienen una menor influencia internacional... (CNBC, 2016, pp. 9-10).

Los papeles de Panamá fueron publicados en abril de 2016, y en palabras del secretario general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

... las revelaciones de los "Papeles de Panamá" han arrojado luz sobre la cultura y la práctica del secreto de Panamá. Panamá es la última gran resistencia que continúa permitiendo que los fondos se oculten en el extranjero de las autoridades fiscales y policiales. La OCDE ha estado liderando una ofensiva global contra estas prácticas desde 2009, trabajando mano a mano con el G20. A través del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información, hemos advertido constante y consistentemente sobre los riesgos de que países como Panamá no cumplan con los estándares internacionales de transparencia tributaria. Hace apenas unas semanas, les dijimos a los Ministros de Finanzas del G20 que Panamá estaba dando marcha atrás en su compromiso con el intercambio auto-

mático de información de cuentas financieras. Las consecuencias del incumplimiento por parte de Panamá de las normas internacionales de transparencia tributaria están ahora a la vista del público. Panamá debe poner su casa en orden, implementando inmediatamente estos estándares...⁵

Pensar en soberanía, en términos absolutos, con todos sus atributos y no solo el geográfico (Warf, 2002), como hasta ahora lo hemos hecho, requiere de un cambio como sociedad, pero principalmente como ciudadanos. Debemos pensar en términos de Estado- Nación, y para ello la democracia requiere de un régimen de principios y valores que otorgue al concepto “soberanía” una connotación más cercana a los derechos humanos y su protección, que solo a su variable económica. Para reterritorializar las nuevas normas regulatorias en materia de transparencia, cooperación, equidad y solidaridad fiscal debemos reconocernos como seres humanos respetuosos de la vida y responsables de nuestros actos y sus consecuencias ante terceros. Sin esta reflexión crítica no podremos movernos hacia otro modelo de negocios que desarrollemos como propio (De Sousa Santos, 2014), en el que la fundamentación de los conceptos de soberanía y territorio pueda ser explicada desde la sociología del derecho conforme a una visión integradora de los derechos humanos más allá de su aplicación convencional (De Sousa Santos y Rodríguez Garavito, 2007).

⁵Gurria, A. (2016). Statement from OECD Secretary- on the “Panama Papers”. De https://linkprotect.cudasvc.com/url?a=https%3a%2f%2fwww.oecd.org%2fnewsroom%2fstatement-from-oecd-secretary-general-angel-gurria-on-the-panama-papers.htm&c=E,1,n6KyCmFeAoL_xg7Xh5Onm3cRtB-q58UiPJ3JF-GjdCisk0tZ3-94xUN61LonyEBks-5J5DVHR1WrYMxvgZJVJmPpmei-X6ODIKXhqkV-d7cUATVCK&typo=0

De Sousa Santos señala, muy acertadamente que:

...El aumento de la promiscuidad entre el poder político y económico, la hipertrofia de las funciones de acumulación del Estado a expensas de las funciones de confianza y hegemonía, las condicionalidades impuestas por los organismos financieros internacionales, el papel predominante de las empresas multinacionales en la economía mundial, la concentración de la riqueza, todo esto ha contribuido a reorganizar el Estado, a diluir su soberanía y someterlo a la creciente influencia de poderosos agentes económicos nacionales e internacionales, lo que hace que los mandatos democráticos sean subvertidos por mandatos de intereses minoritarios pero muy poderosos. Se trata de una transformación global que se produce de manera desigual (diferentes grados y ritmos, fricción constante de contratendencias) en diferentes regiones del mundo. En un contexto en el que se diluye la distinción entre poder político y poder económico, la centralidad del Estado en el discurso de los derechos humanos no permite establecer relaciones de causalidad entre poderosos sujetos no estatales y algunas de las violaciones masivas más grandes de los derechos humanos, tales como las que afectan ahora a millones de trabajadores, inmigrantes, pensionistas y estudiantes del sur de Europa

a consecuencia de la crisis provocada en gran parte por la desregulación del capital financiero, la especulación financiera, la evasión fiscal, los paraísos fiscales, la corrupción generalizada y órganos legislativos transformados en ventanillas para hacer negocios. La subsiguiente reconfiguración del poder del Estado que derivada de esas circunstancias obliga a que en la identificación y el castigo de las violaciones de los derechos humanos se incluyan las acciones de aquellos cuyo poder económico es lo bastante fuerte como para transformar el Estado en un instrumento dócil de sus intereses...⁶

Desde la perspectiva de blanqueo de capitales, en Panamá se produce el blanqueo del producto del delito generado en Panamá, como lo es de, por ejemplo, la corrupción, delitos financieros, narcotráfico. Por otro lado, Panamá es vulnerable para que se blanquee el producto de delitos precedentes cometidos en el exterior, como son, por ejemplo, aquellos, relacionados con el crimen organizado. Y, por último, algunos servicios y estructuras jurídicas creadas en Panamá pueden ser mal utilizadas en el exterior para blanquear el producto del delito precedente también generado en el exterior. A nivel de financiación al terrorismo, la amenaza es externa, aunque es una amenaza baja pues Panamá no tiene sus principales relaciones comerciales y financieras con países de influencia terrorista, según aquellas organizaciones definidas por las naciones unidas.

⁶De Sousa Santos, B. (2014). Derechos humanos, democracia y desarrollo. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, De justicia. De <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34322.pdf>

Pero también las vulnerabilidades son bajas puesto que se tiene un marco legal sólido y unas instituciones con la capacidad de investigar este delito en caso de darse un caso.

XI. La conclusión: Más allá de los Panamá Papers, hay un camino hacia una transnacionalización organizada en un marco de respeto a los derechos humanos

Aún siendo pequeños y débiles, según los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2018), Panamá ha mejorado notablemente su capacidad de recaudar ingresos fiscales, mismos que son críticos para atender las necesidades socio económicas del país y mantener el crecimiento económico. El reporte citado, sostiene que este crecimiento impone una importante inversión en infraestructura tecnológica y logística, así como el desarrollo del capital humano. Desde el punto de vista de las herramientas fiscales, el informe sugiere una serie de medidas para fortalecer la recolección de impuestos y potenciar a la Administración Tributaria, medidas todas que no dañarán la competitividad del país ni tampoco su crecimiento.

No obstante, el Informe de la OCDE guarda absoluto silencio sobre el problema de fondo que hemos reiterado a lo largo del ensayo: Panamá, para superar el fantasma del paraíso fiscal, debe acometer una revisión crítica de toda su estructura jurídica y de valores democráticos.

Conforme lo analiza De Sousa Santos, la nacionalización de regulaciones internacionales en general, y bajo nuestro análisis, en materia fiscal, transformará jurídicamente el Estado- Nación panameño y, de no estar absolutamente atentos, sustituiremos el sistema

anglosajón existente desde hace más de 100 años, por lo que llama el autor una

...pluralidad de órdenes jurídicos: campos jurídicos constituidos por lógicas de regulación relativamente desconectadas y altamente discrepantes, que coexisten en el mismo sistema jurídico estatal. En la medida que se pierde la coherencia como agente unificado de regulación social, el Estado se convierte en una red de microestados, cada uno de los cuales maneja una dimensión parcial de soberanía (o de la pérdida de ella) con una lógica y un estilo regulatorios específicos (De Sousa Santos, 1995, p. 281).

Y esto es algo que puede estar ocurriendo hoy día (Bohoslavsky, 2017).

La obra Panamá Papers (Obermaier y Obermayer, 2016, p. 414) termina haciendo una referencia a la “desigualdad de rentas” que ha definido nuestro tiempo, producto, a últimas, de la corrupción de abogados, contadores, bancos, políticos, inversionistas, estrellas de cine, deportistas, entre otros muchos, para los que Panamá funcionó como una máquina de ocultar y hacer dinero. Pero lo cierto es que, así como ocurrió durante los primeros setenta años de nuestra historia republicana, el dinero se lo llevaron unos pocos y, en la mayoría, extraños a nuestro territorio.

En el siglo XXI todos los cambios estructurales al marco jurídico nacional que comportará la transnacionalización de las normas regulatorias en materia fiscal y corporativa, indefectiblemente nos afectará a todos y a cada uno de los panameños. Debemos re-

conocer la inminente necesidad de revalorizarnos y consolidarnos como “Estado Nación Fuerte”, pero para ello falta una construcción crítica de nuestro modelo como territorio –soberano, frente al mundo globalizado, con el debido reconocimiento y respeto a los Derechos Humanos como eje transversal del modelo.

Bibliografía

- Addison, T. (2009). *Shooting Blanks: The War on Tax Havens*. Indiana: Indiana University Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/10.2979/gls.2009.16.2.703>
- Aquije H. y Remezzano A. (2014, enero). Precios de Transferencia: Márgenes Bruto Bajo la Lupa. *Revista de Administración Tributaria*. Recuperado de: https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_36/Espanol/2014_Aquije_Remezzano.pdf
- Basford, R. (1975). *Multinational Enterprises and Tax Havens*. Recuperado del sitio de internet de https://www.ciat.org/Biblioteca/AsambleasGenerales/1975/Ingles/Asamblea9_ottawa1975_basford_canada.pdf
- Bustos A., J. & Nájera O., D. (2012). Measures against tax havens in Spain, Ecuador and the United States of America (Nº33). Recuperado del sitio de internet Centro Interamericano de Administraciones Tributarias: https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_33/Ingles/1-bustos-najera.pdf
- Bustos, J. & Nájera, D. (2012). Measures against tax havens in Spain, Ecuador and the United States of America (Nº33). Recuperado del sitio de internet de Centro Interamericano de Administraciones Americana CIAT: https://www.academia.edu/9609701/MEASURES_AGAINST_TAX_HAVENS_IN_SPAIN_ECUADOR_AND_THE_UNITED_STATES_OF_AMERICA_CIAEAT_IEF_Tax_Administration_Review_No._33_2_CONteNt
- Chaikin, D. (2013). *Controlling corruption by heads of government and political élites*. Australia: ANU Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/j.ctt2tt19f.9>

- Clark, G. (2016). *The history of global cities II: modern cities*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. Recuperado <https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt1hfr1jz.7>
- Crinion, G. (1986). *Information Gathering on Tax Evasion in Tax Haven Countries*. Estados Unidos: American Bar Association. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/40706786>
- De Sousa Santos, B. (1995) *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Nova Iorque: Routledge. Recuperado de [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Chapter%204\(1\).pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Chapter%204(1).pdf).
- De Sousa Santos, B. (2005). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Madrid: Sequitur, 1999. Recuperado de <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/reinventar-la-democracia.pdf>
- De Sousa Santos, B. (2014). *Derechos humanos, democracia y desarrollo*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, De justicia. Recuperado de <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Derechos%20Humanos%20Democracia%20y%20Desarrollo.pdf>
- Díaz Yubero, F., Pecho, M., Barreix, A., Cremades, L., Vázquez, O., and Velayos F. (2012). “Estado de las Administraciones Tributarias en América Latina: 2006-2010”. Recuperado de https://publications.iadb.org/handle/11319/3506?locale-attribute=es&scope=123456789/1&thumbnail=false&order=desc&rpp=5&sort_by=score&page=2&query=public+administration+system&group_by=none&etal=0
- Díaz-Espino O. (2014). *How Wall Street Created a Nation: J.P. Morgan, Teddy Roosevelt, and the Panama Canal*. Primedia E-launch LLC

- Díaz, E. (2001). Instrumentos y procesos para controlar las actividades “off-shore” y los paraísos fiscales (tema 4.2). Recuperado del sitio de internet de Centro Interamericano de Administraciones Tributaria: https://www.ciat.org/Biblioteca/Asambleas-Generales/2001/Espanol/chile35_2001_tema4_2_mexico.pdf
- Driscoll, M. (2013). Tax Havens Bending to the Will of Soft Law: A Case Study of the Cayman Islands’ Response to the OECD and FATF Blacklists (Master of Global policy studies and doctor of jurisprudence). The University of Texas, at Austin.
- Dyreg, S. and Lindsey, B.(2009). Using Financial Accounting Data to Examine the Effect of Foreign Operations Located in Tax Havens and Other Countries on U. S. Multinational Firms’ Tax Rates. Chicago: Wiley on behalf of Accounting Research Center, Booth School of Business, University of Chicago. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/40389226>
- Eder, P. (1959). Panama: Coded Bank Accounts. Oxford: Oxford, UK. University Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/837719>
- Findley, M., Nielson, D. and Sharman, J.C. (2013). Using Field Experiments in International Relations: A Randomized Study of Anonymous Incorporation. New York: Cambridge University Press on behalf of the International Organization Foundation. Recuperado <https://www.jstor.org/stable/43282083>
- Fleming, R. (2001). Instrumentos y procesos para controlar las actividades “off-shore” y los paraísos fiscales (tema 4.2). Recuperado del sitio de internet Centro Interamericano de Administraciones Tributaria- CIAT: https://www.ciat.org/Biblioteca/Asambleas-Generales/2001/Espanol/chile35_2001_tema4_2_canada.pdf

- Folco, M. (2017). Breve Análisis del Ilícito Tributario en Panamá y su Confronte con el Derecho de 14 Países de América, Asia y Europa (ISSN 2219-780X). Recuperado del sitio de internet de Banco Interamericano de Desarrollo: [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8546/Breve analisis del ilicito tributario en Panama y su confronte con el derecho.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8546/Breve_analisis_del_ilicito_tributario_en_Panama_y_su_confronte_con_el_derecho.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Fuest, C. (2011). Tax Havens: Shady Deals. London: Royal Institute of International Affairs. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/41962677>
- Galíndez, J. y Narvaéz y Sosa, A. (2014 julio). Una revisión a la problemática de los precios de transferencia en América Latina en el marco de las acciones propuestas por la OCDE en su Plan de Acción BEPS. Revista de Administración Tributaria CIAT/ AEAT/IEF No. 37. Recuperado de https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_37/espanol/rev-37_narvaez-sosa.pdf
- Godoy, J., García, A. and Montero, W. (2013). El Control de la Manipulación de los Precios de Transferencia en América Latina y el Caribe, Recuperado de https://www.taxcompact.net/documents/ITC_2013-05_Control-de-la-manipulacion-de-los-precios-de-transferencia-en-LAC.pdf
- Greene, J. (2015). Chapter Title: The Wages of Empire: Capitalism, Expansionism, and Working-Class Formation. New York: NYU Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/j.ctt15r3z1n.5>
- Gurría A (2016). Statement from OECD Secretary- on the “Panama Papers”. Recuperado de <http://www.oecd.org/tax/statement-from-oecd-secretary-general-angel-gurria-on-the-panama-papers.htm>

Hearings before the Committee on Finance- United States Senate, Eighty – Seventh Congress, Second Session on H.R.10650 and act to amend the Revenue Act of 1954. May 10 and 11, 1962. Recuperado de <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/87Rev10.pdf>.

Hedgpeth, E. (2003). Medios para eludir el impuesto a través de transacciones extraterritoriales (tema 3.1). Recuperado del sitio de internet de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT: https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTécnicas/2003/Espanol/portugal_2003_tema_3-1_hedgpeth_usa.pdf

Hines JR, J. (2005). Do Tax Havens Flourish?. Chicago: The University of Chicago Press on behalf of the The National Bureau of Economic Research. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/41962677>

Hines, J., JR. and Rice. E. (1994). Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens and American Business. Oxford, UK: Oxford University Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/2118431>

Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/648/18.pdf>

International Monetary Fund GAFI. (2014). Panama: Detailed Assessment Report—FATF Recommendations for Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (IMF Country Report No. 14/54). Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1454.pdf>

James, V. (2002). Twenty-First Century Pirates of the Caribbean: How the Organization for Economic Cooperation and Development Robbed Fourteen Caricom Countries of Their Tax

- and Economic Policy Sovereignty. Miami: University of Miami Inter-American Law Review. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/40176529>
- Johannesen, N. and Zucman, G. (2014). The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown. Nashville, TN: American Economic Association. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/43189366>
- Junquera, R., Verhoeven, M., Shukla, G., Haven, B., Awasthi, R. y Moreno, B. (2017). Strengthening Domestic Resource Mobilization. Recuperado de <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-1073-2>
- Kalmanovitz, S. (2015). Capacidad estatal, fiscalidad y subyugación: Panamá entre 1903-1945. *tiempo&economía*, 2(1), 9-51.
- Kopits, G. (1976). Taxation and Multinational Firm Behavior: A Critical Survey (L'imposition et le comportement des entreprises multinationales: revue critique) (La tributación y el comportamiento de la empresa multinacional: Un análisis crítico). Washinton. D.C.: Palgrave Macmillan Journals on behalf of the International Monetary Fund. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3866644>
- Kraft, J. (2014). Tax Haven Reform and the Changing Views on Transnational Capital Flow Regulation and the Role of States in a Globalized World. Bloomington, Indiana: Indiana University Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/10.2979/indjglolegstu.21.2.599>
- Langer, M., Corrigan, J. y Jr. (1971). Taxation. Miami, USA: University of Miami Inter-American Law Review. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/40175420>

- Langley, L. (1970). U. S.-Panamanian Relations Since 1941. New York, USA: Cambridge University Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/175020>
- Lisowsky, P. (2010). Empirically Modeling Tax Shelters Using Financial Statement Information. American Accounting Association. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/27895889>
- Manduley, J. (1980). Panama: Dependent Capitalism and beyond, Thousand Oaks: Sage Publications, Inc. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/2633323>
- Massino, R. (2013). Internal regulations to prevent international tax evasion (Topic 1.1).
- Maxwell, J. (1965). Fiscal Survey of Panama: Problems and Proposals for Reform by. Nashville, TN: American Economic Association. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/1814601>
- Michel, G., Testevuide, L., Massino, R., Miguel, B., Barreto, C. & Sharma, S. (abril de 2013). Doble imposición, evasión fiscal internacional y convenios de doble imposición. Normativa interna para prevenir la evasión fiscal internacional, Aplicación efectiva de las cláusulas anti-abuso de los convenios para evitar la doble imposición y Aplicación efectiva de las disposiciones anti abuso en los TEDI. Curien, H., Barreto, C., Quispe, T., Hernández, E. & Ferreri, P. (Abril 2013). Control de los precios de transferencia, Métodos específicos para el control de los precios de transferencia, Sectores de Interés: casos prácticos y APAS – Arreglo anticipado de fijación de precios. Godfrey, D., Bette, M., Pahñoon, G., McCauley, B., Jiménez, p. & Arias, G. (Abril 2013). Intercambio de información y asistencia administrativa mutua entre las administraciones tributarias. La fiscalización y

- cobranza en el exterior, Implementación efectiva de unidades de intercambio de información y de tributación internacional. J. Pereira (Presidencia), aspectos de la tributación internacional que afectan en la gestión de las administraciones tributarias. 47ª. Asamblea General del CIAT, Buenos Aires-Argentina.
- Mitchell, D. (2002), *Between the Lines: Havens Can Wait*. Estados Unidos: Slate Group, LLC. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3183419>
- Noel Maurer & Carlos Yu (2011) *The Big Ditch How America Took, Built, Ran, and Ultimately Gave Away the Panama Canal*. Princeton University Press. Recuperado de [https://books.google.com.pa/books?hl=en&lr=&id=7Pg1jDXIYUkC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Maurer,+N.+y+Yu,+C.+\(2011\).+The+big+ditch.+Princeton:+Princeton+University+Press.&ots=W-d0Ip6L2HR&sig=H3Pykon4S2I0CiB_Cc6l19JgN4&authuser=3#v=onepage&q&f=true](https://books.google.com.pa/books?hl=en&lr=&id=7Pg1jDXIYUkC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Maurer,+N.+y+Yu,+C.+(2011).+The+big+ditch.+Princeton:+Princeton+University+Press.&ots=W-d0Ip6L2HR&sig=H3Pykon4S2I0CiB_Cc6l19JgN4&authuser=3#v=onepage&q&f=true).
- Obermaier y Obermayer B (2016). *Panama Papers*. Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V.
- Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD Development Pathways (2018a). *Multi-dimensional Review of Panama Volume 2: In-depth Analysis and Recommendations*. Recuperado de <http://www.oecd.org/tax/multi-dimensional-review-of-panama-9789264302549-en.htm>
- OECD. (2018b). *On-Line Guide to OECD Intergovernmental Activity*. Recuperado de <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/PrintBodyView.aspx?BodyID=963&BodyPID=0&BodyHID=0&Lang=en>
- OECD & The World Bank, (2018c). *Improving Co-operation between Tax Authorities and Anti-Corruption Authorities in Com-*

- bating Tax Crime and Corruption. Recuperado de <http://www.oecd.org/tax/crime/improving-co-operation-between-tax-authorities-and-anti-corruption-authorities-in-combating-tax-crime-and-corruption.htm>
- OECD. (2010). Recommendation of the Council to OECD Legal Instruments Facilitate Co-operation between Tax and Other Law Enforcement Authorities to Combat Serious Crimes. Recuperado de <http://legalinstruments.oecd.org>
- OECD. (1998). Harmful tax competition an emerging global issue. Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/harmful-tax-competition_9789264162945-en
- Ostwal, T.P. and Vijayaraghavan, V. (2010). Anti-Avoidance Measures. India: Student Advocate Committee. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/44283791>
- Palan R., Murphy R. y Chavagneux C. Tax Havens: How Globalization Really Works. Cornell University Press Cornell Studies in Money. Recuperado de <http://www.cornellpress.cornell.edu/book/?GCOI=80140100541250>
- Palan, R. (2002). Tax Havens and the Commercialization of State Sovereignty. Cambridge, USA: The MIT Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3078673>
- Piad, E. (2002). El combate de las prácticas tributarias nocivas (tema 3.2). Recuperado del sitio de internet de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT: https://www.ciat.org/Biblioteca/AsambleasGenerales/2002/Espanol/canada36_2002_tema_3-2_panama.pdf
- Piketty T. (2014). El capital en el siglo XX. Fondo de Cultura Económica. México.

- Pita, C. (2007, abril). Notas sobre Desafíos y Tendencias Mundiales en Administración Tributaria. El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Recuperado de <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/829>
- Porporatto, P. (2018). Regulation of holding companies and trusts (Topic 2.2). Recuperado del sitio de internet de Centro Interamericano de Administraciones Tributaria: https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/2008/Ingles/southafrica_2008_topic_2.2_porporatto_argentina.pdf
- Ramsaran, R. (1977). Aspects of public finance in a tax haven: the case of the Bahamas. Jamaica: Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies, University of the West Indies. Recuperado de: https://www.jstor.org/stable/27861676?seq=1#page_scan_tab_contents
- Rawlings, G. (2017). Shifting profits and hidden accounts: Regulating tax havens. Australia: ANU Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1q1crtm.50>
- Ricord H. (1987). Las Constituciones Panameñas del siglo XX. Instituto de Investigaciones Jurídicas–Universidad Nacional Autónoma de México Centro de Asesoría y Promoción del Instituto Interamericano de Derechos Humanos–Unión de Universidades de América Latina.
- Romero, J. (junio 2012). Tributación Internacional y Mercado de Valores: el caso de Panamá. Revista de Administración Tributaria CIAT/ AEAT/IEF No. 33. Recuperado de https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_33/Espanol/rev33-6-jose_romero-ok.pdf
- Schwarz, P. (2009). Tax-Avoidance Strategies of American Multinationals: An Empirical Analysis. Wiley. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/27735460>

- Sharman, J. (2017). *Switzerland: The Unlikely Crusader*. ITHACA, NY: Cornell University Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt1mtz7wd.7>
- Shaxson N. *Treasure Islands: Uncovering the Damage of Offshore Banking and Tax Havens*. St. Martin's Press.
- Stanley, L. (2018). *Financial globalization, institutions and growth*. London, UK: Anthem Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/j.ctt216683k.9>
- Stebbing, R. (1974). *Panama and the Multinational Corporation: Tax Haven and Other Considerations*. Estados Unidos: American Bar Association. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/40704894>
- Surrey, S. (1958). *The United States Taxation of Foreign Income*. Chicago: The University of Chicago Press for The Booth School of Business, University of Chicago and The University of Chicago Law School, Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/724883>
- Tavares, A. (2016). *Types of Investment Incentives*. New York: Columbia University Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/10.7312/tava17298.5>
- The Financial Action Task Force of Latin America (GAFILAT). (2018). *Mutual Evaluation Report of the Republic of Panama*. Recuperado de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/MER-GAFILAT-Panama-Jan-2018.pdf>
- Throop, D. (1969). *Tax Policy and Foreign Investment*. Durham, NC: Duke University School of Law. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/1190999>

- Tjalling C. Koopmans Research Institute y Utrecht School of Economics Utrecht University. (2008). Regulating Money Laundering and Tax Havens: The Role of Blacklisting. Recuperado de https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo_use_dp_2008_08-12.pdf
- U. Tun Wai. (1987). An Evaluation Of The Currency Systems Of Liberia And Panama / Evaluation Des Systemes Monetaires Du Liberia Et Du Panama. Italia: Giordano Dell-Amore Foundation. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/25830114>
- Warf, B. (2002). Tailored for Panama: Offshore Banking at the Crossroads of the Americas. Virginia: Taylor & Francis, Ltd. on behalf of the Swedish Society for Anthropology and Geography. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3554400>
- Zucaman G. (2016). The Hidden Wealth of Nations. The University Chicago Press.

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

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

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

- La extensión mínima de los artículos es de 9,000 palabras y 15,000 máximo en tamaño carta (8.5 x 11).
- El artículo se remitirá en un archivo de Word.
- La tipografía debe ser Times, tamaño 12 a espacio sencillo. Los párrafos deben estar separados por un espacio y sin sangría.
- Se utilizará el sistema de citaciones APA. Las citas textuales en el cuerpo del texto que excedan las 40 palabras se deben poner en bloque con márgenes de una pulgada a cada lado, con la misma tipografía y tamaño de letra del cuerpo del texto.
- Las notas a pie de página deben ser en tipografía Times, en tamaño 10.
- Se deberá anteponer al texto en español e inglés: el título del artículo (mayúscula la primera letra), un resumen de 150 a 200 palabras y cinco palabras clave escritas con mayúscula la primera letra de cada una.
- Los títulos y los subtítulos de sección deben ser claros y concisos. Estos no

deben estar subrayados. Escribir en mayúscula solo la primera letra y la de los nombres propios.

- Los subtítulos del contenido del artículo deben ser enumerados en números romanos y resaltados en negrita (bold).
- Las tablas deben ser elaboradas por separado, entregadas en Excel y enumeradas con sus títulos descriptivos. Todas las notas de las tablas con sus fuentes deben estar inmediatamente debajo de la tabla. Los títulos de las columnas en las tablas deben definir claramente los datos presentados.
- Las imágenes o fotos se deben remitir por separado en formato JPG o PNG.
- Los artículos postulados deben tener la suficiente fundamentación teórica o empírica, según el caso particular, y el respectivo respaldo en las fuentes, citas y referencias bibliográficas.
- Las fuentes citadas en el texto deben colocarse en la bibliografía.

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

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

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



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
DEMOCRÁTICOS

Síguenos en nuestras
redes sociales



tepanama