IV. Antecedentes Históricos

En la década de 1990, el Tribunal Electoral estaba regulado por la Constitución de la República de Panamá, cuya última reforma se había dado en 1983, y por el Código Electoral de 1988, al igual que por sus posteriores reformas de 1992, 1993 y 1997.

El 11 de octubre de 1968, se da un golpe de Estado que instauro un régimen autoritario en Panamá, que duraría veintiún años. Si bien los militares detentaban el poder real, varios civiles ocuparon el cargo de presidentes de la república. En 1968 se cerró la Asamblea Nacional de Diputados, que sería sustituida posteriormente -con fundamento en la Constitución de 1972- por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, conocida como “Los 505” (por el número de corregimientos existentes en ese momento a nivel nacional). Los representantes de corregimientos eran elegidos por votación popular directa -cada ciudadano ejercía su derecho al voto sin que mediara alguna otra persona u organismo- y tenían la atribución de elegir al presidente y vicepresidentes de la República. Además, la Constitución de 1972 otorgaba al general Torrijos funciones equiparables a las de un presidente de la República.

En 1973, el general Omar Torrijos Herrera inició un intenso trabajo diplomático para lograr apoyo internacional para el proyecto de recuperación del Canal de Panamá, que culminó en 1977 con la firma de los Tratados Torrijos-Carter. Empezaron a darse cambios a nivel político que parecían dirigirse hacia una democratización y se produjo el llamado “repliegue a los cuarteles”:

“En 1978, el general Torrijos anunció que comenzaría la ejecución de un proceso para transferir el poder a civiles electos democráticamente que debería culminar con elecciones libres en 1984; se autorizó el regreso de los exiliados por razones políticas, incluido el señor Arnulfo Arias; se restableció la libertad de expresión y se legalizaron los partidos políticos”
(CIDH, 1989, p. 2).

El general Torrijos falleció el 31 de julio de 1981, cuando su aeronave se estrelló en Cerro Marta, provincia de Coclé. Se sucedieron en el poder varios militares y varios presidentes civiles asumieron las funciones que les eran designadas. En agosto de 1983, el general Manuel Antonio Noriega asumió la comandancia de las Fuerzas de Defensa. Bajo su mandato, se realizaron las primeras elecciones generales directas, en mayo de 1984, en las cuales resultó electo Nicolás Ardito Barletta, candidato del Partido Revolucionario Democrático, pero enfrentando serias acusaciones de fraude y superando al

Dr. Arnulfo Arias Madrid por apenas 1,713 votos. Ardito Barletta tomó posesión el 11 de octubre de 1984.

En septiembre de 1985, se conoció la noticia del asesinato y decapitación del Dr. Hugo Spadafora, que adversaba al general Manuel Antonio Noriega, quien ya desde entonces era considerado por muchos como el autor intelectual del crimen. Ante tan grave situación, el presidente Nicolás Ardito Barletta tomó la decisión de nombrar una comisión investigadora, y fue obligado a renunciar al cargo, que fue asumido por su vicepresidente Erick Arturo Del Valle, el 28 de septiembre de 1985.

El 6 de junio de 1987 sucede un hecho de graves consecuencias para el país:

“El coronel Roberto Díaz Herrera, segundo del general Noriega en el mando en las Fuerzas de Defensa, y forzado a jubilarse por este, hace pública una serie de acusaciones de delitos en contra de Noriega, que van desde el fraude en las elecciones de 1984, pasando por negociado de exilados cubanos que pasaban por Panamá, hasta vincularlo con el crimen de Spadafora” (Valdés, E., 2006, p. 312).

Según Brittmarie Janson Pérez (2000), “las protestas empezaron el lunes 8 de junio y estallaron en la tarde del

miércoles 10 de junio cuando barricadas encendidas en casi todos los barrios de la capital de Panamá opacaron el cielo de la ciudad con densas nubes de humo” (p. 177). Surgió, entonces la Cruzada Civilista, con la unión de partidos políticos de oposición, diversos tipos de organizaciones civiles, sindicatos y grupos estudiantiles, con el objetivo de desestabilizar al gobierno mediante manifestaciones callejeras, caravanas de automóviles y acciones de desobediencia civil.

Ante la generalización de las manifestaciones, el gobierno declaró el “estado de urgencia” –con la suspensión de las garantías individuales- que duró del 11 al 30 de junio de 1987. A partir de entonces, las protestas se sucedieron con regularidad, llegando a producirse una fuerte represión el 10 de julio de 1987, ante una manifestación programada para salir de la Iglesia de El Carmen. Este día fue denominado “Viernes negro”.

Los Estados Unidos de América ejercieron fuertes presiones diplomáticas y económicas sobre Panamá para lograr la renuncia al poder del general Manuel Antonio Noriega, y abrieron un proceso judicial en el cual lo vinculaban con el narcotráfico. En marzo de 1988, iniciaron una guerra económica contra Noriega. Se interrumpió el envío de dólares a bancos en Panamá y una Corte de Nueva York

congeló los haberes del Gobierno panameño en Estados Unidos. Se pensaba que los oficiales de las FDP dependrían al general Noriega cuando el Gobierno panameño no pudiera pagar ni sus salarios ni los de la burocracia gubernamental. El gobierno debió hacer uso de mucha creatividad para continuar funcionando y pagar la planilla. Mientras tanto, continuaban dándose diversos tipos de protestas y manifestaciones, que eran reprimidas por el cuerpo de antimotines.

El país se enfrentaba a nuevas elecciones que se realizarían en mayo de 1989. En febrero de ese año, el Tribunal Electoral aprueba la creación de la “Alianza Democrática de Oposición Civilista (ADO-Civilista)”, formada por varios partidos opuestos al régimen, que tenía el objetivo de postular a los mismos candidatos y de ese modo tener más opciones de vencer en las urnas. Por su parte, el gobierno decidió contrarrestar esta acción opositora conformando su propia alianza, que se denominó “Coalición de Liberación Nacional (COLINA)”.

Las elecciones generales se llevaron a cabo el 7 de mayo de 1989 y tres días después el Tribunal Electoral publicó un decreto por el cual las declaró nulas. El documento iniciaba diciendo que las elecciones se dieron a pesar de que el país se hallaba en medio de una aguda crisis fiscal y económica “con

el ánimo de brindar al pueblo panameño la oportunidad de producir la renovación de sus principales órganos de gobierno dentro de la legalidad y para demostrar al mundo la voluntad de actuar dentro del marco de la democracia”; en tanto declaraba que el Tribunal Electoral tenía informes de “constante sustracción de las boletas en los recintos electorales, compra de votos por parte de los partidos políticos y, especialmente, la falta de actas y otros documentos que hacen absolutamente imposible la proclamación de cualquiera de los candidatos”. Mencionaba, además, que luego de terminadas las votaciones, se produjeron hechos “que aún persisten y los cuales han alterado de manera significativa el resultado final de las elecciones en todo el país” (Decreto N° 58 de 10 de mayo de 1989).

El decreto argumentaba que hubo acciones obstruccionistas por parte de “muchos extranjeros llamados por fuerzas políticas nacionales o foráneas sin gozar de una invitación del Tribunal Electoral, cuyo evidente propósito era el de avalar la tesis del fraude electoral, proclamada al mundo por las autoridades norteamericanas desde fecha muy anterior a las elecciones”. En este sentido, en los periódicos “La Estrella de Panamá” y “La Crítica”, de los días posteriores a las elecciones, se evidencia que hubo dos grupos diferenciados de observadores: uno conformado por observadores latinoamericanos, quienes manifestaban que los comicios se

habían dado con normalidad y condenaban las intromisiones por parte de los Estados Unidos de América, mientras que el otro grupo, compuesto fundamentalmente por observadores norteamericanos, decía lo contrario. Al respecto, Brittmarie Janson dice:

La Cruzada Civilista Nacional también organizó un Comité de Apoyo a los Observadores Internacionales (CAOI) en febrero de 1989, compuesto de organizaciones de médicos, educadores, profesionales y empresarios con el fin de invitar a observadores internacionales a las elecciones. Se enviaron más de 600 invitaciones y 250 individuos aceptaron y llegaron a observar las elecciones en distintos lugares del país (Comité de Apoyo a los Observadores Internacionales 1989:19-20). (Como se cita en Janson, B., 2000, p. 254)

En el Diario “La Crítica”, medio de comunicación que estaba bajo el dominio del régimen de Manuel Antonio Noriega, se publica la declaración del grupo de observadores latinoamericanos en torno al proceso electoral de Panamá. Ellos señalaban que “Poco después de cerrarse los centros de votación pudimos observar que grupos de oposición en actitudes de abierta confrontación, empezaron a concentrarse en las proximidades de los mismos, ejerciendo una evidente presión al proceso de escrutinio que en esos momentos se realizaba” (Diario “La Crítica”, martes 9 de

mayo de 1989). Por su parte, la magistrada presidenta del Tribunal Electoral, Yolanda Pulice de Rodríguez, “denunció que había gran cantidad de personas con letreros que decían “derechos humanos”, y agregó que estos desintegraron las juntas circuitales” (Periódico “La Estrella de Panamá”, jueves 11 de mayo de 1989). No obstante, desde el punto de vista de quienes se oponían al régimen, los ciudadanos se acercaron a los centros de votación con el objetivo de defender los votos ante un probable fraude.

El 10 de mayo de 1989, los candidatos de ADOC a la presidencia y vicepresidencias de la república, organizaron una caravana para reclamar el triunfo de su nómina, que se trasladó a lo largo de la Vía España hasta llegar al parque de Santa Ana, donde fueron violentamente agredidos por militares y civiles armados con varillas de hierro. En ese lugar falleció el guardaespaldas del candidato a vicepresidente Guillermo “Billy” Ford y hubo heridos de consideración en ambos bandos, tanto por golpes como por armas de fuego.

El Artículo 287 del Código Electoral, vigente desde 1983, decía: “Causará nulidad de la totalidad de las elecciones, la celebración de ellas sin la convocatoria previa por el Tribunal Electoral ajustada a los términos establecidos en el presente Código o sin las garantías requeridas en el mismo. En este caso, el Tribunal Electoral, en la declaratoria de nulidad,

fijará la fecha de celebración de nuevas elecciones”. Además, el Artículo 288 del Código Electoral justificaba la anulación “cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado de las elecciones”. Sin embargo, no se cumplió con el requisito de fijar inmediatamente una fecha para celebrar nuevas elecciones; en su lugar, la magistrada Pulice de Rodríguez, declaró que “por el momento continuará Manuel Solís Palma como presidente de la República, y que, en el periodo que resta hasta el 10 de septiembre, se decidirá si se integra una junta de gobierno o si se realizan elecciones nuevamente” (La Estrella de Panamá, 11 de mayo de 1989). Sin embargo, esto tampoco ocurrió:

El 1° de septiembre de 1989, al expirar el periodo constitucional, quedaron vacantes la Presidencia y Vicepresidencia de Panamá y expiró el mandato de los legisladores. El 31 de agosto, el Consejo de Estado -integrado por el Ministro Encargado de la Presidencia, los Ministros de Estado, el Presidente de la Corte Suprema, el Procurador General de la República y el Jefe de las Fuerzas de Defensa de Panamá- designó al ingeniero Francisco Rodríguez para desempeñar la Presidencia e instituyó una Comisión Legislativa integrada por 41 miembros y que cumplirá las funciones de la Asamblea, entre ellas la de dictar una nueva Ley Electoral. Las propias autoridades panameñas

han considerado que la fórmula aplicada no se encuentra prevista por las disposiciones constitucionales (CIDH, 1989, p. 4).

Durante esta etapa de conflictos, además de la represión de las manifestaciones en las calles, se produjo el cierre de varios medios de comunicación, se dieron arrestos de dirigentes políticos, así como expatriaciones.

La crisis que se vivía en Panamá llegó a su momento más dramático con la invasión norteamericana del 20 de diciembre de 1989, que produjo un número significativo de pérdidas humanas, además de materiales. Tal acción armada fue considerada por algunos como una “liberación” y contó con el apoyo de quienes la veían como la única manera de librarse del régimen del general Manuel Antonio Noriega. Los norteamericanos la denominaron “Operación Causa Justa”. Otros sectores entendieron la invasión norteamericana no como una manera de sacar del escenario a un individuo, sino como una fórmula para desintegrar a las fuerzas armadas, las cuales habían asumido posiciones nacionalistas y antiimperialistas, sobre todo durante el periodo en que ostentaba el poder el general Omar Torrijos Herrera.

La invasión de los Estados Unidos a Panamá segó muchas vidas y causó traumas que después de treinta años aún

permanecen vivos. Hasta hoy los panameños no hemos logrado asimilar ese momento, al punto de no haber sido capaces de contar a nuestros muertos. Hay que tomar en cuenta que el tiempo histórico es mucho más extenso que el tiempo de vida de un ser humano y aún no es posible ver con claridad cuáles han sido las consecuencias de esta acción.

Tras la invasión surgieron varios intentos de diálogo entre sectores que hasta entonces habían estado en bandos opuestos, con el interés de lograr una concertación que contribuyera a sentar las bases para la consolidación de la democracia.

El primer intento de lograr un pacto social es una iniciativa del Centro de Estudios y Acción Social (CEASPA) en colaboración con UNICEF, que convocó a unas cincuenta mujeres de todo el país, provenientes de diversos sectores (campesino, obrero, académico, otros) y de las más diversas tendencias políticas, que se reunieron entre 1992 y 1993 para trabajar en once ejes temáticos y proponer políticas públicas para beneficio de las mujeres. Esta acción genera el Plan Nacional “Mujer y Desarrollo” con la idea de comprometer al próximo presidente de la República a incluir las propuestas de las mujeres en su programa de trabajo. El primer encuentro de mujeres tuvo lugar en la isla de Taboga en noviembre de 1992.

Mariela Arce¹, una de las principales organizadoras, narra que el proyecto surge al observar que, después de la invasión, el gobierno trabajó en recuperar el país desde el punto de vista económico, pero no desde el punto de vista social. Fue un esfuerzo para dejar atrás las diferencias políticas en un periodo donde había aún mucha división, con el objetivo de alcanzar logros para todas las mujeres. Hubo más de cien reuniones en las que diversas comisiones trabajaron temas específicos, y el 12 de noviembre de 1993 se firmó el Primer Pacto Electoral en ATLAPA, con la participación de unas 600 mujeres de 14 partidos políticos.

También en 1993, la Declaración de Santa María La Antigua fue firmada “por todos los partidos políticos, incluyendo los próximos presidentes de Panamá, Ernesto Pérez Balladares (PRD) y la actual presidenta Mireya Moscoso (Partido Arnulfista)” (PNUD, 2004, p.13), con el objetivo de que todos los partidos políticos se comprometieran a respetar el resultado de las siguientes elecciones.

Con la orientación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se realizaron, entre agosto de 1993 y diciembre de 1994, en Bambito, Chiriquí, tres importantes reuniones en las cuales participaron treinta y cinco

¹Entrevista por video-conferencia (22 de abril de 2020).

personas que eran “representantes de los partidos políticos, organizaciones gremiales de trabajadores y empresarios, representantes de la Iglesia y Universidades e invitados especiales” (PNUD, 2004, p.16). El Tribunal Electoral, que en aquellos momentos encaraba la organización de las elecciones generales de 1994, contó con la participación del magistrado Dennis Allen Frías como su representante.

En estos foros se trataron temas de gran relevancia para el desarrollo de la nación panameña en esta nueva etapa, tales como el fortalecimiento de la democracia; los preparativos para asumir la administración y operación del Canal; el desarrollo económico y social; la modernización de la educación y la salud; la integración de las áreas adyacentes al Canal; el mejoramiento de la eficiencia administrativa y el fortalecimiento de la independencia judicial; la superación de la deuda externa; la estrategia nacional frente a los cambios del ámbito internacional. El objetivo era intentar resolver las diferencias de manera pacífica a través del diálogo y la negociación. En 1996, se realizaron los Encuentros de Coronado, en los cuales se discutieron las estrategias para que Panamá asumiera el control del Canal.

El país había dado inicio a un proceso de reconstrucción desde el punto de vista económico, social y político; los diálogos buscaban una concertación que trajera un estado de paz.

Durante los años 90, el Tribunal Electoral se reconfiguró y ganó autonomía, a través del correcto desarrollo y la transparencia de varias elecciones parciales, dos elecciones generales y dos consultas populares sobre reformas constitucionales. Las elecciones de 1994 fueron un hito:

“Una valoración integral del proceso que llevó a instaurar la democracia en Panamá permite afirmar que solo se alcanzó un nivel de normalización de la vida política en 1994. La transición a la democracia se completa en 1994 con la aceptación de la victoria electoral de la oposición política (algo bastante infrecuente en la historia de la República), y en general, con la selección de las autoridades municipales, parlamentarias y ejecutivas por el mecanismo de las elecciones populares, bajo un régimen de libertad de expresión y amplia participación. Es decir, que si bien es decisiva la intervención militar estadounidense para la liquidación del régimen autoritario en 1989, solo hasta las elecciones de 1994 podemos decir que la transición democrática se ha completado, abriendo la discusión pública y académica a otro debate, en el que estamos hoy sumidos: el de la consolidación y profundización de la democracia (Sánchez, S., 2019, p. 1,012).

La década concluyó con el cumplimiento de los Tratados Torrijos-Carter, el 31 de diciembre de 1999, a las 12:00

del mediodía, lo que conllevaba la transferencia de la administración del Canal y los territorios adyacentes a manos panameñas, al igual que el cierre de todas las bases militares estadounidenses en territorio panameño, recuperándose así el control de todo el territorio nacional.