

Panamá y el Estado de Derecho durante la pandemia

Sergio García-Rendón*
Colombia

Resumen: Panamá enfrenta la pandemia con una de las cuarentenas más estrictas de la región y el mundo, y existen dudas sobre la manera en que las figuras legales y las medidas tomadas puedan deteriorar el Estado de derecho. Este capítulo hace un recorrido por temas como la forma en que las libertades civiles pueden estar amenazadas, cómo la función legislativa y judicial están siendo afectadas por la pandemia, los efectos en la democracia y la participación ciudadana, y las implicaciones para mujeres y minorías, entre otros. La conclusión del capítulo es que, a pesar de la necesidad de las medidas tomadas, hay motivos para preocuparse por los efectos en el Estado de derecho, mucho más en un país que desde antes de la pandemia ya presentaba dificultades en términos de desigualdad, bajo apoyo a la democracia y baja confianza interpersonal y en las instituciones.

Palabras clave: Estado de derecho, libertades civiles, democracia, pandemia.

El 10 de marzo se presentó la primera muerte por coronavirus en Panamá. Justo el día antes habían sido confirmados los primeros casos por parte de la ministra de Salud, Rosario Turner. Desde entonces, el país ha tenido una de las cuarentenas más estrictas y prolongadas de la región y el mundo, con limitaciones fuertes a la movilidad y al comercio en general. Aparte de que estas medidas no se han traducido en un descenso en el número de contagios y muertes confirmadas por el virus, lo que pone en discusión la forma en que el país ha abordado el manejo de la pandemia, existen razones

** Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global, Universidad de Salamanca; máster en Ciencia Política, Flacso-Ecuador. Investigador del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (Cieps) Panamá. sgarcia@cieps.org.pa.

para preocuparse por el impacto de esas medidas en el Estado de derecho en el país.

Este capítulo abordará, entonces, las implicaciones que ha tenido la pandemia en el Estado de derecho. En el primer apartado se ocupa de los efectos en los derechos civiles y políticos de los panameños, la función legislativa y judicial, la constitucionalidad de las medidas tomadas por el presidente y el trato diferenciado entre ciudadanos con respecto a la obligatoriedad de las medidas tomadas. En el segundo apartado describe qué efectos ha tenido la coyuntura sobre el proceso electoral del país, la democracia interna de los partidos, la inclusión de la mujer y de las minorías en los procesos políticos y el desarrollo de tecnologías para los procesos electorales futuros. Finalmente, se ocupa de reflexionar en términos generales sobre el impacto del virus en el Estado de derecho y realiza algunas recomendaciones.

Libertades civiles y políticas, función legislativa y judicial, acuerdos internacionales y trato diferenciado

Si bien desde el 13 de marzo se dictó el Estado de Emergencia en el país por parte del presidente Nito Cortizo, la cuarentena comenzó el día 24 de marzo con el Decreto Ejecutivo 507.¹ El Ministerio de Salud dispuso que las mujeres y los hombres podían salir a la calle solo en días específicos y por un tiempo de dos horas. Las mujeres los días lunes, miércoles y viernes, los hombres los días martes, jueves y sábado. Ante el aumento de los contagios se decidió que los sábados y los domingos habría cuarentena estricta para todos, limitando los días de los hombres a dos por semana, sin ningún soporte frente al aumento de tal restricción para ellos.

Los argumentos a favor de tal organización de la cuarentena eran que esa distribución podría garantizar que supermercados y farmacias no tuviesen tanta aglomeración, y, como recomendación del Ministerio de Seguridad, que facilitaría el control de los incumplimientos a la cuarentena, sin implicar la interacción entre la policía y las personas, lo que ocurriría si se hacía por número de identificación, y aumentaría el riesgo

1 Decreto Ejecutivo n.º 507, 24 de marzo de 2020, que amplía el toque de queda decretado mediante el Decreto Ejecutivo n.º 490, de 17 de marzo de 2020 y dicta otras disposiciones, *Gaceta Oficial Digital*, https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28987_B/GacetaNo_28987b_20200324.pdf.

de contagio. El problema es que desde el primer momento se enfrentó a las reivindicaciones de género que discuten un orden binario, tal como se desarrollará posteriormente.

Estas medidas han tenido un innegable impacto sobre los derechos políticos, las manifestaciones presenciales y la libertad de expresión. No solo preocupan las cifras de centenares de personas retenidas que aparecen cada día por violaciones a la cuarentena,² sino que, a modo de ejemplo, el jueves 13 de agosto un grupo de jóvenes que protestaba fue enfrentado por escuadrones antimotines que les superaban en número y detenidos por alteración del orden y obstrucción de la vía pública, algo discutible cuando los jóvenes estaban dejando pasar el tráfico a un lado.³ Sin embargo, conviene aclarar que esta situación ha estado presente desde antes con el gobierno de Nito Cortizo, ya que a finales del año pasado utilizó escuadrones antimotines para disolver manifestaciones de grupos y organizaciones sociales que protestaron en torno a las reformas constitucionales.⁴

La pandemia también ha tenido efectos sobre la función legislativa y su desarrollo, algo que no es menor cuando en el mes de marzo la Asamblea ya contaba con la peor imagen pública entre las instituciones del Estado, con solo un 14,9% de opiniones favorables según la encuesta virtual de impacto del coronavirus realizada por el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (Cieps). El 28 de marzo, justo en medio de la discusión sobre la suspensión del pago de servicios públicos por cuatro meses para la ciudadanía, y ante el contagio de tres de los diputados, el presidente de la Asamblea Nacional Marco Castillero confirmó la decisión de la Junta Directiva de la Asamblea de suspender las sesiones presenciales. La declaración advertía que la actividad parlamentaria de la Asamblea “podrá ser retomada para tratar algún asunto de interés nacional respecto a la crisis de salud pública que estamos viviendo u otros temas importantes”.⁵

2 Henry Cárdenas P., “Policía Nacional reporta más de 600 detenidos por violar la cuarentena”, *La Prensa*, 2 de mayo de 2020.

3 Eliana Morales Gil, “Gritaron #YaBasta y terminaron reprimidos”, *La Prensa*, 15 de agosto de 2020.

4 José Arcia, “Continúan las protestas: ‘no a las reformas constitucionales’”, *La Estrella de Panamá*, 2 de noviembre de 2019.

5 José González Pinilla, “Presidente de la Asamblea confirma tres casos de coronavirus en esa institución y suspende sesiones”, *La Prensa*, 28 de marzo de 2020.

El presidente Cortizo pidió entonces a la ministra de Salud que garantizara las medidas con las que los diputados podrían sesionar. Luego de varias voces que expresaron su descontento por la falta de control que implicaría una Asamblea Nacional suspendida, el presidente de la Asamblea manifestó que se retomarían las sesiones de forma virtual, toda vez que ya había sido modificado el reglamento interno en un reciente decreto presidencial. Esto no fue posible en un principio debido a dificultades técnicas y al desconocimiento de herramientas virtuales de parte de algunos congresistas,⁶ por lo que algunas sesiones especiales fueron llevadas de manera extraordinaria entre el 15 y el 18 de junio. Para el comienzo del nuevo periodo legislativo en julio ya se habían tomado las medidas sanitarias correspondientes con las sesiones presenciales, pero unos días después el presidente de la Asamblea dio positivo en su prueba de coronavirus,⁷ lo que obligó a retomarlas ya de manera virtual.

En suma, la Asamblea Legislativa ha tenido problemas para coordinar sus sesiones y el desarrollo durante la pandemia. No solo algunos de sus miembros se han contagiado, con un diputado suplente, Manuel Horacio de León, que falleció a causa del virus, sino que también ha habido dificultades técnicas con respecto a cómo funcionar mientras se previenen los contagios. Esto ha ensombrecido un poco la labor de fiscalización y los límites que el órgano debiera tener para con las decisiones tomadas por el Ejecutivo.

De la misma manera, el sistema judicial se ha visto afectado por la pandemia en términos de su funcionamiento. El 13 de marzo, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia ordenaron la suspensión temporal de los términos judiciales a nivel nacional y la suspensión de labores en despachos judiciales, con excepción de las oficinas judiciales, magistrados y jueces del sistema penal acusatorio; despachos judiciales que debieran conocer de las acciones de *habeas corpus* y amparos de garantías constitucionales, y los tribunales superiores de los otros distritos judiciales del país.

⁶ Aminta Bustamante, "Se posponen las sesiones virtuales de la Asamblea", *La Prensa*, 22 de abril de 2020.

⁷ Ismael Gordón Guerrel, "Presidente de la Asamblea Nacional da positivo por covid-19", *La Estrella de Panamá*, 15 de julio de 2020.

La medida, que en principio solo sería por dos semanas, se ha extendido en varias ocasiones,⁸ ante las críticas del Colegio Nacional de Abogados, que manifestó que había pasado suficiente tiempo para equipar y planear sanitariamente las audiencias, y que los abogados estaban quedándose sin fuentes de ingreso ante las suspensión de términos.⁹ En una muestra de retroceso antes que de avance, algunos juzgados penales y la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia fueron cerradas a finales de julio debido a contagios entre el personal judicial.¹⁰

Otro aspecto de la función judicial que debe ser tenido en cuenta es que las numerosas detenciones realizadas por la policía nacional con ocasión de violaciones a las cuarentenas deben ser atendidas por los pocos jueces de paz activos. No solo desde antes estos tenían problemas de recursos e instalaciones,¹¹ sino que ahora deben atender a centenares de retenidos en condiciones de aglomeración que, paradójicamente, propician el contagio.

En lo que respecta a la figura legal escogida por el gobierno del presidente Cortizo para atender la pandemia hay todo un debate legal y constitucional. La Constitución de Panamá, en su artículo 55, concibe la figura del *estado de urgencia*, que permite suspender temporalmente algunas garantías constitucionales, pero sujeto todo a revisión de la Asamblea Nacional y a unos límites de tiempo. La figura de *estado de emergencia* tomada por el presidente está pensada para adquisiciones económicas excepcionales de parte del Ejecutivo en condiciones que lo ameriten. No es una figura constitucional sujeta a controles de la Asamblea ni contiene dentro de su normatividad la facultad de imponer las restricciones de movilidad que se han tomado.

Una posible explicación de la decisión del Gobierno es que decidieron no exponer su cuestionada legitimidad con una medida percibida tan

8 Juan Manuel Díaz, “Pleno de la CSJ extiende la suspensión de los términos judiciales en las provincias de Panamá y Panamá Oeste, hasta el 21 de junio”, *La Prensa*, 8 de junio de 2020.

9 Juan Manuel Díaz, “La justicia marcha al ritmo del coronavirus”, *La Prensa*, 15 de mayo de 2020.

10 Juan Manuel Díaz, “Tribunales y jueces, afectados por pandemia de Covid-19”, *La Prensa*, 20 de julio de 2020.

11 José Arcia, “Justicia de paz, atrapada en la voluntad política”, *La Estrella de Panamá*, 29 de julio de 2020.

fuerte como la del estado de urgencia, pero otra visión del asunto es que el no declarar el estado que constitucionalmente se requiere les permite mantener sin exigencias de control el manejo de la situación. Como sea, varios recursos y demandas presentados ante la Corte Suprema de Justicia exponen la ilegalidad de las disposiciones tomadas bajo la figura del estado de emergencia, ya que esta no justifica medidas como la restricción de la libre movilidad.¹² Además de esto, no se encuentra limitada por el control de otra función del Estado, ni es revisada de manera periódica. Básicamente, la pandemia se ha manejado bajo decretos ejecutivos durante los cinco meses que ha tenido lugar, lo que aun en el mejor de los casos hace vulnerables a los ciudadanos a arbitrariedades, discrecionalidad y a no tener ningún contrapeso al poder del Estado.

La legitimidad de las medidas tomadas por el gobierno de Cortizo sería mayor si se vieran reflejadas en un descenso de los contagios y el control del virus, pero, por el contrario, y a pesar de lo estricta de la cuarentena, los contagios han venido en ascenso y el porcentaje de positivos sobre el total de pruebas realizada es del 27%, una cifra comparativamente alta.¹³

Una de las revelaciones del manejo gubernamental de la pandemia es la percepción de que existe un trato diferenciado entre ciudadanos en lo que respecta a las restricciones de movilidad establecidas. Personajes como el alcalde de Ciudad de Panamá,¹⁴ los miembros de la bancada legislativa del Partido de la Revolución Democrática (PRD)¹⁵ y un asesor de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario¹⁶ han sido sorprendidos violando las medidas de cuarentena, y en consecuencia han tenido que enfrentar las multas respectivas, pero solo después de protestas y denuncias en torno a ello.

12 Eliana Morales Gil, "Con los derechos en jaque desde hace cinco meses", *La Prensa*, 15 de agosto de 2020.

13 José González Pinilla, "Panamá registra 603 casos nuevos de coronavirus y 21 defunciones en las últimas 24 horas", *La Prensa*, 17 de agosto de 2020.

14 Getzalette Reyes, "Antai iniciará proceso administrativo al alcalde José Luis Fábrega", *La Prensa*, 3 de agosto de 2020.

15 Aminta Bustamante, "Diputados del PRD se congregan en un restaurante, en plena cuarentena", *La Prensa*, 18 de junio de 2020.

16 Getzalette Reyes, "Pedro Ortiz renuncia a la AAUD, tras escándalo por fiesta en Dorado Lakes; Antai remitirá investigación al Ministerio Público", *La Prensa*, 17 de agosto de 2020.

Al tiempo, existe una gran cantidad de salvoconductos que permiten evitar la cuarentena, pero que no tienen un criterio claro de selección y, en ocasiones, son mal utilizados.¹⁷ La cifra del número de salvoconductos otorgados no es pública, pero las estimaciones más conservadoras hablan de 500.000,¹⁸ dentro de una población de poco más de 4 millones de personas.

En lo que respecta a los límites y controles internacionales de los que es partícipe el país no hay efectos visibles de la pandemia. Panamá sigue siendo miembro, entre otros, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana.

Democracia interna de los partidos, elecciones y participación e inclusión de mujeres y minorías

La pandemia no ha tenido consecuencias visibles en la democracia interna de los partidos, los procesos de selección de candidatos, la inscripción de afiliados y la elección de autoridades partidarias. La principal razón para esto es que justo el 1 de julio de 2019 tuvieron lugar las elecciones generales del país, que incluyeron las presidenciales, legislativas, las del Parlamento Centroamericano, las de alcaldes, representantes de corregimiento y concejales. Al no haber un proceso electoral antes de 2024, y dada la característica clientelar de los partidos políticos panameños, que no se activa hasta cerca de elecciones, es apenas normal que la discusión en torno a estos aspectos no haya sido tan relevante. Sin embargo, existen dos temas relacionados con aspectos políticos: el proceso de reformas constitucionales y el de reformas electorales, que sí se han visto afectados por la coyuntura de la pandemia.

En cuanto al primero, las reformas constitucionales, el proceso se llevaba a cabo desde antes de la toma de posesión del presidente Cortizo en julio de 2019, y su cumplimiento fue una de sus promesas de campaña.¹⁹ La Concertación Nacional fue el órgano de deliberación encargado

¹⁷ Redacción La Prensa, "MICI reitera que habrá sanciones para los que hagan mal uso de la plataforma de salvoconductos", *La Prensa*, 19 de julio de 2020.

¹⁸ Ehrrior Sanabria, "¿El confinamiento en España fue largo? En Panamá llevan 5 meses (y no funciona)", *El Confidencial*, 13 de agosto de 2020.

¹⁹ Erick Marciscano, "Cortizo promete austeridad y una reforma constitucional tras tomar posesión como presidente de Panamá", *Euro Press*, 1 de julio de 2019.

de elaborar la propuesta de reformas constitucionales, y en el mismo mes de julio fueron entregadas a la Asamblea Nacional para su discusión y aprobación.^{20 21} Luego de esto, el Gobierno decidió llevar de manera paralela jornadas de discusión ciudadana sobre las reformas, y, finalmente, la Asamblea compuso un paquete de reformas que contenían algo de la propuesta original de la Concertación, de las jornadas ciudadanas y de los propios asambleístas. Ante esto surgieron críticas y protestas de diversos sectores,²² que llevaron a que el Ejecutivo decidiera retirar las reformas constitucionales de la Asamblea y cambiar el modelo del proceso.²³

En ese segundo intento se encargó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el inicio de un amplio diálogo nacional, que permitiera ampliar la discusión sobre las reformas y, eventualmente, presentar un nuevo paquete de propuestas. En un primer momento se pensó que el proceso tomaría alrededor de unos cinco o seis meses, pero con la pandemia se detuvo, lo que generó dudas sobre su realización. Recientemente, el viceministro de la Presidencia manifestó que el proceso liderado por el PNUD tomaría al menos tres años, y que tendría un costo de \$3.974.669.00.²⁴ En un país donde el 88,2 % de la ciudadanía panameña está de acuerdo con realizar reformas parciales o profundas de la Constitución, como lo revela la Encuesta Sobre Reformas Constitucionales del Cieps, no deja de ser un golpe a la deliberación pública que el proceso de reformas constitucionales se dilatará desde antes —y más ahora con la pandemia—, al punto de no parecer que pueda realizarse durante el gobierno del presidente Cortizo.

El segundo tema es el de las reformas electorales. Panamá posee un sistema electoral caracterizado por favorecer a los partidos grandes y en

20 Manuel Vega Loo, "Concertación Nacional termina paquete de reformas constitucionales", *La Prensa*, 10 de junio de 2019.

21 Eduardo Martínez, "Las reformas constitucionales son recibidas por el pleno de diputados", *Asamblea Nacional Panamá*, 17 de julio de 2019.

22 Ismael Gordón Guerrel, "Qué es la Concertación y cómo quedó envuelta en los cambios a la Constitución", *La Estrella de Panamá*, 17 de noviembre de 2019.

23 Aminta Bustamante, "Asamblea Nacional retira del pleno acto de reforma constitucional", *La Prensa*, 23 de enero de 2020.

24 Gustavo A. Aparicio O., "Diálogo pro reformas constitucionales con el PNUD durará tres años", *La Estrella de Panamá*, 7 de junio de 2020.

el poder, debido a circunscripciones pequeñas y a una fórmula electoral mayoritaria,²⁵ por lo que la discusión sobre una reforma electoral que permita la inclusión de nuevos actores políticos es de suprema importancia.²⁶ El Tribunal Electoral de Panamá convocó en diciembre de 2019 la integración de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, que se ocuparía de las reformas al Código Electoral, y para enero de 2020 ya estaba instalada la mesa encargada del proceso.²⁷ Sin embargo, y debido a la pandemia, el proceso se suspendió. En julio, el diputado del PRD Crispiano Adames, presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional, manifestó que tanto las reformas constitucionales como la electoral serían impulsadas por su comisión,²⁸ pero la verdad es que ambos procesos, fundamentales para la calidad de la democracia panameña, se han visto afectados por la pandemia.

El único episodio por nombrar dentro de los procesos de selección de candidatos y autoridades en los partidos es la reunión realizada por los miembros de la bancada del PRD, que incumplió así las normas de la cuarentena. En esa ocasión, la dirigencia del PRD y sus diputados prefirieron irse a un restaurante a discutir cómo quedaría conformada la nueva junta directiva de la Asamblea que hacer la reunión de manera virtual o en las instalaciones del partido. En el hecho estuvo involucrada la ministra de trabajo Doris Zapata, y produjo la reacción de un grupo de ciudadanos, quienes golpearon ollas en protesta y grabaron la salida de los diputados del restaurante en que se encontraban.²⁹

Con relación a la población LGBTI y la pregunta sobre si durante la pandemia se ha profundizado su exclusión, ha habido un problema de

25 Willibald Sonnleitner, "Desproporcionalidad y malaportamiento en Panamá", en *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, ed. por Harry Brown Aráuz, 140-214 (Panamá: PNUD, 2010).

26 Magda Ceballos, "¿Qué tan representativo es nuestro sistema electoral?", *Revista Panameña de Política* n.º 11 (2011): 49-81.

27 Aminta Bustamante y Manuel Vega Loo, "Se instala la Comisión Nacional de Reformas Electorales", *La Prensa*, 16 de enero de 2020.

28 Gustavo A. Aparicio O., "Reformas electorales y constitucionales, en la mira de la Comisión de Gobierno", *La Estrella de Panamá*, 21 de julio de 2020.

29 Dalia Pichel, "Diputados del PRD desafiaron cuarentena pese a tener oficina remodelada", *La Prensa*, 21 de junio de 2020.

discriminación grave desde los criterios con los cuales se permite la movilidad de los ciudadanos. Al dividir los días en que está permitido salir según si se es hombre o mujer, se ha estado exponiendo a la población trans a la arbitrariedad de las decisiones policiales, respecto de la cual existen testimonios dramáticos.

Al respecto, Humans Rights Watch publicó un informe con casos de discriminación contra la población trans, en que advertía que aunque las normas internacionales de derechos humanos conciben que hayan razones legales para limitar algunos derechos en un contexto como el de la pandemia, no puede permitirse que dichas restricciones discriminen a las personas en función de su identidad o expresión de género. Mucho menos cuando esta discriminación tiene implicaciones para cumplir con la labor básica de conseguir provisiones e insumos vitales como alimentos o medicamentos.³⁰

Finalmente, no existen noticias ni desarrollos en términos de implementación de tecnología de cara a las elecciones de 2024, ni en relación con la forma en que se llevaría a cabo la observación electoral para entonces, ni mucho menos en torno a procesos de inclusión política para mujeres y minorías, a pesar de ser un tema en que colectivos y movimientos sociales vienen haciendo énfasis. Como se mencionó, la lejanía del siguiente proceso electoral ayuda a que tales asuntos no hayan sido abordados ni afectados por la pandemia.

Situación general, desafíos, retos y recomendaciones

La pandemia ha golpeado de forma súbita a todos los países del mundo y era apenas esperable que el Estado de derecho pudiera verse afectado en alguna forma, sobre todo debido a las necesarias medidas de restricción provenientes de las cuarentenas. Además de lo estricta de la cuarentena del país, en el caso panameño hay varias particularidades que agravan esto, lo que debiera alarmar sobre amenazas a la democracia en el país.

En primer lugar, la constitucionalidad del estado de emergencia adoptado por el Gobierno y las medidas derivadas de esta figura están en

³⁰ Human Rights Watch, "Panamá: nuevos casos de discriminación contra personas trans en el marco de medidas por la Covid-19", *Human Rights Watch*, 13 de julio de 2020, <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/13/panama-nuevos-casos-de-discriminacion-contra-personas-trans-en-el-marco-de-medidas>.

entredicho. Como se mencionó, la figura escogida compete únicamente a medidas para adquisición de bienes y el uso de recursos, y no corresponde, como sí lo hace el estado de urgencia, a la medida constitucional que habilite la restricción de la movilidad. Si todas las medidas tomadas desde esa decisión parten de un lugar inconstitucional, entonces es apenas esperable que se desarrollen prácticas contrarias al Estado de derecho.

El Gobierno se encuentra ordenando por decreto y hay preocupación por la falta de control y evaluación de las medidas tomadas, el papel protagónico de la policía en el manejo de la situación epidemiológica y la no participación ciudadana en los aspectos que la involucran dentro de la coyuntura; al tiempo que derechos como los de libre movilidad, reunión y protesta llevan más de cinco meses siendo restringidos.

Ante esto se han presentado una serie de recursos legales, siete demandas de inconstitucionalidad y cinco amparos constitucionales, que la Corte Suprema de Justicia debe evaluar y responder, pero sobre los que aún no hay respuesta alguna.³¹ El temor existente es que si no se reparan los problemas de constitucionalidad sucedidos con la pandemia se va a lesionar de manera permanente el Estado de derecho en el país.

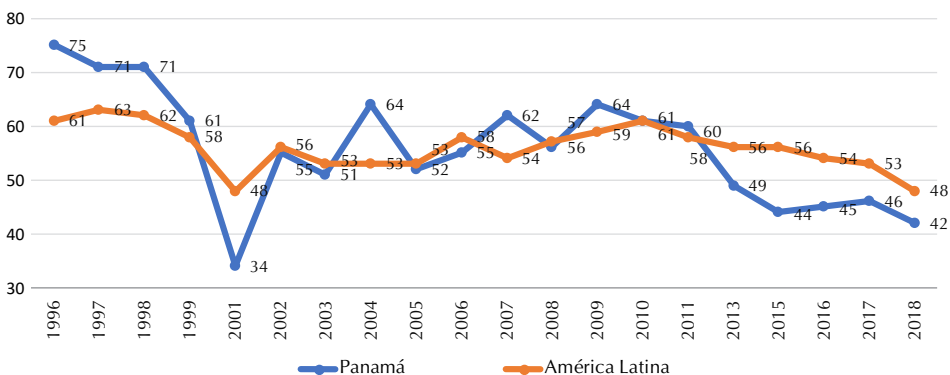
En segundo lugar, a pesar de la transición a la democracia y de una etapa de elevado crecimiento económico, Panamá presenta pobres resultados en términos de igualdad económica y social (el coeficiente de Gini en 2019 fue de tan solo 0,487), lo que ha generado a su vez problemas de legitimidad y apoyo al sistema político. Uno de los problemas de la pandemia es que ha servido para agudizar las distancias y asimetrías del país, lo que ha expuesto a los ciudadanos de forma desigual en cuanto a los efectos y el trato civil y político recibido.

La democracia es un conjunto de procedimientos que procura garantías para la competencia por el poder público. Se trata de que los ciudadanos puedan crear y desarrollar sus preferencias políticas, que puedan expresarlas a través del voto libre, competitivo y periódico, y que reciban igualdad de trato con respecto a la preferencia política expresada.³² Ya que esta democracia descansa sobre acuerdos y confianza ciudadana en torno

31 Juan Manuel Díaz, "Nuevas demandas por restricción a movilidad", *La Prensa*, 16 de agosto de 2020.

32 Robert Alan Dahl, *et al. La democracia y sus críticos* (Barcelona: Paidós, 1992).

GRÁFICO 1
APOYO A LA DEMOCRACIA EN PANAMÁ Y AMÉRICA LATINA, 1996-2018



Fuente: elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

a procedimientos e instituciones que ordenan la competencia por el poder, entonces el apoyo de los ciudadanos a esa democracia nos habla de la capacidad de la misma de hacer cumplir el imperio de la ley, y respetar y defender las libertades civiles y políticas.

La siguiente es la línea de tiempo del porcentaje de apoyo a la democracia en América Latina y Panamá, entre 1996 y 2018, según Latinobarómetro:

En 1996, un 75 % de los panameños indicaba apoyar la democracia, pero este apoyo ha venido disminuyendo desde 2009 hasta llegar a tan solo 48 % en 2018, el nivel más bajo en el país desde 2001. Este declive en el apoyo a la democracia, previo a la pandemia, solo suma a las razones para preocuparse por la necesaria confianza que debe haber entre ciudadanos y gobierno.

En tercer lugar, y relacionado con esto, las organizaciones que más desconfianza generan en el país son públicas y esenciales para el funcionamiento del régimen político. Según los datos de la Primeta Encuesta Nacional de Ciudadanía y Derechos del Cieps, solo el 25,3 % de las personas encuestadas tienen una opinión “buena” o “muy buena” sobre los partidos políticos; 38,3 % sobre los sindicatos y 40,1 % sobre el Gobierno. Las mejores opiniones las generan organizaciones privadas y por definición verticales: la más alta es la de los medios de comunicación con 80,0%; le siguen los bancos con 76,3 %; las pequeñas y medianas empresas con 71,5%, y las iglesias católica y evangélica con 69,9 y 69,2 %, respectivamente.

Y no solo el apoyo a la democracia y la confianza en las instituciones es preocupante, sino que también la desconfianza interpersonal entre panameños presenta cifras alarmantes. El 80,9% de las personas entrevistadas en la Encuesta Cieps piensa que la mayoría de la gente “nunca” o “pocas veces es confiable”. Entonces, cuando a la inconstitucionalidad de las medidas tomadas se suman la desigualdad, el bajo apoyo a la democracia, la baja confianza institucional y números precarios de confianza interpersonal, se encuentra un caldo de cultivo que tiene que ser atendido para poder garantizar el Estado de derecho en el país.

Todavía hay tiempo para las próximas elecciones generales, y es imperativo que se advierta la pérdida de legitimidad de las instituciones públicas, atendiendo en términos colectivos a la ciudadanía en todo lo que respecta a sus derechos sociales, económicos, civiles y políticos. La lucha contra la desigualdad debe ser una prioridad en la agenda del Gobierno y de las políticas públicas, y debe impedirse que la pandemia acentúe las distancias y asimetrías existentes desde antes, ya que de no tomar medidas, el país se va a exponer a preocupantes posturas de opinión pública con respecto a la democracia y las instituciones que limitan el poder del Estado.

Bibliografía

Aparicio O., Gustavo A. “Diálogo pro reformas constitucionales con el PNUD durará tres años”. *La Estrella de Panamá*, 7 de junio de 2020.

Aparicio O., Gustavo A. “Reformas electorales y constitucionales, en la mira de la Comisión de Gobierno”. *La Estrella de Panamá*, 21 de julio de 2020.

Arcia, José. “Continúan las protestas: ‘no a las reformas constitucionales’”. *La Estrella de Panamá*, 2 de noviembre de 2019.

Arcia, José. “Justicia de paz, atrapada en la voluntad política”. *La Estrella de Panamá*, 29 de julio de 2020.

Bustamante, Aminta. “Asamblea Nacional retira del pleno acto de reforma constitucional”. *La Prensa*, 23 de enero de 2020.

Bustamante, Aminta. “Diputados del PRD se congregan en un restaurante, en plena cuarentena”. *La Prensa*, 18 de junio de 2020.

Bustamante, Aminta. “Se posponen las sesiones virtuales de la Asamblea”. *La Prensa*, 22 de abril de 2020.

Bustamante, Aminta y Manuel Vega Loo. "Se instala la Comisión Nacional de Reformas Electorales". *La Prensa*, 16 de enero de 2020.

Cárdenas P., Henry. "Policía Nacional reporta más de 600 detenidos por violar la cuarentena". *La Prensa*, 2 de mayo de 2020.

Ceballos, Magda. "¿Qué tan representativo es nuestro sistema electoral?". *Revista Panameña de Política* n.º11 (2011): 49-81.

Dahl, Robert Alan, et al. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós, 1992.

Díaz, Juan Manuel. "La justicia marcha al ritmo del coronavirus". *La Prensa*, 15 de mayo de 2020.

Díaz, Juan Manuel. "Nuevas demandas por restricción a movilidad". *La Prensa*, 16 de agosto de 2020.

Díaz, Juan Manuel. "Pleno de la CSJ extiende la suspensión de los términos judiciales en las provincias de Panamá y Panamá Oeste, hasta el 21 de junio". *La Prensa*, 8 de junio de 2020.

Díaz, Juan Manuel. "Tribunales y jueces, afectados por pandemia de Covid-19". *La Prensa*, 20 de julio de 2020.

González Pinilla, José. "Panamá registra 603 casos nuevos de coronavirus y 21 defunciones en las últimas 24 horas". *La Prensa*, 17 de agosto de 2020.

González Pinilla, José. "Presidente de la Asamblea confirma tres casos de coronavirus en esa institución y suspende sesiones". *La Prensa*, 28 de marzo de 2020.

Gordón Guerrel, Ismael. "Qué es la Concertación y cómo quedó envuelta en los cambios a la Constitución". *La Estrella de Panamá*, 17 de noviembre de 2019.

Gordón Guerrel, Ismael. "Presidente de la Asamblea Nacional da positivo por covid-19". *La Estrella de Panamá*, 15 de julio de 2020.

Human Rights Watch. "Panamá: nuevos casos de discriminación contra personas trans en el marco de medidas por la Covid-19". *Human Rights Watch*, 13 de julio de 2020. <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/13/panama-nuevos-casos-de-discriminacion-contra-personas-trans-en-el-marco-de-medidas>.

Marciscano, Erick. "Cortizo promete austeridad y una reforma constitucional tras tomar posesión como presidente de Panamá". *Euro Press*, 1 de julio de 2019.

Martínez, Eduardo. "Las reformas constitucionales son recibidas por el pleno de diputados". *Asamblea Nacional Panamá*, 17 de julio de 2019.

Morales Gil, Eliana. "Con los derechos en jaque desde hace cinco meses". *La Prensa*, 15 de agosto de 2020.

Morales Gil, Eliana. "Gritaron #YaBasta y terminaron reprimidos". *La Prensa*, 15 de agosto de 2020.

Pichel, Dalia. "Diputados del PRD desafiaron cuarentena pese a tener oficina remodelada". *La Prensa*, 21 de junio de 2020.

Redacción La Prensa. "MICI reitera que habrá sanciones para los que hagan mal uso de la plataforma de salvoconductos". *La Prensa*, 19 de julio de 2020.

Reyes, Getzalette. "Antai iniciará proceso administrativo al alcalde José Luis Fábrega". *La Prensa*, 3 de agosto de 2020.

Reyes, Getzalette. "Pedro Ortiz renuncia a la AAUD, tras escándalo por fiesta en Dorado Lakes; Antai remitirá investigación al Ministerio Público". *La Prensa*, 17 de agosto de 2020.

Sanabria, Ehrrior. "¿El confinamiento en España fue largo? En Panamá llevan 5 meses (y no funciona)". *El Confidencial*, 13 de agosto de 2020.

Sonnleitner, Willibald. "Desproporcionalidad y malaportamiento en Panamá". En *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, editado por Harry Brown Aráuz, 140-214. Panamá: PNUD, 2010.

Vega Loo, Manuel. "Concertación Nacional termina paquete de reformas constitucionales". *La Prensa*, 10 de junio de 2019.

Normatividad y Jurisprudencia

Decreto Ejecutivo n.º 507, 24 de marzo de 2020. Que amplía el toque de queda decretado mediante el Decreto Ejecutivo n.º 490 de 17 de marzo de 2020 y dicta otras disposiciones. *Gaceta Oficial Digital*. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28987_B/GacetaNo_28987b_20200324.pdf.