

CAPÍTULO VII

PANAMÁ EN BUSCA DEL PROPIO CAMINO

En Panamá se ha venido desarrollando un proceso de reconstitución institucional en condiciones particularmente complejas y difíciles. A una operación militar de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, siguió la instauración de un gobierno civil que vio mediatizada su legitimidad política, proveniente de unas elecciones ilegalmente anuladas, por una juramentación en el ejercicio de los cargos efectuada en una base militar perteneciente a las fuerzas de intervención.

Aunque este hecho ha recibido múltiples explicaciones y no ha sido adecuadamente evaluado, es legítimo pensar que una fisura importante, a nivel de la masa popular, debe haberse producido respecto a los sentimientos contradictoriamente nacionalistas, económicamente dependientes, en múltiples aspectos, de la presencia norteamericana en el país, que han caracterizado a lo largo de su historia a la política panameña.

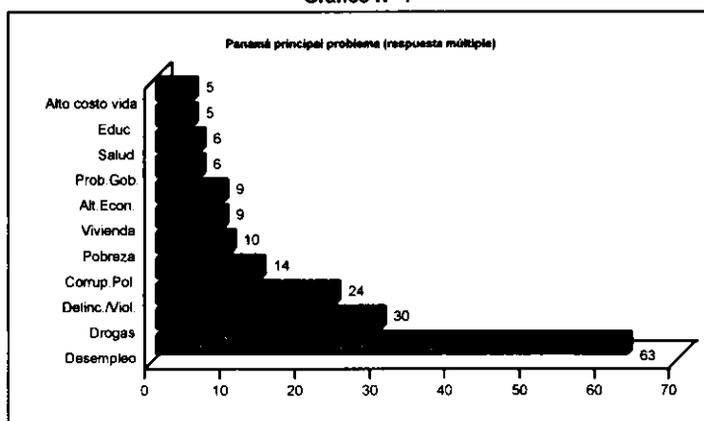
Más allá de este aspecto coyuntural, sin embargo poco subestimable, se encuentra el hecho de que las expectativas generadas con el derrocamiento del régimen anterior y el establecimiento de un sistema político democrático, garante de las libertades públicas y la libre confrontación partidaria, con el desarrollo de un vigoroso sistema electoral, no se vio acompañado por resultados tangibles, en los otros órdenes de significación social y política, para la población.

Desde el punto de vista económico, la transición a la democracia se vio acompañada en Panamá, al igual que en muchos de los otros países centroamericanos, por un deterioro de la capacidad adquisitiva de la población, un incremento de los costos en los servicios públicos y una disminución de su calidad y alcance; así como de un aumento de la desocupación y una agudización de la delincuencia común.

A esto se sumó muy pronto una confrontación de carácter político-electoral e ideológico entre los antiguos dirigentes y grupos que habían estado coaligados, hasta muy poco antes, en la lucha contra la dictadura. El equipo gubernamental se enfrascó así en rivalidades internas que terminaron, de algún modo, traduciéndose en paralización, enfrentamiento y desprestigio de la cúpula política en su conjunto. Esto cobraría un precio muy alto en las siguientes elecciones generales, en que el Partido Revolucionario Democrático (PRD) del General Torrijos, cogobernante con las Fuerzas de Defensa de Panamá, volvió al poder.

Es así como en un estudio de opinión pública efectuado en Panamá, el principal problema detectado fue el de la desocupación, con un 63%, drogas con un 30%, la delincuencia y la violencia con 24%, la corrupción de los políticos 14%, la pobreza con 10%, la falta de vivienda 9%, la situación económica 9%, etc.

Gráfico N° 1



Con ello resultó claro que el problema de la desocupación es el problema fundamental, seguido por el de las drogas y el de la seguridad, los cuales se constituyen en factores constantes no sólo de presión sobre las estructuras e instituciones del país, sino en fuente eventual de deslegitimación del sistema político mismo. En todo caso, la percepción individualizada del fenómeno hizo

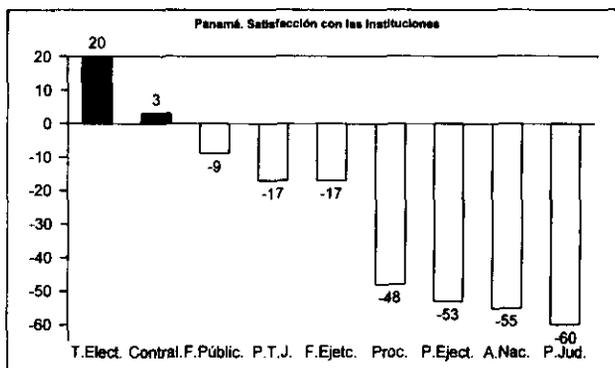
considerar a los entrevistados esos mismos problemas como los más graves que ellos y su familia deben afrontar: desempleo (42%), problemas económicos (16%), delincuencia (7%) y costo de la vida (5%).

Las instituciones, habitualmente manipuladas en la historia de Panamá, desde las altas esferas del poder, no podían sino recibir la desconfianza e insatisfacción de parte de la ciudadanía. Los que habían tenido posibilidad de utilizarlas en su beneficio, no podían creer en ellas porque sabían del uso a que éstas habían estado expuestas. Los que habían padecido esa manipulación no podían tampoco, como víctimas que la habían experimentado, otorgarles ninguna credibilidad. Y esto, al invertirse los términos de la relación política en la estructura del poder panameño, a raíz de la intervención norteamericana, no hacía más que confirmar a cada quien en su actitud negativa hacia ese universo institucional, tan alejado de un verdadero estado de derecho.

Es por eso que el proceso de construcción institucional en Panamá ha sido, de una parte, particularmente difícil; pero de otra, especialmente exitoso, sobre todo en lo que se refiere al Tribunal Electoral, que pasó del nivel más bajo de credibilidad al más alto en la escala de valoración institucional en ese país, con un 20% a su favor (55% positivas contra 36% negativas).

Según esa misma encuesta de opinión pública¹, la Contraloría logró superar la barrera negativa que la había ubicado hasta el 93 en un -9%, llegando a un 3%, al resultar con 48% de opiniones favorables contra un 45% de desfavorables. La Fuerza Pública presentó una valoración negativa de -9%. En los últimos niveles se encontraron la Procuraduría, el Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y, por último, el Poder Judicial.

Gráfico N° 2

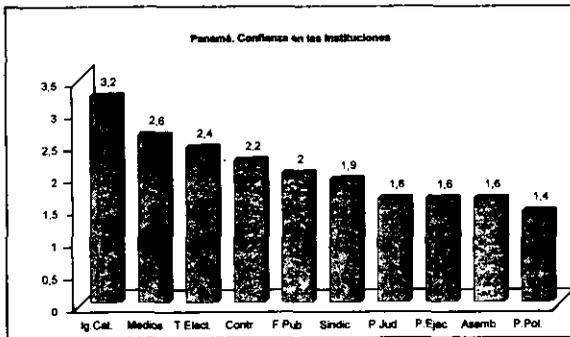


1 La encuesta fue realizada por la empresa UNIMER, del 7 al 21 de setiembre de 1993. La muestra fue de 600 entrevistados, con un nivel de confianza del 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales. El 52% de los entrevistados fueron hombres y el 48% mujeres. Se tomó en consideración, además, la edad, la educación y la ocupación.

Aplicando la escala de 1 a 5 para medir el grado de confianza del ciudadano en las instituciones, nuevamente la Iglesia Católica recibe un 3.2, el puntaje más elevado. Los medios de comunicación colectiva le siguen en la confiabilidad ciudadana con un 2.6. A continuación siguieron niveles descendentes de confianza. Así, el Tribunal Electoral es el órgano estatal con el puntaje mayor con un 2.3, seguido por la Contraloría con un 2.2 y la Fuerza Pública que recibió un 2, mientras que los sindicatos recibieron 1.9, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa sólo un 1.6. El último lugar, también en Panamá, lo ocupan los Partidos Políticos con un 1.3.

La desconfianza en los Partidos y en la Asamblea bordea, sumando a quienes no confían y a los que confían poco, en el primer caso el 90% y en el segundo el 87%; lo cual, por lo demás, es consistente con el hecho de que el 80% expresa opiniones altamente desfavorables sobre la dirigencia política en su conjunto.

Gráfico N° 3

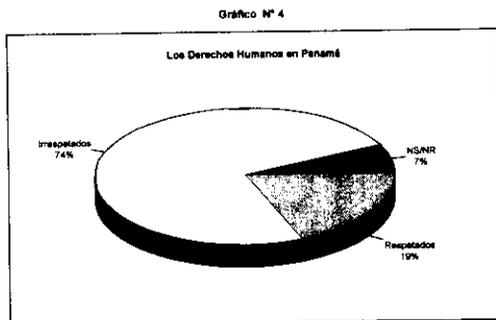


Nuevamente aquí parece repetirse el fenómeno ya apuntado en otros países del istmo, de que la confianza se otorga a la Iglesia Católica, seguida por los medios de comunicación colectiva, el Tribunal Electoral, la Contraloría y la Fuerza Pública. El resto del universo institucional recibe una clara falta de confianza, pero con especial énfasis en el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y los Partidos Políticos.

Específicamente³ en relación con los derechos humanos, entendidos por los entrevistados como libertad de expresión, respeto a las personas y a los

3 Se trata de una Encuesta de Opinión realizada por la firma UNIMER en Panamá del 7 al 21 de setiembre de 1993. Se trabajó con un diseño muestral probabilístico, polietápico y estratificado por zona geográfica, mediante la utilización de los segmentos censales y de la información censal básica y un método aleatorio. La muestra fue de 600 sujetos, 52% hombres y 48% mujeres, un 25% de 18 a 24 años, un 26% de 30 a 39 años; los grupos de 25 a 29 y de 40 a 49 con 17 y 18% respectivamente y los mayores de 50 años un 14%; además, se tomó en consideración su nivel educativo y su ocupación. El nivel de confianza fue de 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales.

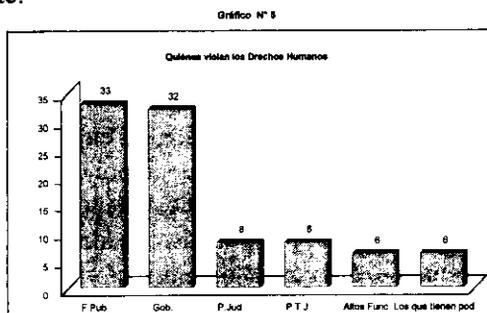
derechos de éstas, la libertad, la igualdad, los derechos constitucionales, el respeto a la vida, etc., el resultado fue que, independientemente del nivel educativo, ubicación política, condición socio-económica, etc., un 74% de los encuestados contestaron que en Panamá se irrespetan los derechos humanos, mientras que un 19% consideró que se respetaban. Un 7% no opinó o no contestó.



Entre quienes afirmaron que los derechos humanos se violaban, un 90% juzgó que esto era injustificable y sólo un 8% le encontró alguna justificación. Este mismo subgrupo responsabilizó por el no respeto a tales derechos en primer lugar al gobierno (47%), las autoridades en general (12%), el Presidente de la República (7%), el Poder Judicial (3%), etc.

En cuanto a la violación de tales derechos, entendiéndose por tal el irrespeto a los derechos ciudadanos, falta de libertad de expresión, abuso de poder, irrespeto a la Constitución, maltrato a las personas, etc., un 55% dijo conocer ejemplos de violaciones a los derechos humanos y u 36% contestó negativamente.

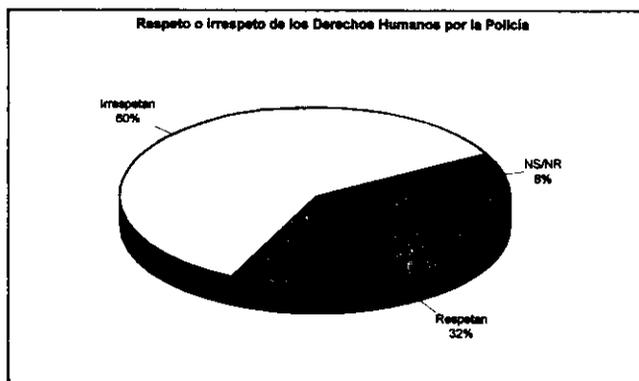
En general se consideró por un 33% que los violadores de tales derechos eran la Fuerza Pública, el Gobierno (32%), la Policía Técnica Judicial (8%), el Poder Judicial (8%), los altos funcionarios (6%), los que tienen el poder (6%), el pueblo (4%), etc.



Los entrevistados sugirieron algunas medidas para evitar las violaciones a los derechos humanos, tales como el cambio de gobierno, el reajuste de las leyes, el respeto a las leyes y los derechos, oír al pueblo, imparcialidad en la aplicación de la justicia, etc.

Es interesante recordar aquí que finalmente en Panamá se estableció constitucionalmente la eliminación del Ejército, instaurándose en su lugar una fuerza de seguridad policial civil, profesional y permanente. En estas condiciones, es interesante que el 60% de los entrevistados considere que la policía no se preocupa por el respeto a los derechos humanos, mientras que un 35% piensa que sí lo hace. Igualmente, un 60% piensa que la policía directamente irrespetaba tales derechos y sólo el 32% considera que sí los respeta.

Gráfico N° 6

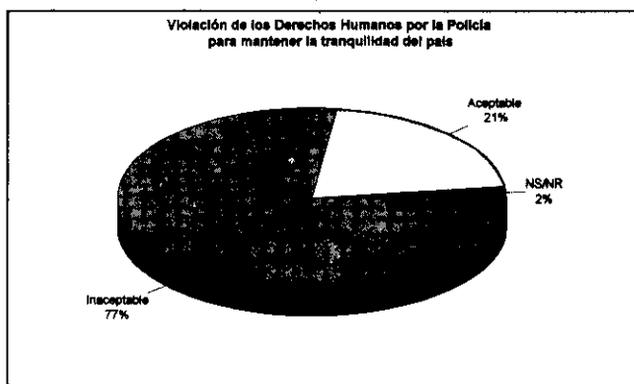


Siendo Panamá otro país donde la seguridad ha tendido a trasladarse a manos de entidades privadas, sobre todo en el periodo de reconstrucción de la seguridad pública, conviene señalar que un 36% de los entrevistados consideraron que tales cuerpos privados no respetaban tampoco los derechos humanos, mientras que un 48% opinó que sí lo hacían. Un 15% no supo o no respondió. Sin embargo, un 74% estuvo de acuerdo en que hubiese empresas privadas que ofrecieran esos servicios, mientras que un 25% opinó que éstos debían ser brindados exclusivamente por el Estado.

Explorando situaciones relativamente límite, los entrevistados fueron cuestionados acerca de si les era aceptable o no que la policía violara los derechos humanos para garantizar la tranquilidad del país. Independientemente del sexo, educación, ocupación o edad, el 77% lo consideró inaceptable, mientras que un 21% opinó que era aceptable. Esta cuestión era importante tanto para efectos comparativos como por el hecho de que, tradicionalmente, las razones invo-

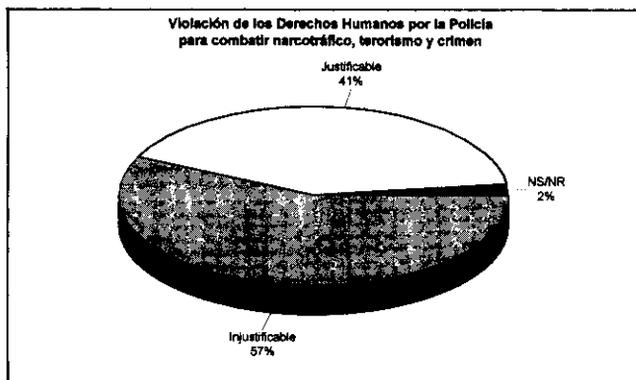
casas, especialmente por los gobiernos autoritarios, para justificar la violación de los derechos humanos han sido, precisamente, la tranquilidad, la paz y la seguridad de los ciudadanos.

Gráfico N° 7



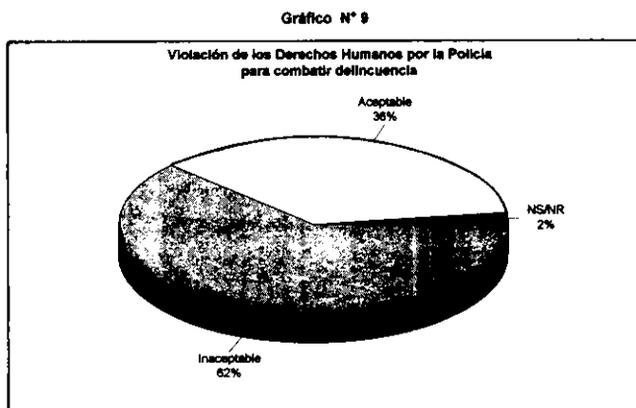
Habiendo vivido el país situaciones convulsas y violentas ; y reputándosele de ser un punto de tránsito para las drogas estupefacientes y el lavado de dinero proveniente del narcotráfico, se preguntó si era justificable que la policía violara los derechos humanos para combatir el narcotráfico, el terrorismo y el crimen, la respuesta fue de un 57% que lo consideró injustificable y de un elevado 41% que opinó que sí era justificable.

Gráfico N° 8



Dado que en Panamá el problema delincriminal ha ido adquiriendo una gravedad particular, que ha hecho a su más alta autoridad abrir el debate sobre la posible restauración de la pena de muerte, se preguntó si tal violación de derechos era aceptable en el combate eficaz de la delincuencia. Las respuestas

variaron un poco, pues el 62% lo consideró inaceptable y el 36% aceptable. Los márgenes de tolerancia frente al narcotráfico y el terrorismo aparecen menores que ante la delincuencia en general.



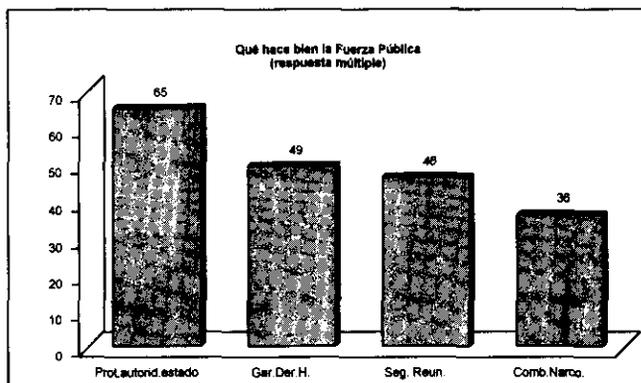
La tendencia a acercarse de ambos órdenes -el de la delincuencia en general y el de la droga y el terrorismo-, parece ser una constante en la región, sobre todo con el incremento acelerado tanto de la delincuencia común como de los crímenes cometidos con violencia sobre las personas.

La lectura acerca del empeoramiento de la situación respecto al pasado señaló que para un 35% la seguridad había empeorado, un 28% opinó que seguía igual y un relativamente elevado 33% consideró que estaba mejor. Es posible que el componente político haya jugado aquí un papel, habida cuenta de lo reciente de los hechos violentos que culminaron con la salida del poder del General Manuel A. Noriega.

Es interesante que un 46% de la muestra consideró que el Gobierno podía mejorar la seguridad ciudadana mediante el incremento de la vigilancia, una mejor educación popular (14%), aumento del empleo (7%), mejorando la fuerza pública (6%), etc. No ocuparon un lugar principal los enfoques meramente represivos usuales en estos casos, pidiendo leyes más severas, penas más duras, más policía, etc.

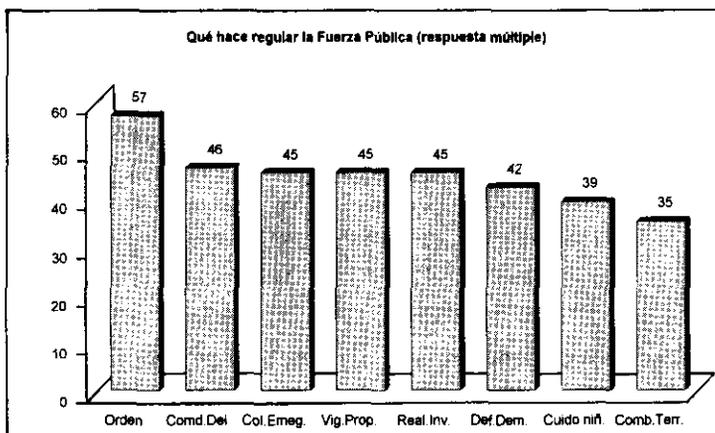
Esto tiene que ver con la identificación que hicieron los encuestados respecto a las funciones que hace bien la Fuerza Pública: 65% consideró que la protección de las autoridades del Estado; 49% la garantía de los derechos humanos; 46% la seguridad en las reuniones multitudinarias y 36% el combate al narcotráfico.

Gráfico N° 10



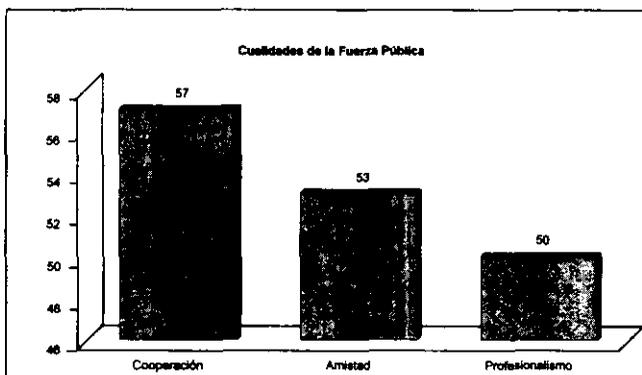
Un 57% opinaron que las Fuerzas de Seguridad realizaban de manera más o menos regular el mantenimiento del orden; un 46% la lucha contra la delincuencia y la colaboración en emergencias; un 45% la protección de la propiedad; un 44% la conducción de labores investigativas en caso de delitos; un 42% respecto a la defensa de la democracia; un 39% en lo relacionado al cuidado de niños y la vigilancia de las fronteras. Se considera también de calidad regular la labor respecto al combate del terrorismo.

Gráfico N° 11



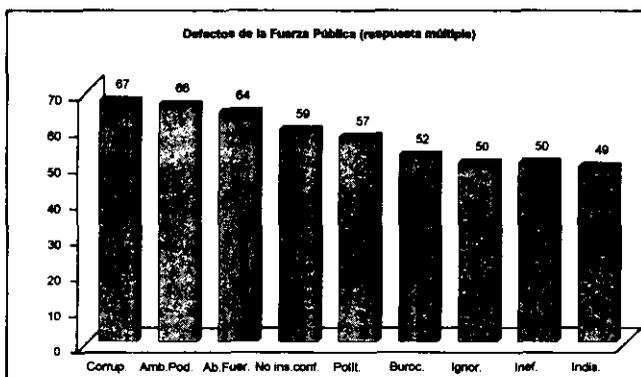
Con estas valoraciones, el perfil de la Fuerza Pública aparece marcado con algunos signos positivos que los encuestados señalan: cooperadoras (57%), amistosas (53%) y profesionales (50%).

Gráfico N° 12



Sin embargo, las cualidades negativas tienden a marcar en mucho el perfil de la policía panameña, en la medida en que se le señalaron características como las de ser corruptos (67%), ambiciosos de poder (66%), abusadores de la fuerza (64%), incapaces de inspirar confianza (59%), politizados (57%) y burocratizados (52%). Además, se les cataloga como ignorantes, ineficientes (50%) e indisciplinados (49%).

Gráfico N° 13

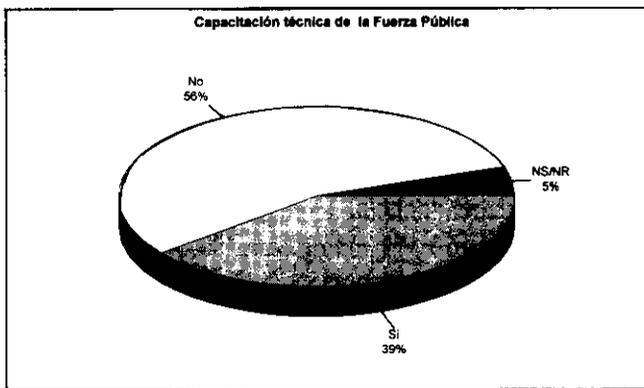


Sumándose a los evidentes rezagos de la policía en materia de capacitación profesional, que parecen caracterizar a toda la región y contra lo cual se hacen denodados esfuerzos de superación -aunque no siempre bien orientados y bien coordinados-, un 55% consideró que las Fuerzas de Seguridad panameñas no están técnicamente bien capacitadas para realizar sus funciones, mientras que un 39% piensa que sí lo están. Un 48% considera que tal incapacidad se da también en cuestiones más específicas, como las de conducir investigaciones,

hacer allanamientos, efectuar redadas, capturas e interrogatorios. Un 42% opinó que sí estaban capacitados para hacerlo.

Respecto al combate del narcotráfico y el terrorismo, un 56% respondió que los cuerpos de seguridad de Panamá no estaban capacitados para hacerlo, aunque un 39% consideró que sí lo estaban. Un 85% de quienes opinaron que no estaban capacitados estuvo de acuerdo en que se crearan cuerpos especiales de policía para cumplir esas funciones específicas.

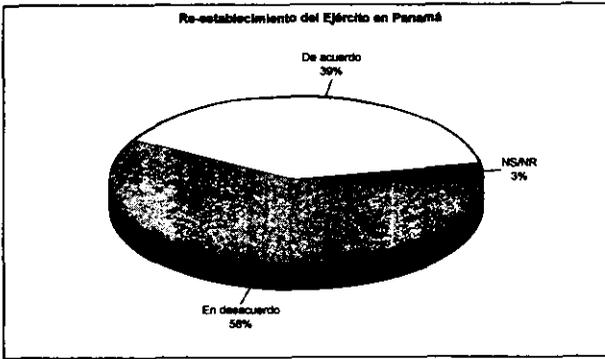
Gráfico N° 14



Los entrevistados, en un 60%, consideraron que los miembros de los cuerpos de seguridad debían reunir conocimientos en materia de derechos constitucionales y humanos; un 47% en educación cívica; un 40% en preparación física; un 36% en aptitud para evaluar situaciones de emergencia; un 34% en manejo de armas y equipo policial; un 24% en la realización de investigaciones e interrogatorios; y un 18% en capacidad para entrar en combate.

Es interesante que en lo corto del pasado autoritario y la irrupción militar en la vida institucional de su país, los entrevistados contesten, al ser interrogados sobre la conveniencia de la organización y entrenamiento militar de los miembros de la Fuerza Pública para garantizar su efectividad, en un 53% que sí están de acuerdo y en un 45% que no. Sin la justificación extrema de eficacia, más de la mitad de la muestra (56%) estuvo en desacuerdo con que se le diera entrenamiento militar a la fuerza pública, mientras que un elevado 41% manifestó su conformidad con ello. Lo cual guarda estrecha relación con el hecho de que un 58% rechazó el restablecimiento del ejército, mientras que un 39% estuvo de acuerdo.

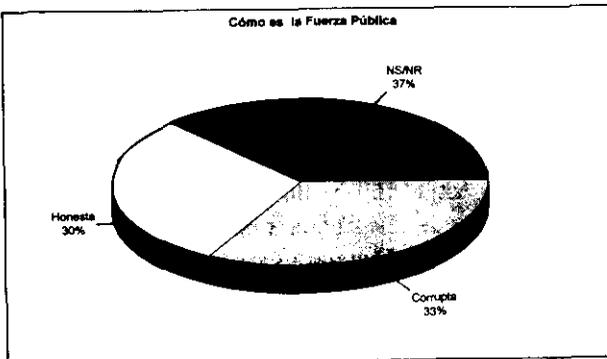
Gráfico N° 15



Asimismo, dada la importancia de la seguridad del Canal para evitar la intervención foránea en los asuntos internos del país, tiene especial significación que preguntados acerca de la creación de una fuerza militar especial para garantizar tal seguridad, un 64% manifestara su acuerdo y un 35% su desacuerdo. A su vez, en torno a la presencia de fuerzas militares o policiales extranjeras para vigilar el Canal y atender a su seguridad, un 57% estuvo en desacuerdo y un 39% de acuerdo.

Uno de los problemas más agudos que afronta la modernización policial en la región, no obstante la alta demanda social por su profesionalización y garantía de permanencia en el puesto (82%), es el de la corrupción generalizada que se le atribuye a los cuerpos de seguridad. En Panamá, contrariamente a lo que podía esperarse, el resultado no es tan agudo como el que nos encontramos en otros países de la región. Así, un 33% afirmó que eran corruptas, un 30% que honestas y un elevado 37% no opinó.

Gráfico N° 16



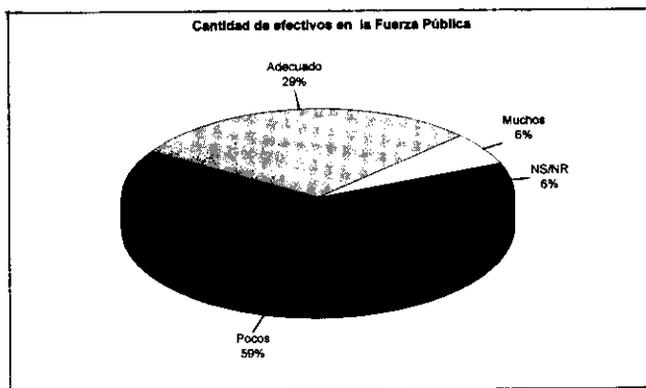
Entre quienes las consideraron corruptas, un 60% opinó que tal corrupción incluía desde los más bajos niveles hasta los más altos. Un 33% expresó que sólo se daba entre las altas autoridades y un 6% que sólo entre los efectivos de bajo nivel. Este mismo subgrupo consideró que la forma principal de tal corrupción era la mordida (26%), la participación en el narcotráfico (19%), la corrupción administrativa (14%) y el abuso de poder (11%).

Esto se vincula con el problema de los salarios de la Fuerza Pública. Una mayoría del 64% cree que sus miembros no reciben un salario adecuado, un 11% cree que sí y un 13% no opinó.

Directamente ligado con lo anterior está el problema del equipamiento de la fuerza policial. En este sentido, un elevado 70% de la muestra consideró que ésta no poseía los materiales y equipos adecuados para la realización de sus funciones. Un 26% opinó que sí los tenían. Preguntados si estaban de acuerdo en que se comprara armamento y equipo militar para estos cuerpos, el 57% estuvo de acuerdo mientras que el 40% se opuso.

A su vez, un 59% opinó que los efectivos policiales eran pocos, un 29% consideró el número adecuado y sólo un 6% dijo que eran muchos. Entre quienes opinaron que los efectivos eran pocos, un 97% manifestó que estaban de acuerdo en que se aumentaran.

Gráfico N° 17

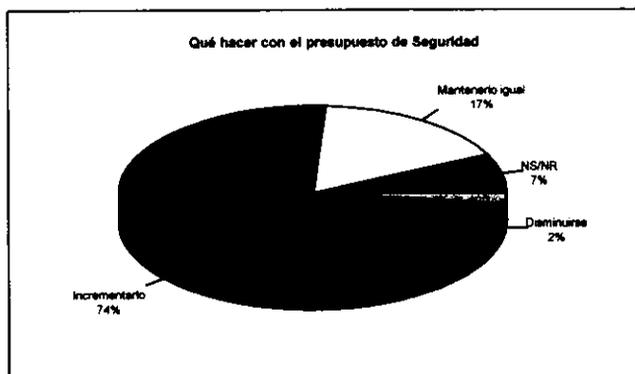


Es interesante que un 71% de los entrevistados opinara que debía incrementarse el número de mujeres que participaban en la Fuerza Pública, contra un 26% que opinó lo contrario y un 21% que no opinó.

No es extraño, entonces, que un elevado 74% de los entrevistados manifieste que el presupuesto de seguridad debe incrementarse, contra un 17% que piensa que debe permanecer igual y un 2% que opina que debe disminuirse.

En este caso, se repite el patrón ya evidenciado en el resto de la región: las prioridades presupuestarias deben ser, según los integrantes de la muestra, en primer término aquellos gastos dirigidos a crear empleo, resolver los problemas de salud y fortalecer la educación. En segundo término se colocan los gastos de seguridad y obras públicas. Y en tercer lugar, los referentes a la protección de los derechos humanos y a la administración de justicia.

Gráfico N° 18



En este contexto es evidente que la demanda social que se perfila de una encuesta de opinión como la analizada, es la de una búsqueda de modernización, reestructuración y democratización de la fuerza pública, a través de su profesionalización, tecnificación, estabilidad laboral, elevación de su nivel cultural y educativo y mejoramiento de sus vínculos con la comunidad. Los problemas de su eventual militarización devienen, entonces, sustancialmente políticos y no emergen, propiamente hablando, de una problemática específica que aliente una orientación de tal naturaleza.

Incluso una temática tan particular y compleja como la de brindar seguridad y protección al Canal de Panamá; combatir el narcotráfico o prevenir la ejecución de actos terroristas, encuentra en la población una respuesta de carácter civilista que enfatiza más bien en las dimensiones específicamente policiales de las tareas.

Esto se combina, finalmente, con una alta preocupación por el problema del respeto a los derechos humanos, a las garantías constitucionales y, en general, al respeto a la persona humana. El sentido crítico que traslucen las opiniones comentadas, sobre instituciones y entidades, muestran como la otra cara de la moneda una honda preocupación por lo que podríamos llamar el

proceso de consolidación democrática del país, particularmente en lo referente a instituciones como el Poder Judicial, el Parlamento, el Tribunal Electoral, etc.

Finalmente, esta búsqueda de civilidad y democracia no deja de traslucir fuertes resabios de la cultura autoritaria que se ha heredado y se quiere superar; y que, eventualmente, puede implicar en la presencia de situaciones límite, nuevas tendencias a la restauración de prácticas políticas e institucionales incompatibles con las nuevas orientaciones democráticas del país.