

CONSTITUCIÓN, DEMOCRACIA Y AUTOCRACIA EN PANAMÁ DURANTE EL SIGLO XX

Humberto E. RICORD

SUMARIO: I. *Propósitos*. II. *La Constitución de 1904: democracia clásica*. 1. *La nueva república y su Constitución*. 2. *Una democracia liberal*. 3. *Una democracia incipiente*. III. *La Constitución de 1941: democracia social y autoritarismo presidencial*. 1. *La segunda Constitución panameña*. 2. *Constitucionalismo social*. 3. *La nueva teoría política del Estado*. 4. *Autoritarismo presidencial*. IV. *La Constitución de 1946: la democracia social de una oligarquía*. 1. *Crisis política y Asamblea Constituyente*. 2. *Se fortalece la democracia social*. 3. *Reformas políticas*. 4. *La estructura del gobierno*. 5. *Democracia y oligarquía*. 6. *La irrupción militar*. V. *La Constitución de 1972: autocracia militar y populismo*. 1. *La dictadura militar se constitucionaliza*. 2. *La autocracia militar como norma jurídica*. 3. *Rasgos de populismo*. VI. *La Constitución de 1983: la antinomia entre la democracia política y la autocracia militar*. 1. *Causas políticas del nuevo texto*. 2. *Una nueva Constitución*. 3. *Democracia política vs. autocracia militar*. VII. *Nota final*.

I. PROPÓSITOS

El tema "Evolución constitucional y democracia en Iberoamérica", que ha sido propuesto en la agenda del Tercer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (México, noviembre de 1985), nos ha incitado para que redactáramos una ponencia relativa a la historia constitucional panameña del siglo XX, desde la perspectiva de la mayor o menor cuota de democracia subyacente en esa historia.

Como corresponde a un análisis jurídico, será obligante que le dispensemos atención primordial a los aspectos normativos de la evolución constitucional panameña. Pero no podemos desdeñar los datos de la realidad política, que ha sido el telón de fondo de las cinco constituciones que se ha dado en la República de Panamá, en lo que va corrido de la actual centuria.

El panorama simplemente exegético de una Constitución resulta incompleto y artificial si no se le contrasta con la vida institucional palpitante, que es la otra cara del derecho constitucional (y en puridad, de todo derecho), metodología que le permite al jurista emerger de las

profundidades lógico-abstractas de su ciencia, para reconciliarla con los hechos de una realidad social que es el marco supremo de toda norma jurídica.

Otro ángulo anunciativo que deseamos destacar en estas líneas introductorias, es el referente a la utilidad que pueden tener los estudios nacionales, para llegar a un balance sobre la vigencia de la democracia en Iberoamérica.

Como puede advertirse, nuestros propósitos son modestos, y la índole de este trabajo es, sobre todo, informativa. Además, nos hemos impuesto la limitación de plantear sintéticamente el examen que hace de objeto en esta ponencia.

II. LA CONSTITUCIÓN DE 1904: DEMOCRACIA CLÁSICA

1. *La nueva república y su Constitución*

Los pueblos del Istmo de Panamá, al proclamar su independencia política de la República de Colombia, el 3 de noviembre de 1903, iniciaron así el proceso de formación del Estado panameño actual. Por el método del sufragio popular fue elegida una Convención Nacional Constituyente que expidió, tras un breve debate de pocos días, una Constitución, la cual entró en vigencia el 15 de febrero de 1904. Dicho estatuto reprodujo, en su letra, la mayor parte de las cláusulas contenidas en la Constitución colombiana de 1886.

La Constitución panameña de 1904 dio acogida a los postulados del individualismo, que había iniciado sus triunfos a fines del siglo XVIII en las constituciones de los Estados Unidos de América y de Francia, y que durante la centuria siguiente logró su más acabada expresión como filosofía y como doctrina política.

De acuerdo con la tesis individualista, cuando se reconocen y robustecen los derechos individuales, se reconocen y robustecen las condiciones de una vida social normalizada. El progreso y el bienestar humanos exigen que el individuo actúe en un medio propicio al desarrollo de todas sus facultades; y sólo un régimen de libertad, en el más amplio sentido de la palabra, puede garantizar tal desarrollo. Como la sociedad se halla organizada en forma de Estados, la misión del organismo jurídico debe limitarse a un mínimo de funciones indispensables, sin atentar contra aquel supuesto esencial de la libertad.

Esta ideología nutre las cláusulas principales de las constituciones del siglo pasado, y es la que informa la carta magna panameña de 1904.

2. *Una democracia liberal*

La Constitución instauró un Estado democrático, producto de las determinaciones políticas del individuo, del ciudadano, en la teoría. Es lo que se consigna en los dos primeros artículos de ese instrumento, que reproducimos a continuación:

Artículo 1o.: El pueblo panameño se constituye en Nación independiente y soberana, regida por un Gobierno republicano y democrático, bajo la denominación de República de Panamá.

Artículo 2o.: La soberanía reside en la Nación, quien la ejerce por medio de sus Representantes del modo como esta Constitución lo establece en los términos en ella expresados.

El poder político se distribuía en los tres órganos clásicos del Estado, y por medio de elecciones populares se reclutaban los integrantes del Ejecutivo y del Legislativo, como resulta de las disposiciones siguientes: "Artículo 51.: El Gobierno de la República se divide en tres poderes, así: Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

"Artículo 52.: Todos los poderes públicos son limitados y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones."

Como era usual en el régimen presidencialista, la Constitución dispuso que el órgano Ejecutivo se integraba por un presidente y sus suplentes, cualquiera que fuese la denominación de estos últimos, que resultaban escogidos por la vía de una elección popular (artículo 69).

El mismo sistema de elección se utilizaba para el órgano Legislativo, entidad que la teoría y la práctica políticas en boga estimaban como la expresión de una rousseaniana "voluntad general" (artículo 53).

Siguiendo la pauta de esquematismo tan grata a las Constituciones dogmáticas, en materia de derechos políticos, la primera Constitución panameña se refiere al "sufragio", al que dedica tan sólo dos escuetos artículos, de un total de 137, que la forman.

3. *Una democracia incipiente*

El estreno de la nueva República imponía cierta honestidad política en las acciones de los ciudadanos y en la de las autoridades públicas, razón por la cual durante las dos primeras décadas de funcionamiento del nuevo Estado latinoamericano, la democracia liberal y clásica prohibida por la Constitución se condujo con bastante y aceptable eficacia.

Los grupos plutocráticos dominantes, que desde los tiempos de ane-

xión a Colombia (todo el siglo XIX) se habían matriculado en los partidos Liberal y Conservador, hegemonizaron el ejercicio del poder político, sin profundas discrepancias y con pendular alternación.

La población era, en esos tiempos, predominantemente rural (dos tercios), y el analfabetismo extendido distanciaba a muchas personas de toda preocupación por la oportunidad que ofrecía esta democracia incipiente. Cada cuatro años las elecciones generales de presidente de la República y de diputados, ofrecían una ocasión, más formal que real, de un ejercicio democrático que controlaban con recursos muy conocidos las sectas oligárgicas y plutocráticas que formaban un minoritario elenco hegemónico.

III. LA CONSTITUCIÓN DE 1941: DEMOCRACIA SOCIAL Y AUTORITARISMO PRESIDENCIAL

1. *La segunda Constitución panameña*

Ya bien entrada la década de los treinta, la necesidad de reformar sustancialmente la Constitución era sufrida en todo el país, no obstante que muchas personas se mostraban refractarias a ese cambio.

Los trabajos del Canal y la misma apertura de éste al comercio del mundo, dieron un viraje tremendo al destino panameño. Las ciudades terminales de la vía interoceánica, Panamá y Colón, habían triplicado su población y convirtiéndose en centros de febril e ingente actividad comercial, dominada por el capital extranjero. Este desarrollo urbano, cumplido bajo la alta presión de los intereses más poderosos, generó problemas económicos y sociales (vivienda, salubridad, conflictos de trabajo, luchas políticas, etcétera). Los habitantes del campo, que constituían dos tercios de la población general, sintieron igualmente la agudización de sus viejas necesidades y presenciaron el nacimiento de muchas otras. No es exagerado afirmar que a fines de los años treinta, Panamá era un cuerpo social preñado de serias complicaciones en las que urgía una acción curativa sin desmayos.

Esta situación nacional estaba pregonando en todos los tonos que la carta política de 1904 era un instrumento inservible. Sin embargo, más pudieron la resignación y la incuria colectiva, y la obra de dotar al Estado de nuevos cánones fundamentales tuvo su compás de espera.

Un hecho político que tuvo importantes consecuencias para el país ocurrió en 1904: la ascensión al poder, tras un proceso electoral muy censurable, del doctor Arnulfo Arias M., gobernante enérgico y auto-

ritario. Él impulsó la reforma constitucional, que iba a servirle de base para su obra de gobierno. Presentó inmediatamente a la Asamblea Nacional un proyecto de constitución, y cuando en noviembre de aquel año fue aprobado definitivamente el texto del mismo, expidió un decreto para asumir "la representación suprema del Estado", para derogar la cláusula reformatoria (artículo 137) de la Constitución de 1904 y para convocar al pueblo a un plebiscito, con el objeto de que aprobara el acto constitucional dicho, como condición de su vigencia inmediata.

Esta consulta de la voluntad ciudadana, respecto a esta cuestión de tanta trascendencia, fue un simulacro; el 2 de enero de 1941, la nueva Constitución fue puesta en vigor. No obstante, fuera de algunas cláusulas de discriminación racial y de exageración nacionalista, la segunda Constitución de Panamá respondía con acierto a muchas aspiraciones nacionales y a las necesidades, de satisfacción impostergable, que las promovían.

2. *Constitucionalismo social*

En contraste con el constitucionalismo individualista del siglo XIX, la primera posguerra del presente siglo puso en marcha el constitucionalismo social. La influencia de sus cartas políticas más conocidas (la Constitución alemana de Weimar, en 1911; la Constitución austriaca, en 1920 y la Constitución española en 1931, etcétera) se extendió por todo el mundo. Al respecto, uno de los antecedentes más directos que utilizó el Constituyente panameño de 1941 fue la reforma constitucional colombiana de 1936.

Al lado de los derechos individuales, en el título III del nuevo estatuto figuraron los derechos y deberes sociales, para armonizar hasta donde fuere posible los intereses del individuo, como persona, con sus propios intereses, como miembro de una sociedad organizada políticamente. En efecto, la libertad de contratación es subordinada a las limitaciones legales por razones de orden social; se sienta el principio de que la propiedad privada tiene una función social que cumplir; se autoriza al Poder Ejecutivo para expropiar u ocupar, en casos de emergencia que exijan medidas rápidas, aun sin indemnización previa; se otorga a la ley la facultad de regular el deber del propietario de cultivar el suelo; se establecen las bases del derecho familiar, colocando la familia bajo la salvaguarda del Estado; se asignan al Estado las funciones de asistencia social y educación nacional, y queda garantizado el derecho a huelga.

Con no disimulada resolución, se atribuye al Estado la función de

interventor en las relaciones entre el capital y el trabajo, a fin de obtener una mejor justicia social; se le faculta para asumir la prestación de servicios de utilidad pública, para regular las empresas privadas que los cumplan y para fijar los precios de los artículos de primera necesidad; se prohíben los monopolios regidos por intereses particulares, dando también a la ley el derecho de establecerlos, como arbitrio rentístico, sobre determinados artículos.

3. *La nueva teoría política del Estado*

La Constitución de 1941 introdujo algunos cambios importantes en materia de la estructura estatal. Definió mejor la naturaleza democrática del Estado, aunque suprimió la referencia ordinaria a la soberanía nacional.

Artículo 1o.: La Nación panameña constituye un Estado independiente. Su forma de Gobierno es la republicana, democrática y unitaria y su denominación es la de República de Panamá.

Artículo 3o.: Son órganos de la autoridad pública el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, los cuales ejercerán sus respectivas funciones separada y limitadamente, pero cooperando armónicamente en la realización de los fines del Estado.

Con esta última fórmula se atenúa la rígida división de poderes, que fue venerada por el primer constitucionalismo, a fines del siglo XVIII, dogma que a pesar de su precariedad actual sigue resistiendo como "el más sagrado de la teoría y práctica constitucional", según lo expresa Karl Loewenstein.

Otro ángulo característico de la nueva posición política de la Constitución se advierte en el hecho de que la carta de 1941, inclinándose mesuradamente por el reglamentarismo (un total de 195 artículos), incorpora un título más completo y más categórico sobre "Derechos políticos", en el cual proclama que "el voto será directo, secreto e igualitario" (artículo 65); califica el sufragio como "un derecho y un deber de todos los ciudadanos en ejercicio" (artículo 64); establece el principio de la representación proporcional en las elecciones; hace referencia a "los partidos políticos reconocidos" (artículo 70) y crea un Jurado Nacional de Elecciones (artículo 68), como autoridad máxima en la materia.

Se conservan las normas sobre elección popular del presidente de la República y de los diputados o miembros del órgano Legislativo.

Al menos en la teoría de la constitución, la democracia política resultaba fortalecida en la carta de 1941, si se le compara con su antecesora.

4. *Autoritarismo presidencial*

En contradicción con los avances normativos de su teoría política, la Constitución de 1941 fue acompañada con muestras elocuentes de cierta dosis de autoritarismo presidencial, tanto en la norma como en la práctica, pues al referirse a las funciones del presidente de la República, en un pasaje, la Constitución lo proclama como "Jefe Supremo de la Nación". Hasta ese año, el periodo presidencial había sido de cuatro años, y la nueva carta lo extendió a seis años, extensión que se hizo con carácter retroactivo, pues un artículo transitorio dispuso que "el periodo presidencial que comenzó el día 1o. de octubre de 1940 durará hasta el 14 de febrero de 1947".

La misma forma como fue impuesta la carta de 1941, por la vía de un plebiscito fraudulento, según lo hemos indicado con anterioridad, es prueba fáctica del autorismo presidencial a que nos estamos refiriendo, pues en esa coyuntura el presidente Arias, al dictar el decreto de convocatoria plebiscitaria asumió "la representación suprema del Estado".

Durante el periodo de redacción preparatoria y aprobación parlamentaria de la nueva Constitución, remedando la participación cesarista de Napoleón Bonaparte en la elaboración del *Code Civil*, el presidente Arnulfo Arias hizo consignar en aquélla varias normas sobre discriminación racial, impedimento de "razas de inmigración prohibida" y desnacionalización de panameños que pertenecieran a las mismas. La propia elección de Arias a la Presidencia de la República (la primera en su accidentada vida política de tres presidencias), en 1940, fue resultado de una presión notoria por parte del candidato que ya disponía de buena cuota de poderío gubernamental.

Pero ese autoritarismo presidencial fue de muy corta duración, porque al ausentarse en viaje subrepticio a Cuba, Arnulfo Arias fue depuesto el 9 de octubre de 1941, y continuó gobernando con la Constitución de ese año su ministro de Gobierno, señor Ricardo A. de la Guardia, como encargado del Poder Ejecutivo, hasta el 15 de junio de 1945, cuando renunció ante una Asamblea Constituyente.

IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1946: LA DEMOCRACIA SOCIAL DE UNA OLIGARQUÍA

1. *Crisis política y Asamblea Constituyente*

Como desde octubre de 1941 el ministro de Gobierno y Justicia, señor Ricardo A. de la Guardia, había sido escogido por el Consejo de Gabinete para que se encargara del órgano Ejecutivo, la Asamblea Nacional, en sus sesiones de 1943, aprobó una resolución mediante la cual optaba por abstenerse de elegir designado, con el objeto de que continuara en el poder el presidente De la Guardia. Durante los dos años siguientes diversos grupos políticos adversarios de su gobierno, levantaron el argumento de la inconstitucionalidad para combatirlo. Comenzó a producirse, así, una seria divergencia personalista por el ejercicio del poder. El descontento cundió entre los mismos miembros de la Asamblea, y cerca de la mitad de ésta en declaración publicada pocos días antes de las sesiones que iban a celebrarse a principios de 1945, manifestaron estar de acuerdo en elegir designados para que, conforme al procedimiento constitucional, sustituyeran al señor Ricardo A. de la Guardia, que actuaba como jefe del Ejecutivo.

Este último, en virtud del Decreto número 4, de 29 de diciembre de 1944, suspendió la Constitución, llamó al pueblo a elecciones para que escogiese una convención constituyente, y el 15 de junio de 1945, día de instalación de ésta, renunció al cargo que desempeñara durante tres años. La Convención Nacional Constituyente, por Decreto Legislativo número 1, de aquella fecha, declaró derogada la Constitución de 1941.

Con anterioridad, el gobierno del presidente De la Guardia, preocupado por la oposición de que estaba siendo objeto, e interesado en contrarrestarla, inició empresas laudables que justificaran su permanencia en el poder. La reforma de la Constitución fue una de ellas. Se designó una Comisión integrada por tres juristas destacados, para que formularan las modificaciones convenientes.

Uno de los primeros acuerdos de los comisionados fue el de redactar un proyecto de constitución, en vez de recomendar reformas parciales, adelantándose con ello a la situación creada por los sucesos políticos de fin de año, a que antes se ha hecho referencia. Con su mensaje de renuncia a la Asamblea Nacional Constituyente, el presidente De la Guardia envió a la misma el proyecto elaborado por aquella Comisión. La Asamblea discutió morosamente el proyecto. Le introdujo varias reformas, pero conservó la mayor parte de su articu-

lado y de su pensamiento institucional. El 1o. de marzo de 1946 fue aprobada la tercera Constitución panameña del siglo xx.

2. *Se fortalece la democracia social*

Al iniciarse la segunda posguerra universal, ya los avances del constitucionalismo social estaban muy extendidos. Fiel reflejo de tal tendencia se hace patente en la Constitución de 1946, cuyo título III ya se integra con seis capítulos, con las denominaciones de "Garantías fundamentales", "La familia", "El trabajo", "Cultura nacional", "Salud pública y asistencia social" y "Colectividades campesinas e indígenas". De ello, y de una filiación más decidida hacia el tipo de constituciones reglamentarias, iba a resultar un texto de 256 artículos.

Las corrientes de libertad y de excelsos ideales políticos que se elevaron de los escombros humeantes de la Segunda Guerra Mundial encontraron eco en las constituciones de ese momento, y la panameña de 1946 tenía que responder, con su largo título III, a una integración programática del texto constitucional, pero en forma de grandes programas sociales, que en los países de economía altamente desarrollada han conducido al Estado de bienestar social. Más amplias, más detalladas, más categóricas, las fórmulas de los derechos sociales alcanzan un grado de admirable perfección en el articulado de la carta de 1946.

Pero una economía nacional débil y dependiente, y un país muy pequeño no ofrecen los recursos para que este gran programa social supere la letra muerta de las cláusulas constitucionales, por lo que allí se ha quedado tal programa, que pasó a las constituciones posteriores.

3. *Reformas políticas*

En los títulos de los "Derechos políticos" y de los "Poderes Legislativo y Ejecutivo" se introduce una serie de medidas para imprimirle nuevos rumbos a la política nacional. Es fácil advertir que todas ellas emanaban de las prácticas de ocho lustros en esta actividad, prueba máxima de la forma republicana y democrática del gobierno.

La carta establece que los diputados son representantes de la nación, para que no se siguiera creyendo que las labores de ellos tenían por objeto el procurar determinadas ventajas al circuito que los eligió; confiere a la Asamblea el derecho de emitir un voto de censura contra los ministros; prohíbe a los diputados y a sus parientes cercanos celebrar contratos con el Estado, los municipios o entidades autónomas, salvo el uso personal de los servicios públicos, etcétera.

Respecto del órgano Ejecutivo deben señalarse algunas innovaciones: definición del mismo, a base de que lo constituyen el presidente y los ministros; elección popular del presidente y los designados, por mayoría absoluta de votos; elección de los alcaldes de distrito; periodo presidencial de cuatro años y nombramientos de magistrados de la Corte Suprema y del Tribunal Administrativo, por acuerdo unánime del Consejo de Gabinete.

Toda cuestión electoral requiere, entre otras garantías, la de honradez en la determinación de la voluntad mayoritaria expresada por medio del voto. De ahí que el escogimiento del supremo juez de las elecciones sea punto esencial en este orden. Sin embargo, la carta dejó a la reglamentación de la ley, lo atinente al régimen electoral. Hubo que esperar hasta 1958, cuando por una reforma constitucional, se creó el Tribunal de Elecciones, dotado de competencia privativa en la materia.

4. *La estructura del gobierno*

El Constituyente de 1946 depuró más la teoría jurídica de la estructura gubernamental, cosa que se había iniciado en 1941.

Idea eje del proyecto —dice en su exposición de motivos— es desarrollar con la mayor justicia el principio de limitación y separación de los poderes públicos, estableciendo entre ellos, según ya se ha dicho, un eficaz sistema de frenos y equilibrios que hagan del gobierno una función racionalizada, como es propio del Estado de Derecho.

A esta idea central obedecen las siguientes cláusulas:

Artículo 1º: La Nación panameña está constituida en Estado unitario e independiente. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo, y su denominación República de Panamá.

Artículo 2º: El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

Esa colaboración armónica de los órganos del Estado, que ejercen los poderes públicos, es una rectificación realista de la vieja tesis de la división del poder en tres ramas. Además, se reafirma el carácter repu-

blicano, representativo y democrático del gobierno, y se afirma categóricamente, con precepto que debería tener mayor efectividad, que "el poder público sólo emana del pueblo".

5. *Democracia y oligarquía*

Desde la tercera, década de la República, las prácticas políticas y electorales panameñas vinieron acentuando su precariedad a consecuencia de la división personalista de los partidos políticos y del ejercicio corrupto del poder. Una veintena de familias, monopolizadoras de la economía nacional, controlaban el poder político, y sus contradicciones económicas las llevaron a un enfrentamiento constante, en el que ninguna arma estaba vedada. A la postre, destituidas de apoyo popular, buscan el apoyo de la fuerza militar, a la que cortejaron primero y robustecieron después.

Estos condicionamientos políticos-electorales contrastaban con la perfección jurídica de la democracia política y social consagrada en la carta de 1946, que rigió por algo más de veinte años. Tal vez porque el hundimiento real de la democracia, que las sectas de la oligarquía fueron convirtiendo cada vez más en un juego de fraudes y escamoteos, sólo se contrapesa con la retórica constitucional cuyos rasgos principales hemos trazado.

Se celebraban elecciones, pero siempre se imponían las corruptelas poco elegantes de los partidos de bolsillo, que en número considerable se levantaban y caían para cada elección. La crisis política de la oligarquía erosionaba el propio suelo de su larga dominación, iniciada en 1903 y prolongada precariamente hasta mediados de la década de los sesenta. Pero al menos se daban ciertas formas aparentes de democracia, que esa misma crisis oligárquica finiquitaría.

6. *La irrupción militar*

Para comprender adecuadamente la evolución política que culminó el día 11 de octubre de 1968 en el golpe militar, es indispensable tomar en cuenta, aunque a grandes rasgos, las condiciones político-sociales de la República, a partir de las décadas de los treinta y cuarenta. Precisamente la carta de 1946 marcaba una especie de momento estelar de la vida panameña que se había forjado durante el primer tercio de este siglo.

Aquí sólo podemos anotar los trazos generales de las líneas de evolución. El Estado y la sociedad liberales de 1903 a 1940 dieron origen

a una clase hegemónica burguesa, con fuerte dependencia norteamericana, cuya expresión política vino a ser la denominada oligarquía panameña. Vinculada al ejercicio del poder como instrumento para incrementar sus riquezas, esa oligarquía llegó a un nivel peligroso de corrupción y fraccionamiento políticos, por lo que, ayuna de apoyo popular y electoral, hubo de apelar al fortalecimiento del ejército nacional, como sostén único de su control gubernativo (finales de la década de los treinta). Paralelamente, se estaba dando un proceso de conformación de capas medias en la población urbana, como grupo dirigente del planteamiento y solución de las necesidades populares. Este proceso irrumpe, en la escena política, con la Revolución de Acción Comunal (1931), que incorpora en los elencos gobernantes oligárquicos a elementos de capas medias de la ciudad y del campo. Este avance social de clase media también se manifiesta dentro de la Policía Nacional, de los años cuarenta, y con mayor evidencia en la Guardia Nacional de la década de los cincuenta. Los cambios presidenciales de 1941, 1946, 1948, 1949, 1951 y 1955, jalonan la crisis política oligárquica y ahondan su descomposición. Sin embargo, las capas medias, tras algunos intentos fallidos, jamás logran formar un núcleo político.

Los gobiernos de 1960 a 1968 presencian el divisionismo máximo de la oligarquía, la proliferación de sus partidos políticos, el máximo nivel de corrupción y, finalmente, su incapacidad absoluta para continuar al frente del gobierno. A las causas internas se agregó el poderoso factor de los nuevos tratados sobre el Canal, con los Estados Unidos, que en 1967 comenzaron a polarizar los bandos políticos oligárquicos, resultando perdida para un sector la batalla por esos tratados. Ya dividida la oligarquía en dos constelaciones irreconciliables, el presidente Robles fue enjuiciado y destituido por la Asamblea, pero los jefes de la Guardia Nacional, con base en la suspensión del fallo legislativo decretada por un juez municipal, no dieron cumplimiento al juicio parlamentario (1968). Inmediatamente después se produjo la elección presidencial, en que obtuvo mayoría de votos el doctor Arnulfo Arias, a quien los forcejeos electorales de la facción gobiernista no pudieron impedir que se posesionara de la Presidencia el 1º de octubre. Cuando Arias comenzó a tomar una serie de medidas descabelladas, la crisis se agudizó. Entre ellas, el intento de desmembrar la Guardia Nacional, en sus rangos superiores provocó el golpe de Estado llevado a cabo por los militares en octubre de 1968, después del cual se dictó el Estatuto del Gobierno Provisional, en cuya virtud se sustituía parcialmente la Constitución de 1946, que tuvo cuatro lustros de vigencia plena.

Así, se cumplió la expresión panameña del fenómeno mundial de la injerencia de los militares en la política, que interesa reseñar.

La Segunda Guerra Mundial, con su holocausto de cincuenta millones de seres humanos, marcó el inicio de una honda transformación en escala universal y a nivel integral de la peripecia del hombre, no sólo en la superficie de la Tierra, sino también en el cosmos. En la esfera de las relaciones internacionales, decretó el tramonto del colonialismo, haciendo surgir numerosos Estados que, frente a las viejas potencias capitalistas y frente a los nuevos países del socialismo, han formado filas, con otros países políticamente independientes pero sometidos en su economía, en el llamado Tercer Mundo. En escala nacional, los cambios radicales experimentados también han promovido inéditas situaciones de todo orden; en ese Tercer Mundo se advierten nuevas modalidades de la existencia colectiva, planteadas contradictoriamente por los embates de realidades que están dejando de ser, para verse sustituidas por embrionarias fuerzas que todavía no han podido concretar soluciones definitivas.

En el Tercer Mundo, esparcido en la geografía angustiada de varios continentes (África, Asia y América), los cambios profundos se han producido por una de las dos vías siguientes: la guerra civil revolucionaria, en los menos, y el golpe militar, en varios casos. La guerra civil polariza las fuerzas sociales en dos bandos; al triunfo de la revolución, ésta avanza por un camino bastante expedito en cuanto a objetivos y resistencias. El golpe militar inicia un proceso revolucionario (en los casos en que se da éste) sin polarización de fuerzas, con el gravamen de que éstas se hallan intactas y no pocas veces se interrelacionan en una madeja de acciones y omisiones de gran confusión.

Por ello, hace apenas dos lustros, se ha planteado el fenómeno sorpresivo del advenimiento al poder de los ejércitos nacionales, en donde la inoperancia de las viejas fuerzas políticas y la inmadurez de corrientes ideológicas de avanzada, sólo permitieron como la única salida a la injerencia militar. Este proceso revolucionario no ha podido seguir una línea recta de innovaciones y soluciones positivas, por diversos factores, que van desde una mayor o menor conciencia de sus actores, hasta una débil o violenta resistencia de las fuerzas retardatarias, pasando por el amorfismo de las propias masas populares. Mas el proceso, con sus visibles contradicciones, avances y retrocesos, está en marcha irreversible.

No es insólito que Panamá, desde fines de 1968, se haya incorporado al eje de países en que graves condicionamientos conflictivos condujeron a la ocupación militar del poder público. La oligarquía

tradicional había agotado incluso la posibilidad de continuar gobernando al país, y los militares de clase media decretaron su radical sustitución, por ellos y por elementos de la misma extracción social. Sin embargo, las fuerzas del antiguo régimen no estaban liquidadas; tanto en su expresión interna como en su omnipotente expresión foránea mantendrían su presencia y sus presiones, gravitando sobre los destinos del nuevo gobierno militar.

Instalados en el poder, los militares pañameños implantaron una dictadura castrense, que fue la primera experiencia panameña de un régimen militar, y que pronto devino una dictadura militar más en América Latina.

V. LA CONSTITUCIÓN DE 1972: AUTOCRACIA MILITAR Y POPULISMO

1. *La dictadura militar se constitucionaliza*

Si la sociedad panameña no había tenido jamás, en el siglo xx, la experiencia de una dictadura militar, los militares tampoco habían ejercido, como estamento, el poder político. Al principio adoptaron las medidas jurídicas indispensables: suspendieron parcialmente la Constitución de 1946, sustituyéndola por el Estatuto del Gobierno Provisional; disolvieron el Parlamento y los partidos políticos; legislaron (la Junta de Gobierno) por medio de decretos de Gabinete.

Estabilizado políticamente el régimen castrense, la provisionalidad que desde un comienzo se había dado, exigía se le pusiera fin, para que el gobierno militar funcionara sin la desventaja de ser interino. Todo ello condujo a la constitucionalización del régimen en 1972.

El enjuiciamiento de la cuarta Constitución panameña tiene que hacerse mediante la consideración insoslayable de las situaciones sociales, políticas y jurídicas que desde octubre de 1968 enfrentaba la República; no pueden divorciarse de ese contexto, so pena de incurrir en graves fallas de análisis, como serían el abstencionismo, la irrealidad, la negación del curso histórico de la vida panameña, la afirmación de ausencia de penetración sociológica, etcétera.

Los cuatro años de ejercicio del poder político (1968-1972) habían generado ciertas prácticas gubernamentales que, aunque signadas por un carácter autocrático, vinieron a ser las formas usuales de manejo de la cosa pública. El Estado Mayor de la Guardia Nacional (y dentro de éste, su comandante jefe) tomaba las decisiones de gobierno.

El presidente de la Junta y sus ministros ejecutaban esas medidas y administraban el Estado. El Consejo de Gabinete era el organismo legislador. Según se hizo necesario, la cúpula militar buscó el apoyo que requería, por el camino de ciertos rasgos de populismo.

Luego de transcurridos tres años, en que el gobierno militar fue consolidándose como instrumento administrativo de general acatamiento, se decidió superar el carácter de provisionalidad existente desde el inicio del régimen; propiciar el tránsito de un gobierno *de facto* a un gobierno *de iure*, mediante una nueva constitución, y abrir las compuertas a la participación popular a nivel acotado de corregimientos, a través de la elección de una asamblea que representara a éstos en la aprobación de la nueva carta, plan que fue anunciado por el general Omar Torrijos Herrera, en la gran concentración popular del 11 de octubre de 1971. Cumplida la elección de dicha asamblea, en agosto de 1972, la Comisión oficial de Reformas Constitucionales, le puso fin a la redacción de un anteproyecto de Constitución política, el cual fue entregado al debate público. En septiembre lo aprobó la Asamblea de Representantes de corregimientos y la nueva carta comenzó a regir el 11 de octubre de 1972.

2. *La autocracia militar como norma jurídica*

El Constituyente de 1972 optó muy deliberadamente por llevar al texto constitucional dos disposiciones que, una en la teoría jurídica y otra en la práctica de gobierno, demostraban en forma abierta que la dictadura militar alcanzaba el rango de norma jurídica básica.

Luego de reproducir el artículo 1º de la Constitución de 1946, con el sólo aditamento de la soberanía del Estado, se reconoció a la fuerza pública, es decir, a la Guardia Nacional, como una especie de órgano estatal dominante de la tríada clásica de Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La extraña, insólita y descarada fórmula dice: "Artículo 2. El poder público emana del pueblo; lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales actúan en armónica colaboración entre sí y con la fuerza pública."

El despropósito jurídico implícito en la norma reproducida, de ubicar a la fuerza pública en una especie de jerarquía superior a la de los tres órganos de Estado, llevaba la finalidad de proclamar que el régimen castrense instaurado *de facto* en 1968, cobraba *de iure* un rango prominente en la estructura del Estado. En esta disposición se encontraba vaciada la teoría seudojurídica de la dictadura militar.

Para que esa expresión de teoría jurídica cuartelaria cobrara eficacia subjetiva y hegemónica, se adoptó en la Constitución el siguiente artículo transitorio:

Artículo 277. Se reconoce como Líder Máximo de la Revolución panameña al General de Brigada Omar Torrijos Herrera, Comandante Jefe de la Guardia Nacional. En consecuencia, y para asegurar el cumplimiento de los objetivos del proceso revolucionario se le otorga, por el término de seis años, el ejercicio de las siguientes atribuciones: Coordinar toda la labor de la Administración Pública; nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado y a los Miembros de la Comisión de Legislación; nombrar al Contralor General y al Subcontralor General de la República, a los Directores Generales de las entidades autónomas y semiautónomas y al Magistrado del Tribunal Electoral, que le corresponde nombrar al Ejecutivo, según lo dispone esta Constitución y la Ley; nombrar a los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública de conformidad con esta Constitución, la Ley y el Escalafón Militar; nombrar con la aprobación del Consejo de Gabinete a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, al Procurador de la Administración y a sus respectivos suplentes; acordar la celebración de contratos, negociación de empréstitos y dirigir las relaciones internacionales.

El General Omar Torrijos Herrera, tendrá, además, facultades para asistir con voz y voto a las reuniones del Consejo de Gabinete y del Consejo Nacional de Legislación, y participar con derecho a voz en los debates de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y de los Consejos Provinciales de Coordinación y de las Juntas Comunales.

Si la Constitución consignaba el articulado ordinario relativo a los órganos Ejecutivo y Legislativo, con la figura del presidente de la República, el artículo 277, que se ha transcrito, suspendía prácticamente la vigencia de todo el título referente al órgano Ejecutivo, y dejaba en entredicho la eficacia jurídica del título sobre el órgano Legislativo, puesto que se confería el derecho de voz y voto en este último al general Torrijos, lo que era una débil expresión de su cargo todopoderoso en el funcionamiento del Estado. Ese cargo lo había desempeñado Torrijos durante los cuatro años del gobierno militar *de facto* y continuaba con él, dentro de la normatividad *de iure* que consagraba la quinta Constitución panameña.

3. Rasgos de populismo

Para recibir el espaldarazo de una aprobación nacional de la Constitución de 1972, el gobierno organizó una elección de representantes de corregimientos, para que integraran una Asamblea Nacional que aprobaría la nueva carta política. El territorio nacional estaba y está dividido políticamente en 505 corregimientos. Se reservó la candidatura para representantes de éstos a quienes habían habitado en esa circunscripción durante el año anterior a la elección de 1972, lo que aseguraba la concurrencia a la Asamblea de una gran cantidad de personas de extracción cultural ínfima, quienes sólo podrían actuar como dóciles instrumentos de la autocracia militar.

Siguiendo la metodología constitucional de esta última, en cuya virtud lo ocurrido como práctica de gobierno se trasladaba a la Constitución como norma jurídica, el nuevo texto creaba un órgano Legislativo dual, formado por una Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos (con la función de elegir al presidente de la República y aprobar ciertos tratados internacionales, únicamente) y por un Consejo Nacional de Legislación, que debía aprobar las leyes, y cuya membresía estaba constituida por los ministros del Gabinete y una Comisión de Legislación que el mismo Ejecutivo nombraba. En realidad, el órgano emisor de las leyes era el propio Ejecutivo.

Hubo elección de la Asamblea de Representantes de Corregimientos en agosto de 1972, para que en un mes aprobara la nueva Constitución, y en ésta esa Asamblea prorrogó sus funciones por seis años (hasta 1978). Hubo después una segunda elección del aerópago de los 505, en 1978, también por seis años. Fueron las únicas concesiones electorales que hizo la dictadura militar, durante sus diez primeros años (1968-1978). Y sólo al fin de éstos se aprobó una ley reglamentaria de los partidos políticos.

La singular representación popular que admitió el régimen castrense fue la de los representantes de corregimientos, con un rasgo de populismo de fácil control militar. Los presidentes y vicepresidentes nombrados en 1972 y en 1978 por la Asamblea de Representantes fueron recomendados (en el último caso, públicamente) por el Estado Mayor de la Guardia Nacional.

No es exagerado afirmar que, durante los diez primeros años de la dictadura militar, la democracia oligárquica fue reemplazada totalmente por la autocracia castrense.

VI. LA CONSTITUCIÓN DE 1983: LA ANTINOMIA ENTRE LA DEMOCRACIA POLÍTICA Y LA AUTOCRACIA MILITAR

1. *Causas políticas del nuevo texto*

Las críticas principales contra la Constitución de 1972 tuvieron como epicentro al órgano Legislativo (una Asamblea de Representantes de Corregimientos integrada por 505 miembros, que se reunía durante un mes al año y un Consejo Nacional de Legislación designado por el presidente de la República, que aprobaba las leyes); debido al desgaste generalizado del régimen militar, éste mismo optó por reformar la Constitución en octubre de 1978, para una elección popular directa del presidente de la República en 1984 y una elección inmediata de una tercera parte del Consejo Nacional de Legislación. Estas benévolas y escasas reformas constitucionales no podían conjurar el irresistible deterioro interno de la dictadura castrense.

De modo inesperado se produce el 30 de julio de 1981 la muerte del general Torrijos, en un accidente de aviación, y ello produce ajustes en la cúpula militar, que llevaron al general Rubén Darío Paredes a la Comandancia de la Guardia Nacional, quien a fines de julio de 1982 lleva a cabo una serie de cambios gubernamentales (renuncia del presidente Aristides Royo, nuevos ministros del gabinete, nuevos magistrados del Tribunal Electoral, etcétera) y anuncia el nombramiento de una Comisión de Reformas Constitucionales, a la vista de las elecciones presidenciales de 1984.

Algo demoró la formación de esta última Comisión, que fue designada en noviembre de 1982, con representación de los partidos políticos y de elementos independientes. Se fijó un término de noventa días, a partir del 1o. de diciembre, para que la Comisión presentara al órgano Ejecutivo su plan de reformas, y aunque se señalaron puntos específicos, como temas de las mismas, se dejó expresamente a la Comisión en libertad para introducir cualesquiera otras que estimara procedentes.

Tal era el ángulo jurídico de un cambio que había propiciado la degeneración progresiva de la dictadura militar que, para referirnos únicamente al aspecto fiscal, llevó la deuda pública, de unos 600 millones de dólares en 1968, nada menos que a cuatro mil millones de dólares en 1981.

El gobierno del vicepresidente Ricardo de la Espriella y los miembros del Estado Mayor de la Guardia Nacional comprendieron que era preferible institucionalizar los cambios democráticos que numerosos

sectores políticos demandaban, en vez de recrudescer la oposición al régimen dictatorial, que estaba en abierta descomposición, y por ello le dieron su apoyo al amplísimo Pliego de Reformas Constitucionales que, a fines de marzo de 1983, presentó la Comisión respectiva al órgano Ejecutivo. El Referéndum Popular del 24 de abril de 1983 aprobó masivamente la vasta reforma constitucional.

2. *Una nueva constitución*

Una reforma constitucional no es, generalmente, una nueva constitución, en el significado jurídico de esta última frase. Pero si la reforma es lo suficientemente extensa y profunda, aunque no afecte buena parte de la vieja carta, y aunque el texto constitucional no diga taxativamente que se trata de una nueva constitución política, esa reforma extensa y profunda, como decimos, viene a erigirse en una constitución nueva, tanto en la forma como en el fondo.

Es lo que ocurrió con la reforma constitucional de 1983, porque eliminó como organismos a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y el Consejo Nacional de Legislación, sustituyéndolos por una Asamblea Legislativa, de elección popular directa; redujo el periodo presidencial en un año y aumentó a dos las vicepresidencias de la República; modificó el régimen de los partidos políticos, tratando de fortalecer éstos con rasgos de partidocracia y cambió la forma de funcionamiento del órgano Judicial, en algunos aspectos importantes. Fueron reemplazados, así, totalmente, los títulos V, VI, VII, VIII y IX de la Constitución de 1972, y los pocos artículos de estos títulos que no fueron reformados quedaron insertos en los nuevos títulos. En otras partes de la Constitución, se incluyeron disposiciones nuevas o reformadas.

Tan amplia reforma constitucional obligaba a que, una vez aprobada ésta, se armonizara numéricamente lo nuevo y lo viejo, en tal forma que resultaba inevitable ordenar una refundición de ambos textos, con una numeración corrida que se iniciara con el dígito uno, y esa labor puramente mecánica fue encomendada al órgano Ejecutivo, como consta en el numeral 14 de las disposiciones transitorias. Los artículos de la Constitución de 1972 que no fueron tocados siquiera por la reforma, aparecen hoy con una numeración distinta, la mayor parte de las veces, y la gran cantidad de artículos "nuevos", que el pliego de reformas no pudo numerar, tienen ahora su correspondiente número, en el texto refundido.

Todo lo cual demuestra que, en el fondo y en la forma, nos encon-

tramos frente a una nueva Constitución, la de 1983, y que la Comisión de Reformas Constitucionales llevó a cabo una verdadera *obra constituyente*. Los miembros de la Comisión fueron deliberadamente conscientes de que estaban cumpliendo una función de tan hondo sentido político y jurídico, que debían ejercerla con prudencia y dentro de los límites y metas que las circunstancias generales del país imponían.

No existe, en cuanto a su contenido, una constitución totalmente nueva, salvo en aquellos casos en que una revolución erige un sistema político nuevo, sobre las ruinas del antiguo régimen (el capitalismo sobre el feudalismo; el socialismo sobre el capitalismo). Lo que formalmente hace, de ordinario, una nueva constitución, es reproducir una serie de normas de la anterior o anteriores constituciones, acompañándolas de otra serie de nuevas disposiciones constitucionales. La carta panameña de 1941 tuvo mucho de la Constitución de 1904; la de 1946, recogió buena parte de la de 1941, y la Constitución de 1972 se integra, por lo menos, con la mitad de la carta política de 1946.

La reforma constitucional de 1983, sin proclamarlo en su texto y sin decirlo por boca de la Comisión, fue una verdadera *labor constituyente*, llevada a cabo sin las estridencias, sin las conmociones, sin las incertidumbres e inestabilidades que surgen cuando se elige formalmente una Asamblea Constituyente, para que redacte una "nueva" constitución, que jamás lo será en todo su contenido.

3. *Democracia política vs. autocracia militar*

La Constitución panameña de 1983, que vino a ser la quinta carta política de Panamá, restauró plenamente el constitucionalismo democrático consignado en forma nítida en la carta de 1946. El presidente de la República sería escogido en elección popular directa, para un periodo de cinco años. El órgano Legislativo también surgiría de elecciones populares, lo mismo que los alcaldes de distrito y los representantes de corregimientos, siendo estos dos últimos grupos expresiones del gobierno local.

Podemos afirmar que, a pesar de ciertos vacíos, producto de la debilidad de las fuerzas sociales y políticas que adversaban la dictadura militar, la carta panameña de 1983 contiene una estructura bastante democrática para el ejercicio del poder político. Desde luego que, según sucede en los países capitalistas, esas cláusulas constitucionales propician una democracia plutocrática, como ocurre en los Estados Unidos, en Inglaterra, en Australia, en Canadá, etcétera.

La primera prueba práctica de la democratización por la que pro-

pugnaba la Constitución de 1983, se iba a dar un año después, porque ya desde 1978 se había fijado una elección directa para presidente de la República en 1984, y la nueva Constitución había admitido la elección de la Asamblea Legislativa y la de alcaldes municipales, también para 1984. En este último año se celebrarían, por tanto, elecciones generales en todas las escalas de la representación popular.

Desde 1978, una ley había reglamentado la inscripción de partidos políticos, entidades que pretenden ser vehículos democráticos, y a los que la nueva Constitución fortalecía poderosamente. En una República de unos novecientos mil electores potenciales, la inscripción de partidos políticos devino una abierta fuente de corruptelas políticas. Se inscribieron nada menos que catorce partidos, unos a la sombra y con los recursos del gobierno civil, y algunos pocos financiados por capitalistas millonarios. La cuota exigida legalmente era de treinta mil adherentes inscritos, pero fue un secreto a voces que unos partidos "se prestaran" entre sí varios miles de adherentes. He aquí la evidencia de la forma conflictiva y tortuosa en que se desarrollaría el nuevo proceso electoral "democratizador".

Pocos meses antes de las elecciones que se celebraron a principios de mayo de 1984, el candidato que iba a gozar del apoyo gubernativo-ilegal fue escogido en una reunión de precandidatos celebrada por ellos en presencia del Estado Mayor de la Guardia Nacional, que los citó a un cuartel llamado "Tinajitas", en los suburbios de la ciudad de Panamá.

El día de las elecciones, 6 de mayo, fue pacífico y bullicioso, pero se cometieron en el país numerosas hazañas de fraude. Al día siguiente, en las últimas horas de la tarde y en horas de la noche, cuando una gruesa manifestación de partidarios del candidato opositor concurrió al Palacio Legislativo, donde se acababa de instalar la Junta Nacional de Escrutinios, un grupo armado que apoyaba al candidato oficialista recibió a tiros de revólver y metralleta la manifestación, ante la pasividad cómplice de la Guardia Nacional. Hubo dos muertos y muchos heridos en esta acción preventiva y admonitoria.

Los resultados oficiales de la elección, proclamados por el Tribunal Electoral, favorecieron al candidato del gobierno, pero la transición de la dictadura militar a la democracia plutocrática, que era el objetivo ostensible de la nueva Constitución, quedó descoyuntado. La crisis política panameña no ha podido ser superada, y nada extraña que en uno de sus momentos difíciles de agudización en el futuro próximo, sobrevenga la "solución" de un Constituyente y una "nueva" constitución, que sería la sexta, en este siglo XX. O podría darse una fórmu-

la menos espectacular, para que un ministro del gabinete, escogido por éste, asuma el poder, como "presidente encargado", lo que está previsto en la letra de la **Constitución**.

V. NOTA FINAL

El lector podrá arribar a conclusiones propias. Como sucede en otros países de América Latina, en Panamá se vive dramáticamente la antinomia de una Constitución democrática frente a una autocracia militar, cuyas acciones a veces convierten la carta política en una constitución nominal, según la conocida clasificación de Loewenstein.