

PARTIDOS POLÍTICOS Y ELECCIONES EN PANAMÁ A PARTIR DE 1968

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Periodo del Estatuto de Gobierno Provisional*. III. *Elección de la Asamblea Constituyente*. IV. *Rasgos del sistema político-electoral de la nueva constitución*. V. *Caracteres del vacío político*. VI. *El Tratado del Canal y la ruptura del vacío político*. VII. *La reforma constitucional*. VIII. *Segunda elección de la Asamblea de Representantes*. IX. *La nueva ley de los partidos políticos*. X. *Los nuevos partidos políticos*.

I. *Introducción*

Desde su fundación como Estado independiente, en 1903, la República de Panamá ha tenido cuatro constituciones, aprobadas en los años de 1904, 1941, 1946 y 1972.

Las tres primeras constituciones panameñas del siglo xx aceptaron el sistema democrático, tradicional en América Latina, de elección directa de los órganos ejecutivo y legislativo, con base en la actividad electoral de los partidos políticos que obtuvieran personería jurídica.

El 11 de octubre de 1968 se produjo un golpe de Estado, que protagonizó la Guardia Nacional de Panamá, en cuya virtud fue derrocado el presidente de la República, recién instalado en el poder días atrás; fue disuelta la Asamblea Nacional, también recién instalada; fue suspendida parcialmente la Constitución de 1946 y se decretó la disolución de los partidos políticos existentes.

El nuevo gobierno militar se institucionalizó mediante un Estatuto de Gobierno Provisional, sin órgano legislativo, y apeló al ejercicio de la función correspondiente, por Decretos de Gabinete, modalidad gubernamental que rigió hasta 1972, cuando fue sancionada una nueva constitución.

El propósito del presente estudio consiste en revisar los rasgos sobresalientes de la situación legal de los partidos políticos y la actividad electoral en Panamá, desde 1968 hasta la fecha.

II. *Periodo del Estatuto de Gobierno Provisional*

A partir de 1968, hasta 1972, el gobierno erigido por el golpe de Estado militar mantuvo un largo interregno de vacío político-electoral. Disueltos los partidos políticos, ejerciéndose las funciones ejecutivas y legislativas por una Junta de Gobierno, creada según el Estatuto aludido, el régimen imperante no advirtió la necesidad de elección alguna, ni toleró ningún tipo de actividad partidista.

Luego del transcurso de tres años, el gobierno militar decidió superar el ca-

rácter de provisionalidad que en su inicio el mismo régimen se había dado, propiciando el tránsito de un gobierno *de facto* a un gobierno *de iure*, mediante una nueva constitución, con lo que se abrían limitadamente las compuertas a la participación popular, a nivel acotado de corregimientos, a través de una asamblea que representara a éstos en la aprobación de la nueva carta política. Dicho plan fue anunciado el 11 de octubre de 1971, al cumplirse los tres primeros años de lo que el propio régimen denominaba "revolución", y en los meses siguientes se llevó a cabo el cambio institucional de referencia.

III. *Elección de la Asamblea Constituyente*

En sus años iniciales, el régimen militar optó por algunas expresiones de populismo, y al preparar la elección de una Asamblea Constituyente tuvo a bien integrarla con "representantes de Corregimientos", es decir, con base en la más reducida y artificial división política-administrativa del territorio nacional: el corregimiento. La nueva Asamblea Constituyente tendría 505 miembros, que era el número de corregimientos en que se dividía el país.

Los Decretos reglamentarios de la elección para miembros de la Asamblea Constituyente no aceptaron ni la formación de nuevos partidos políticos, ni la vigencia de los partidos que existían en 1968, y sólo permitieron la postulación de candidaturas individuales en cada corregimiento. Como el requisito esencial de la candidatura se hizo consistir en haber residido en el corregimiento durante el año anterior a la elección, la gran mayoría de los corregimientos, que era de marcadas características rurales, iba a elegir un crecido número de constituyentes de muy escaso nivel cultural, fácilmente manejables por el gobierno, que le presentó a la Asamblea un proyecto de constitución, para que lo aprobara en el lapso de un mes.

El rígido control político ejercido por el gobierno militar no era compatible con la actividad normal de partidos políticos, y debido a ello, estos no fueron admitidos como vehículos de expresión de la voluntad popular, en la elección de la Asamblea Constituyente.

Por otro lado, al aprobar la constitución, la Asamblea Constituyente se convirtió, por ministerio de una de sus disposiciones transitorias, en Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por el periodo constitucional de seis años. Además, otra norma transitoria de la constitución confirió al general Omar Torrijos, comandante en jefe de la Guardia Nacional, el título de "Líder Máximo de la Revolución panameña" y le asignó las principales funciones del órgano ejecutivo, también por el periodo de seis años, sin prescindir del todo de la figura del presidente de la República.

Estas normas transitorias privaban al país de toda posibilidad de elecciones populares en el lapso de seis años (1972-1978).

IV. *Rasgos del sistema político-electoral de la nueva constitución*

La Carta política que rige en Panamá desde el 11 de octubre de 1972 creó mo-

dalidades especiales en la estructura de los órganos ejecutivo y legislativo, y a la vez estableció ciertas bases para la actividad política ciudadana, que interesa puntualizar.

a) *El órgano ejecutivo.* El texto original del artículo 157 de la nueva constitución colocó la designación del presidente y del vicepresidente de la República, en la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, asignándoles un periodo de seis años. Esta designación la haría la Asamblea el día de su instalación, según el artículo 143 constitucional, y para ello, el 11 de octubre de 1972, fecha inicial de vigencia de la nueva Carta, la Asamblea efectuó los nombramientos correspondientes. Ya hemos dicho que las principales funciones del órgano ejecutivo, sin embargo, serían ejercidas por el general Torrijos, conforme a mandato de una de las disposiciones transitorias constitucionales.

De este modo, se hacía a un lado la elección popular directa del presidente y vicepresidente de la República, para someterla a una suerte de elección de segundo grado.

El costo político de la aprobación de la nueva Carta, con los poderes omnímodos para el general Torrijos, y la designación de presidente de la República por recomendación de éste a los 505 "representantes de corregimientos", fue el de la conversión de la Asamblea Constituyente en Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por seis años.

b) *El órgano legislativo.* La Carta de 1972 acogió el método de elección directa de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, que había funcionado para elegir a la Constituyente. Pero como ésta se transformó en Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos por el lapso de seis años (hasta 1978), no quedaba en perspectiva inmediata una nueva elección de ese organismo.

Cabe apuntar que las sesiones de la mencionada Asamblea, según las fórmulas constitucionales, sólo se darían por un mes al año, dadas las limitadísimas funciones legislativas acordadas a ella. La constitución encargada de la aprobación ordinaria de las leyes a un Consejo Nacional de Legislación, que conforme al artículo 146 de la Carta, quedaba integrado por el presidente de la República, los ministros de Estado, el presidente de la Asamblea y los miembros de una Comisión de Legislación, escogidos por el órgano ejecutivo. En pocas palabras, el Consejo Nacional de Legislación era una simple extensión de este último.

c) *Los derechos políticos.* En la Constitución de 1972, el título iv, formado por 11 artículos, se refiere a los "derechos políticos". Como en muchas constituciones, se reconoce el derecho y el deber del sufragio, el cual se declara "libre y universal, directo o indirecto, igual y secreto"; se anuncia que la ley "regulará la formación, funcionamiento y subsistencia de los partidos políticos"; se crea un Tribunal Electoral de tres magistrados, etcétera, etcétera.

En razón de que el periodo del órgano ejecutivo y de la Asamblea Nacional de Representantes, era de seis años (1972-1978), no habría ocasión próxima para que tuviera lugar ninguna elección. El vacío político-electoral a que hemos aludido era perfecto, y funcionaría entre 1968 y 1978.

V. *Caracteres del vacío político*

El gobierno militar que imperaba desde 1968, había controlado todos los medios de comunicación social, y estos no podían ser cauce para una opinión pública activa. La única elección popular que el régimen había permitido era la de la Asamblea Constituyente, pero sin intervención de partidos políticos. Y sólo hacia 1978 se perfilaba la posibilidad concreta de otra elección popular.

Sin embargo, ese vacío político-electoral no sólo era la obra del gobierno de dictadura militar que prevalecía, sino también producto de la falta de militancia de los partidos políticos existentes en 1968, a la hora del golpe de Estado policial. Tales partidos estaban atravesando por una honda crisis, con motivo de las recurrentes elecciones presidenciales de 1952, 1956, 1960, 1964 y 1968. Se trataba de facciones simplemente electoreras, sin raigambre popular, en su mayor parte, y sin sustancia ideológica. Y ni siquiera aquellos partidos de mayor arrastre de masas, como el Partido Liberal y el Partido Panameñita, se sustentaban en una estructura orgánica, ni en principios ideológicos, ni en una militancia permanente de cuadro y de afiliados.

Tan aguda llegó a ser la crisis de los partidos oligárquicos y electoreros, que la misma condujo al desenlace del golpe militar, en que el gobierno fue a dar a manos de militares ubicados en la clase media. A esos partidos no les quedó más recurso que el de resignarse a la pérdida definitiva del poder, y a su desaparición silenciosa.

VI. *El Tratado del Canal y la ruptura del vacío político*

Inesperadamente, el nuevo gobierno del presidente Jimmy Carter, posesionado en enero de 1977, se dispuso a concluir las prolongadas negociaciones para un nuevo Tratado del Canal, y en septiembre de 1977 se firmó éste.

El gobierno de los militares ya estaba dando pruebas elocuentes de su desgaste. Era un secreto a voces, a principios de 1977, que una fuerte animadversión al gobierno recorría todas las capas sociales del pueblo panameño. Como una disposición transitoria constitucional establecía que cualquier nuevo Tratado sobre la vía intermarina debía someterse a plebiscito nacional (una fórmula populista del régimen), el gobierno se vio constreñido a flexibilizar el rígido control político con que dominaba al país, a fin de que esa consulta popular tuviera visos democráticos. Incluso el presidente Carter y varios congresistas norteamericanos recomendaron al gobierno militar panameño que garantizara un plebiscito imparcial. Todas las causas anotadas obligaron a cierta apertura democrática, por parte del régimen, que ya no pudo continuar gobernando en la misma forma dictatorial que había mantenido por una larga década.

Fue necesario someter el Tratado del Canal a votación del pueblo panameño, por medio del plebiscito nacional, a fines de octubre de 1977, y tal convocatoria operó como señal para que comenzara a expresarse el gran descontento popular con respecto al gobierno.

A pesar de que los grupos directivos de los antiguos partidos políticos se reu-

nieron para decidir sobre su intervención en el gran debate espontáneo que se estaba produciendo en torno al Tratado, no hubo ninguna participación orgánica de esos partidos en el plebiscito, porque en realidad habían dejado de existir.

Pero la coyuntura del plebiscito dio ocasión para que se iniciara una fuerte corriente de opinión pública que hizo la crítica general de los diez últimos años de gobierno, y del Tratado se pasó a censurar abiertamente al régimen castrense.

Al ratificar el Senado norteamericano el nuevo Tratado del Canal, en abril de 1978, el mismo gobierno panameño dio síntomas de admitir su propio descrédito; aceptó el retorno al país de varias decenas de panameños que había deportado o que estaban asilados y se comprometió a dictar una ley reglamentaria del funcionamiento de los partidos políticos.

De tal manera se rompió el vacío político-electoral existente desde 1968, y el gobierno optó por introducir algunos cambios en la constitución, intentando conjurar la creciente oposición que estaba en marcha, una de cuyas reclamaciones consistía en la convocatoria a una Asamblea Constituyente libremente escogida.

VI. *La reforma constitucional*

En septiembre de 1978, el Consejo Nacional de Legislación propuso a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos la modificación de unos treinta artículos de la constitución, referidos en su mayoría a los órganos ejecutivo y legislativo. En sesiones extraordinarias, la Asamblea aprobó la reforma constitucional, el 5 de octubre de 1978, y cuando entró en funciones la Asamblea recién electa para el periodo de 1978 a 1984, fueron ratificadas las reformas constitucionales, el 25 de octubre de 1978.

Con respecto al órgano ejecutivo, el cambio de fondo consistía en que la elección de presidente y vicepresidente de la República fuera por "sufragio popular directo y por mayoría de votos para un periodo de seis años" (artículo 157).

El 11 de octubre de 1978, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos electa en agosto entró en funciones y designó presidente y vicepresidente de la República, para un periodo de seis años, según el texto original de la Constitución de 1972, puesto que aún la reforma no había sido ratificada, y lo fue días después, el 25 de octubre. Era la segunda ocasión en que se cumplía la elección indirecta del órgano ejecutivo. En tal forma, el cambio constitucional aprobado a fines de octubre de 1978, se cumpliría seis años después, o sea en 1984.

No es exagerado afirmar que el método de elección indirecta del presidente y vicepresidente había sido objeto de las más severas críticas, y al mismo gobierno se habían visto en dificultades para lograr que una mayoría de los 505 representantes aceptara la designación de las personas que en 1972 y 1978 el gobierno recomendó para tales posiciones. De ahí que se decidiera volver a la elección directa del órgano ejecutivo, para 1984, lo que dilataba al máximo el ejercicio indisputado del poder, por quienes lo ejercían desde 1968.

El segundo cambio de importancia en la reforma constitucional estaba circuns-

crito al organismo de aprobación de las leyes, el denominado Consejo Nacional de Legislación, que el texto original de la Carta política de 1972 dejaba en manos del órgano ejecutivo, porque éste formaba parte de aquél y designaba, además, los miembros de la Comisión de Legislación, también integrante del Consejo Nacional legislativo.

La reforma ideó un Consejo Nacional de Legislación cuya mayoría (38 miembros) emanaba de la Asamblea de Representantes de Corregimientos (debían ser miembros de ella), y una minoría de 19 miembros escogidos por elección popular directa, en las diversas provincias. El Consejo Nacional de Legislación iniciaría sus funciones inmediatamente, a partir de octubre de 1978, con sus 38 miembros, y en septiembre de 1980 se haría la elección para miembros provinciales electos popularmente.

Esta elección próxima de 19 miembros del organismo legislativo, también era una concesión a las oposiciones y críticas que se venían formulando al sistema de legislación.

En conjunto, la reforma constitucional era la respuesta que el gobierno daba a una opinión pública que le era adversa y que comenzó a manifestarse tan pronto como el plebiscito sobre el Tratado del Canal resquebrajó el dominio dictatorial que mantuvo el gobierno. Por esta vía, se trataba de continuar el ejercicio del poder, por parte de la Guardia Nacional, en un contexto menos rígido, a fin de evitar el surgimiento de una crisis política, como consecuencia de presiones populares que podrían hacerse incontenibles.

VIII. *Segunda elección de la Asamblea de Representantes*

Hemos aludido, en la sección anterior, a la elección de miembros de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, que tuvo lugar en el mes de agosto de 1978. En la reforma constitucional, el gobierno hizo caso omiso de las objeciones que la opinión pública formulaba constantemente en contra de los "505 representantes". El mismo número de personas integrantes de este organismo; su elección limitada a habitantes de cada corregimiento; la práctica de caciquismo generada en seis años de experiencia de la Asamblea de Representantes; sus escasas funciones principales durante un mes de sesiones al año, justificaban la eliminación de ella. Pero como constituía el único soporte popular del régimen, con todas sus virtudes y con todos sus vicios, se consideró preferible mantener su existencia, pero sustrayéndole la elección de presidente y vicepresidente.

La segunda elección de miembros de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos no llevó a las numerosas curules a mejores elementos, desde un punto de vista general, que los electos en 1972. Dicha segunda elección también se hizo sin intervención de partidos políticos, pues la anunciada nueva ley electoral no se había aprobado aún.

IX. *La nueva ley de partidos políticos*

Así como el gobierno militar estimó necesario satisfacer la necesidad de ejercicio del poder con una constitución que tuviera las instituciones, los mecanismos y las modalidades que constan en la Carta de 1972, asimismo decidió conducir la política nacional con aceptación de partidos políticos, uno de los cuales sería, desde luego, el partido de quienes detentaban el poder, a más de cualesquiera otros que pudieran organizarse.

A tal efecto se dictó la Ley No. 81, de 5 de octubre de 1978, del Consejo Nacional de Legislación, que en 42 artículos reglamenta básicamente la materia.

Las disposiciones de la ley son bastante esquemáticas, pero configuran suficientemente la personería jurídica de los partidos políticos. El principal requisito legal es el de la inscripción de un mínimo de treinta mil adherentes, para la existencia del partido político, el que también deberá obtener un mínimo del cinco por ciento del electorado en toda elección popular directa para presidente de la República, como exigencia de continuidad de su personería.

Por Decreto No. 195, de 18 de diciembre de 1978, el Tribunal Electoral reglamentó la ley de los partidos políticos, dado que las normas constitucionales le adscriben a dicho Tribunal la facultad reglamentaria en la materia electoral.

De esta forma quedaron establecidas las bases legales de la formación y funcionamiento de los partidos políticos.

X. *Los nuevos partidos políticos*

A la usanza de muchos países latinoamericanos, la maquinaria estatal fue puesta al servicio de la organización del Partido Revolucionario Democrático (PRD), a fin de cumplir la cuota de inscripción de treinta mil adherentes. Su plana mayor y sus cuadros se reclutaron en los predios de la burocracia oficial. Fue el primer partido que se inscribió y legalizó en 1979.

Los varios grupos de Partido Liberal no se ponían de acuerdo, para la reinscripción. Algunos opinaban que toda la actividad política debía dirigirse a presionar la convocatoria de una Asamblea Constituyente, y que la dedicación al legalismo partidista les apartaría de esa meta. Otros grupos liberales propugnaban por la inscripción. Tal diferencia se mantuvo y varias fracciones liberales solicitaron oficialmente la inscripción del Partido Liberal, registrando la cuota legal de adherentes y llegando a la legalización del Partido.

El tercer grupo que se aprestó a la inscripción de un partido fue el denominado Frente Amplio Popular, que integraron varios técnicos y profesionales del gobierno, para apoyar la votación en favor del Tratado del Canal, cuando el plebiscito de 1977. Se temía que únicamente los sectores gobiernistas estrían dispuestos a la inscripción de partidos, porque muchos elementos contrarios al gobierno habían manifestado su desconfianza en la imparcialidad de los gobernantes. A fin de que por lo menos se legalizaran dos partidos, el Frente Amplio Popular abrió su inscripción como partido político y llenó todos los requisitos legales. Es sabido que el Partido Frente Amplio Popular (FRAMPO) gira en tor-

no al gobierno y parece muy dudoso su destino como agrupación política.

La desconfianza a que hemos aludido ha motivado que varios grupos políticos, que en su mayoría eran partidos hasta 1968, se hayan aglutinado en el Frente Nacional de Oposición (FRENO), absteniéndose de todo esfuerzo por inscribirse como partidos legales, aunque tienen los adherentes para hacerlo, en la mayor parte de los casos. Estas agrupaciones son el Partido Panameñista, el Partido Liberal Nacional, el Movimiento de Liberación Nacional, el Partido Acción Popular, el Tercer Partido Nacionalista, el Partido Republicano y el Partido Laborista Agrario. Esta alianza es bastante heterogénea, y en ella militan ardientes partidarios de lucha cívica por una Asamblea Constituyente, así como políticos que esperan una crisis interna que conduzca a la caída del gobierno, u otras perspectivas menos espectaculares.

Al aproximarse la fecha de la elección de los 19 representantes provinciales que completarán el Consejo Nacional de Legislación, los opositoristas debatieron entre ellos si participaban o no en ese torneo del mes de septiembre venidero. Casi todos los grupos decidieron mantenerse divorciados de esa elección, primero porque no tienen mayor interés en formar una minoría que califican de "estéril", y segundo porque se abroquelan en sus cargos de parcialidad gubernamental.

La reciente ley reglamentaria de la elección de representantes provinciales para el Consejo Nacional de Legislación ha permitido, a más de las candidaturas de partidos y de las candidaturas individuales independientes, las candidaturas de los partidos políticos en formación, como un estímulo para que los grupos opositoristas iniciaran sus inscripciones como partidos y para que intervinieran en la mencionada elección. Únicamente el Partido Demócrata Cristiano, un pequeño grupo militante en la política panameña desde la década del sesenta, ha optado por desligarse del Frente Nacional de Oposición, solicitar su inscripción como partido y postular candidatos para elección del 28 de septiembre próximo.

Lo que puede afirmarse, en general, sobre los nuevos partidos políticos es que no se vislumbra en ninguno de ellos una militancia, un contenido ideológico y un liderazgo que los aparte de los caminos trillados de la política panameña.

Humberto E. RICORD