

Estudio introductorio

<https://doi.org/10.61311/9789962693611.7>

Ramón H. Benjamín M.**

<https://orcid.org/0000-0003-2115-4343>

El Órgano Legislativo ha sido un actor principal en la historia política de la posinvasión en Panamá, período que sigue a la crisis social, económica y política de finales de la década de los ochenta, y la invasión militar estadounidense del 20 de diciembre de 1989.

Previo a describir o valorar el papel del Legislativo durante las últimas décadas, es pertinente observar de dónde veníamos. Entre muchos documentos que nos servirían a este propósito, los dos Informes sobre la situación de los derechos humanos en Panamá, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) permiten una aproximación al período 1968-1989.

Ambos documentos constan de 8 capítulos dedicados a distintos derechos civiles y políticos, más una visión general sobre el sistema político y normativo del país, sin embargo, por los temas que ocupan esta investigación nos centramos en los contenidos sobre los derechos políticos y el Poder Legislativo.

En el capítulo 8 de su informe de 1978, sobre Derecho de sufragio y a participar en el gobierno, la CIDH señala “modificaciones importantes” en la Constitución de 1972, respecto a la de 1946, “que disminuyen la efectividad de la participación en el gobierno por medio del sufragio”, específicamente el cambio en la forma de elección de los miembros del Legislativo, de un voto directo en un “sistema de división y equilibrio de poderes entre las tres ramas de gobierno”, a un sistema en el que:

Los miembros del principal cuerpo legislativo (Consejo Nacional de Legislación) son nombrados no electos, los poderes de la Asamblea electiva han sido notablemente limitados y el Jefe del Ejecutivo puede dominar los órganos legislativos y judicial mediante su poder de designación. (párr. 3)

Otro órgano, la Asamblea Nacional de Representantes de Corre-gimiento, sustituyó la Asamblea Nacional de Diputados, sin embargo “la brevedad de la sesión ordinaria (un mes al año) revela la exigüidad de sus poderes y deberes”, aunque según la CIDH podía ejercer una función de control sobre miembros de los poderes Ejecutivo y Judicial, además de poder “solicitar informes orales o escritos de funcionarios y demandar que comparezcan a sus sesiones”, no obstante “limitado porque esos funcionarios no son, en ningún caso, responsables ante la Asamblea” (párr. 4, c).

Sobre este tema, en aquel informe, la CIDH concluye que:

La actual Asamblea Nacional no puede ejercer control sobre el Poder Ejecutivo. Su poder de aprobar o improbar se ha restringido drásticamente. Ha perdido sus poderes de investigación, de censura, de expedición de leyes y de nombramiento, y se ha reducido su poder judicial. (párr. 4, i)

Once años después la CIDH presenta un segundo informe de país. En la introducción relata el “desarrollo histórico reciente” en los siguientes términos:

El 1° de septiembre de 1989, al expirar el período 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.

Además, dedica el capítulo VIII a los derechos políticos, recogiendo información sobre la legislación, el organismo y el proceso electoral de mayo de 1989, y sus consecuencias:

El proceso electoral en el curso del cual se ejercieron los derechos políticos en Panamá se caracterizó por la presencia de elementos legales e institucionales que tendieron a generar condiciones para privar de su autenticidad a las elecciones que se celebraron el 7 de mayo de 1989. Tanto los instrumentos legales en que se basó el proceso, como la composición de los organismos electorales encargados de llevar a cabo las acciones propias del mismo, adolecieron de deficiencias tan graves como para privar de legitimidad a sus decisiones.

La situación descrita hacía razonable que entre las expectativas por la “recuperación de la democracia” estuvieran aquellas relacionadas al Órgano Legislativo. Así, la Asamblea Legislativa, desde su instalación el 1 de marzo de 1990, y luego como Asamblea Nacional a partir del cambio de denominación mediante la reforma constitucional de 2004, ha tenido algo que decir en cada momento relevante de este período de ya más de tres décadas.

Primero, frente a un conjunto de asuntos pendientes del pasado -aunque con evidente significación hacia el futuro- el Órgano Legislativo tuvo un papel principal, por ejemplo, mediante la reforma constitucional de 1994, la cual eliminó el ejército y añadió el título sobre el Canal de Panamá a la Constitución Política, o mediante la expedición de las leyes que crearon la Autoridad de la Región Interoceánica (1993) y organizaron la Autoridad del Canal de Panamá (1994), reemplazando definitivamente la institucionalidad responsable de la vía interoceánica y el territorio adyacente.

Segundo, en una agenda de “modernización” que, incluyendo los significados a futuro de los puntos arriba mencionados, organizó las bases del país que vivimos hasta el día de hoy, en múltiples sentidos, a través de distintas producciones legislativas, cada una de las cuales admiten distintas valoraciones sobre sus orígenes, objetivos, contenidos y resultados: el inicio del proceso de privatización de empresas, bienes y servicios estatales (1992), la reforma a la legislación del trabajo (1995), la reforma a la seguridad social (2005), los procesos de reforma al Código Electoral luego de cada proceso electoral, desde la primera en 1993 hasta la más reciente en 2022, la creación de instituciones como la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de la Juventud, la Niñez, la Mujer y la Familia (ambas en 1997) y su reorganización como Ministerio de Desarrollo Social (2005), los ministerios de Ambiente (2015), Cultura (2019) o la Mujer (2023).

También hay que decirlo, figura en la historia como la institución que dio origen a la Ley 30 de 2010, "que dicta medidas para promover el desarrollo sostenible de la aviación comercial, reforma normas laborales y penales y adopta disposiciones para posibilitar la ejecución de proyectos de interés nacional", conocida como "ley chorizo"; o la Ley 406 de 2023 "que aprueba el contrato de concesión minera celebrado entre el Estado y la sociedad Minera Panamá", ambas detonantes de las dos coyunturas de protestas masivas más críticas de todo el período posinvasión.

Todo lo anterior nos dice que una mejor comprensión del tiempo que vivimos sobre este territorio no se logra mirando solamente lo que ocurre hoy, o limitándonos a períodos cortos, o los quinquenios de cada gobierno. Es necesario por lo menos ubicar el hoy en la posinvasión, que inicia con el cruce de caminos de diciembre de 1989 y la década de los noventa, conscientes de sus antecedentes. Y dentro de esa posinvasión, una parte de esta historia la aporta el Legislativo, siendo los discursos de quienes ocuparon la presidencia de ese órgano, una forma entre otras para aproximarse al estudio de nuestra realidad.

Ciertamente, esta realidad no es un juego de palabras, pero a través del lenguaje los humanos describimos y proyectamos en determinado orden el mundo que observamos. Además, el discurso legislativo ocurre en un escenario político donde esas formas de entender el mundo y ejercer el poder tienen consecuencias, en forma de leyes que ordenan lo reconocido como legalmente existente y lo no reconocido, lo permitido y lo prohibido en una sociedad, a través de contenidos que pueden expresar un menor o mayor sentido democrático, entendiendo democracia no solamente en su versión minimalista, sino en relación con el respeto, protección y garantía de derechos que permiten la vida de las personas en condiciones acordes a su dignidad inherente como seres humanos.

En consecuencia, un análisis del discurso, que siempre “debe ser necesariamente enriquecido y puesto en perspectiva en su contexto”, puede brindar otros puntos de vista y otros conocimientos sobre esta realidad, entendiendo como contexto no solo el espacio físico en el que se han pronunciado estos discursos, sino las circunstancias del momento político que “incide en el tono y en el fondo del contenido y en la forma en la cual un discurso se expresa... en el qué se dice y en el cómo se dice, por condicionamientos coyunturales, culturales y temporales”. (Picado, 2018, pp. 251-252)

Los discursos de quienes han ocupado la presidencia del Poder Legislativo durante la posinvasión deben leerse en el marco del texto constitucional vigente desde 1972, con sus reformas. En este sentido, lo primero a señalar es la importante modificación en el Preámbulo de la Constitución, mediante la reforma de 1994, por la cual el texto dejó de “consagrar los principios sociales, políticos, económicos y morales inspiradores de la Revolución panameña”, para tener desde entonces como “fin supremo... fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional”, principios que deberían orientar el ejercicio de las funciones constitucionales del Legislativo.

Luego, es necesario indicar que los contenidos sobre las funciones legislativas y administrativas no han tenido modificaciones sustanciales, tampoco los contenidos sobre las prohibiciones a la Asamblea Nacional. El cambio en la denominación, de Asamblea Legislativa formada por legisladores y legisladoras, a Asamblea Nacional formada por diputados y diputadas, producto de las reformas constitucionales de 2004, tampoco es sustancial.

Sí ha sido modificada la función judicial, mediante la reforma constitucional de 2004 (art. 160 del texto vigente), trasladando la función de conocer de las acusaciones o denuncias contra sus propios

miembros, y autorizar su juzgamiento, si procede, hacia el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, facultado a investigar, procesar, detener preventivamente o dictar cualquier otra medida cautelar “por la presunta comisión de algún acto delictivo o policivo, sin que para estos efectos se requiera autorización de la Asamblea Nacional” (art. 155).

Otro cambio significativo a partir de la reforma constitucional de 2004 ocurre en las disposiciones sobre la constitución del Órgano Legislativo, al añadirse la libre postulación como medio para la elección de sus miembros (art. 146), hasta entonces realizada exclusivamente a través de los partidos políticos. Al respecto, vale señalar que la segunda parte de este artículo, que ordena el desarrollo mediante ley, de los requisitos y procedimientos para formalizar la libre postulación cumpliendo criterios de equivalencia y proporcionalidad, en comparación con las regulaciones sobre inscripción de partidos políticos y postulaciones a través de estos, ha sido relevante en los procesos de reforma a la legislación electoral desde entonces.

También es importante el cambio en uno de los requisitos para ser diputado o diputada, que pasó de no haber sido condenado por delito contra la administración pública con pena privativa de libertad, o por el Tribunal Electoral, por delito contra la libertad y pureza del sufragio; a no haber sido condenado por delito doloso, con pena privativa de libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia (art. 153).

Dentro del capítulo sobre formación de las leyes, el único cambio observable fue introducido en la reforma constitucional de 2004 para incluir al Tribunal Electoral entre los entes con iniciativa legislativa, “cuando se trate de materia de su competencia” (art. 165, numeral 1, literal d).

Desde luego, los discursos de quienes han ocupado la presidencia del Poder Legislativo durante la posinvasión ocurren en un contexto

que se refleja en los indicadores de apoyo, satisfacción y expectativas con la democracia, y de confianza hacia las instituciones y en la sociedad en general.

Durante el período 1990-2024, en promedio, la mayor parte de los panameños y panameñas han expresado su preferencia por la democracia como forma de gobierno, según los datos del Latinobarómetro. Eso incluye oscilaciones considerables: tres de cada cuatro en 1996, casi tres de cada 10 en 2001. En ese momento, la preferencia por un gobierno autoritario alcanzó su nivel más elevado, apoyado por poco más de dos de cada 10 personas. A partir de ahí se observa un repunte en los niveles de apoyo a la democracia que se mantienen por encima del 50% hasta 2013, cuando inicia un declive que llega hasta 35% en el 2020, año en el que por única ocasión los “indiferentes”, quienes expresan que “da lo mismo” un gobierno autoritario que uno democrático, han sido mayoría, casi cuatro de cada 10 personas. Un último repunte en el apoyo a la democracia, cercano al 50%, se refleja en la última medición (2023).

Alguna explicación debe tener el menor o mayor nivel de apoyo: desde el 2009 hay un crecimiento sostenido de los niveles de insatisfacción con la democracia. La última medición arroja que casi un 83% de las personas se encuentran “no muy” o “nada” satisfechas con la democracia en Panamá. También, entre 2017 y 2020 ha aumentado el porcentaje de quienes caracterizan la democracia en Panamá como una con “grandes” y “pequeños” problemas, aproximándose al 50% y 30%, respectivamente. Vale señalar que en la última medición de esta pregunta (2020) cerca del 10% respondía “no entender qué es una democracia”.

Entre 2016 y 2023, el porcentaje de quienes expresan estar de acuerdo con que “la democracia permite solucionar nuestros problemas” ha descendido desde el 61% al 42%. Quienes están “muy de acuerdo” con esta afirmación se mantienen alrededor del 9%. En

sentido inverso, quienes se muestran “en desacuerdo” han aumentado de poco más del 25% a poco más del 37%. También ha aumentado el número de quienes están “muy en desacuerdo”, hasta superar el 10%. Finalmente, desde el 2009, el porcentaje de personas que considera que el país es “gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio” ha pasado del 40% al 85%, mientras que las opiniones de que se gobierna “para el bien de todo el pueblo” ha descendido del 50% al 14%.

Por otro lado, la desconfianza y desconexión entre las instituciones y la sociedad, ha sido un proceso sostenido en el tiempo. Durante el período 1996-2023, en promedio, tres de cada cuatro personas han expresado tener poca o ninguna confianza en el Legislativo, con una tendencia sostenida a empeorar durante los últimos años. Es decir, aunque siempre han sido dominantes las evaluaciones negativas, vivimos en el escenario de menor confianza de la población hacia el Órgano Legislativo durante todo el período posinvasión. En la última ronda de encuestas (2023) la situación empeora todavía más: 87.5% de las respuestas expresan tener poca o ninguna confianza en el Legislativo, solo 11.3% expresan tener alguna o mucha confianza. El resto no sabe o no contesta.

En el marco de los discursos estudiados por los autores y autoras de este libro colectivo, estos bajos niveles de confianza hacia el Legislativo han encontrado eco, primero, en forma de denuncia por supuestos ataques hacia este órgano del Estado, y con mayor frecuencia, en forma de un reconocimiento público hacia los cuestionamientos y sus razones, acompañado de una expresión de interés sobre la imagen que proyecta la Asamblea, y declaraciones reiteradas sobre la necesidad de mejorar distintos aspectos de su funcionamiento.

Es inevitable vincular las valoraciones sobre la Asamblea con aquellas que se tienen sobre los partidos políticos. Desde el inicio y durante una parte considerable del período posinvasión, el Órgano

Legislativo fue un espacio al que se accedía exclusivamente a través de postulaciones partidarias. Hasta el día de hoy, aunque la bancada de mayor tamaño está integrada a partir de candidaturas por el mecanismo de libre postulación, la mayoría de los diputados y diputadas sigue llegando a la Asamblea por la vía de los partidos políticos.

Según los datos de la última encuesta del Latinobarómetro (2023), el 88.2% de las personas expresaban tener ninguna o poca confianza hacia los partidos políticos, el nivel más alto de desconfianza durante el período, que se mantiene por encima del 80% desde el 2016. Esta falta de confianza en los partidos políticos contrasta con el alto porcentaje de la población inscrita en estos, superior al 55% del padrón electoral para el proceso electoral del año 2024.

El elevado número de inscritos en partidos políticos, sostenido en el tiempo, junto a los resultados electorales, ha sido utilizado en algún momento, por algunos actores del Legislativo, para reclamar el monopolio de la representación y la participación política, argumentando una legitimidad excluyente de otros actores sociales en los procesos de toma de decisiones, a partir de una comprensión del día de las elecciones como el momento democrático del cual emerge una delegación absoluta del poder público, solamente cuestionable en el siguiente momento, cinco años después.

Esta interpretación puede ser una consecuencia de la centralización del sistema electoral en los partidos políticos mayoritarios, una medida que, como ya planteaba Brown (2012), podía ser entendible en la década del noventa, en el contexto de un cambio de régimen político que enfrentaba el riesgo de no consolidarse y retroceder, donde un objetivo podía ser “garantizar la gobernabilidad a través de una competencia electoral lo más estable posible” (p.12).

Sin embargo, aquella centralidad, no acompañada por un buen desempeño de los partidos políticos, no era sostenible, y los efectos de una mala evaluación, era esperable que se transmitieran al Legislativo

y a la política en general, con el riesgo de afectar incluso a la idea de democracia.

En respuesta a esto, no fueron pocos los intentos de construir otras organizaciones políticas, que en su mayoría no subsistieron, otras ni siquiera lograron superar los umbrales requeridos por la legislación electoral. Mientras, otros hechos anunciaban un progresivo agotamiento del modelo: el triunfo de un partido político distinto a aquellos con mayor historia en las elecciones de 2009, la disputa por los espacios con voz y voto en cada Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) y el avance de las candidaturas por la vía de la libre postulación, primero con la apertura, luego con la posibilidad de ocupar posiciones principales en los resultados presidenciales y producir una “bancada independiente” en la Asamblea, a partir de las elecciones de 2019.

Sin embargo, es justo reconocer que el problema de la falta de confianza no es exclusivo del Órgano Legislativo o los partidos políticos. Todo esto ocurre en un contexto de desconfianza generalizada en la sociedad, cercano al 80%, sostenido entre 1996 y 2023, según los datos del Latinobarómetro. En conjunto, la poca confianza entre las personas, hacia los partidos políticos y hacia otras instituciones, es un proceso de deterioro en constante realimentación, que podría ser la parte visible, o las consecuencias, no solamente de la corrupción, sino de una ideología que ataca lo colectivo, lo común y lo público, hegemónica durante décadas en el mundo, también en Panamá, que promueve el individualismo y facilita el actuar de forma indebida, en beneficio propio, perjudicando a los demás.

El trabajo de analizar los discursos de inicio y cierre de cada período legislativo entre 1990 y 2024 ha sido pensado como una oportunidad para ampliar la comprensión de la política panameña del período posinvasión, a partir de dos premisas: la primera, que entre lo expresado por quienes han ocupado la presidencia del

Órgano Legislativo, ejerciendo por tanto como sus representantes principales ante el país, deben encontrarse expresiones sustantivas sobre los asuntos que han tenido relevancia política durante el período estudiado; y la segunda, que lo expresado institucionalmente desde el Órgano Legislativo no solamente es relevante a partir del peso que este debe tener en un régimen político democrático, sino que nos permite observar los conocimientos, ideologías y actitudes de quienes ocupan una posición de poder y producen las leyes que regulan la vida en la comunidad.

Ha sido fundamental para este trabajo el “Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional 2000-2022”, recopilación realizada por Jaime Beitia y Deida Chavarría desde la Dirección de Estudios Parlamentarios de la Asamblea Nacional, al igual que su apoyo, junto a las compañeras del Departamento de Documentación del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral, para ubicar los discursos de la década del noventa, así como los datos biográficos de los presidentes y presidentas del Legislativo.

En los capítulos a continuación, cada autora o autor, desde su área de conocimiento y trabajo, analiza e interpreta el contenido de los discursos en base a cuatro categorías preestablecidas: la democracia, su significado e implicaciones; la representación política que ofrece el Órgano Legislativo; los derechos político-electorales; y las relaciones entre poderes del Estado. Es necesario advertir, sin embargo, que las cuatro categorías no aparecen necesariamente en cada discurso pronunciado, ni con la misma intensidad en cada período de gobierno. Además, cada autora o autor enfoca, dentro de su período de estudio, algún tema de interés particular.

Así, en el capítulo a mi cargo, presento la centralidad de las ideas de democracia y modernización en los discursos de la primera década de la posinvasión (1990-1999), sus significados y contenidos, junto a la sensación de incertidumbre durante aquellos años, que miraban

hacia el pasado reciente, con la posibilidad de un retroceso autoritario, y hacia el futuro, con el final del proceso de reversión del Canal de Panamá y el territorio a su alrededor.

Por su parte, Loo encuentra referencias al vínculo entre democracia y soberanía, en el momento de expectativa por el final de proceso de reversión del Canal, en el período 1999-2004. También registra la credibilidad del Tribunal Electoral luego de las elecciones de 1999, el inicio del declive en la confianza hacia el Órgano Legislativo y la persistencia de “problemas nacionales que aún persisten, en temas de democracia, relación entre poderes del Estado, representación política, desigualdad económica, desempleo, seguridad social, falta de agua potable, entre otros”.

Rodríguez y Córdoba exploran las prioridades de la agenda legislativa durante el período 2004-2009, identificando “cuatro categorías principales: compromiso social, estructura económica, fortalecimiento institucional e identidad nacional”, las cuales se desarrollan a través de una variedad de temas específicos que, sin embargo, comparten ciertos elementos “como la marcada presencia de la religión, que se manifiesta en la referencia constante a valores éticos y morales” sugiriendo una “influencia significativa de las creencias personales en la formulación de políticas públicas”. Además, señalan un uso retórico del discurso sobre la corrupción y la recuperación del interés en los problemas sociales hacia el final de cada período de gobierno, antes de cada proceso electoral.

En el capítulo siguiente, Cruz y Roach observan una distancia entre el discurso de “cambio” en el Legislativo y la ausencia de condiciones o mecanismos para concretarlo, durante el período 2009-2014, “importante... porque es en este periodo cuando por primera vez un partido diferente al Partido Panameñista y el Partido Revolucionario Democrático accede a la Presidencia de la República”. En un quinquenio atravesado por una ruptura de alianza de gobierno

y tres coyunturas de protestas masivas, sostienen que “se mantuvo el discurso de representación que privilegia la participación de la ciudadanía en el momento electoral, pues las demandas de las protestas masivas no encontraron respuesta, al menos simbólicamente, en la Asamblea Nacional”.

Luego, Jaime “confronta lo expresado en el discurso con los actos realizados durante el periodo” y señala la centralidad de algunos conceptos en el discurso legislativo del período 2014-2019: independencia en la gestión, autonomía presupuestaria, rendición de cuentas, transparencia, combate a la corrupción, fiscalización de la gestión pública, producción legislativa, consenso y diálogo, entre otros, para concluir que “pese a los esfuerzos realizados por los diputados en cambiar la imagen de la institución, los resultados han sido desalentadores”.

Finalmente, sobre el período 2019-2024, Martínez identifica el permanente déficit de una agenda legislativa con enfoque de género, y el desconocimiento o no reconocimiento de las organizaciones de mujeres como actores sociales relevantes para impulsar esta agenda. Señala que, a pesar de la discusión y aprobación de algunas leyes con avances para las mujeres, persisten “las barreras estructurales y culturales, enquistadas en la sociedad y las instituciones”, visibles en los datos sobre candidaturas y acceso de puestos de elección popular, aunque destaca “el inicio de un nuevo quinquenio en el que se elige a una mujer para presidir la junta directiva de la Asamblea Nacional... un cargo que históricamente no han ocupado las mujeres”.

Como se observa a lo largo de este trabajo colectivo, quienes ocuparon la presidencia del Poder Legislativo a inicios de la década de los noventa contribuyeron a crear un sentido común sobre la democracia utilizando, principalmente, el contraste con el régimen militar precedente. Como parte de ese sentido común sobre la democracia, la Asamblea Legislativa, así denominada hasta la reforma constitucional de 2004, recuperaba un sentido de “casa de todos”.

Desde esos años iniciales, la democracia mantuvo en estos discursos una relación con la idea de “gobierno del pueblo”, luego devino central la idea de “soberanía”, especialmente alrededor de los momentos de reversión y ampliación del Canal de Panamá, y más adelante, la idea de “participación”, a medida que se deterioraban los indicadores de confianza en las instituciones de la sociedad en general, y en la institución por excelencia del modelo de democracia representativa, en particular.

Aquella construcción inicial no facilitó una discusión más profunda sobre el contenido de un concepto cuyo significado está en permanente disputa. El abuso del contraste con el pasado, posiblemente, facilitó las complacencias con el presente durante un tiempo demasiado prolongado, con poca capacidad para procesar las críticas y realizar la autocrítica.

Más allá de una primera aproximación a los derechos políticos recobrados, la democracia fue expresada como algo ya dado, desde una visión fetichista limitada a la existencia de partidos políticos, la realización de elecciones y la alternancia en posiciones de gobierno, sostenida a la sombra de todas las desigualdades que, desde la colonia, atravesaron la dictadura, y en contra de las expectativas que generaba la idea de pasar de un régimen autoritario a uno democrático, se mantienen saludables hasta el día de hoy.

La atención a las críticas surgidas con el tiempo, fueron dejadas en un segundo plano, incluso calificadas como expresiones en contra de esa visión estática de democracia, aunque posiblemente estas eran, en su origen, forma, fondo e intención, totalmente democráticas, desde un sentido menos minimalista y más profundo del término.

Respecto a la representación política, esta ha sido expresada frecuentemente como una facultad para decidir exclusivamente en base a las mayorías legislativas, con exclusión de los representados y de todo mecanismo de rendición de cuentas en el período entre elecciones.

Frente a los cuestionamientos a una representación escasamente incluyente, percibidos los representantes como beneficiarios de privilegios autootorgados u obtenidos a través de dudosas transacciones, y en respuesta a las propuestas de modificar la composición o funcionamiento del Legislativo, emergen primero las reivindicaciones de la Asamblea como órgano esencial en una democracia, contrapeso, espacio para el pluralismo ideológico y vocación contra el autoritarismo; luego los reconocimientos de la necesidad de sintonizar con el pueblo, para que este vuelva a sentirse representado, y de “cambios” o “transformaciones integrales” que nuevamente remiten a la participación ciudadana, la transparencia, el compromiso social, el fortalecimiento institucional, hasta “recuperar el prestigio”, destacando la presentación reiterada de la tecnología como solución de un problema que, efectivamente, puede gestionarse con alguna facilidad si se utilizan algunas de estas herramientas, pero que tienen su raíz en prácticas políticas capaces de colonizar y reproducirse a través de las mismas herramientas que eventualmente podrían ayudar a una solución.

En cuanto a los derechos políticos, en la década de los noventa destaca la recuperación de los derechos a elegir y ser elegidos mediante procesos electorales evaluados como procedimientos técnicamente impecables, realizados con la periodicidad debida y que arrojan resultados presentados y aceptados rápidamente. Se camina así desde un sentido de urgencia en los primeros procesos electorales, a expresiones de reconocimiento y confianza hacia la institucionalidad electoral durante esa primera década de la posinvasión. Luego, el tema aparece esporádicamente, en los momentos de reforma electoral, principalmente.

Finalmente, la relación entre poderes del Estado inicia con un elemento de hecho: la expulsión del escenario político, del principal poder del período precedente, las Fuerzas de Defensa, y la

consecuente reinstalación de un sistema tradicional de tres poderes, que deben trabajar con independencia y “armónica colaboración” como ordena la Constitución, frase constantemente utilizada en los discursos para caracterizar este vínculo entre el Legislativo y el Ejecutivo, aunque oscilando entre la reivindicación de esa independencia para el cumplimiento de las funciones propias y la colaboración entre poderes, la adhesión a la figura presidencial, la puesta del “soporte parlamentario” a disposición de los planes del Ejecutivo, o la disputa entre poderes, principalmente en el tema presupuestario. Ocasionalmente, entran en el discurso otras instituciones con rango constitucional, como el Tribunal Electoral o la Autoridad del Canal de Panamá.

Por supuesto, destacan los momentos en que no existe una mayoría legislativa afín al Ejecutivo, cuando esta se pierde tras las rupturas de alianzas, o cuando esta se logra mediante pactos, o a través del “transfuguismo”.

En general, durante la primera década, el tono de los discursos se aproxima más a un programa político. Posteriormente va adoptando un tono de inventario, con la presentación de informes en los que destaca lo cuantitativo que refiere al número de leyes o acciones realizadas, luego identificando algunas leyes “de mayor importancia”. Esto no significa ausencia de programa, pero pareciera que el mismo se da por sentado, y que la labor legislativa se redujera a impulsar componentes de un programa asumido, sin exponerlo, discutirlo, actualizarlo o presentar alternativas.

En los discursos analizados se observan los principales hitos de la historia reciente: el cambio de régimen político a finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa, la reversión y ampliación del Canal de Panamá, la pandemia de COVID-19, los cambios de gobierno, las rupturas de alianzas. También destacan algunos silencios o “bajadas de tono”, como las protestas del período 2010-2012 y

2022-2023, a veces enunciados “en clave”, de forma indirecta, como queriendo decir que ahí están sin mostrarlos claramente.

Algunos elementos logran atravesar todo el período estudiado: las desigualdades sociales y problemas concretos como la seguridad social o los servicios públicos esenciales, la situación económica del país, el reconocimiento de un déficit en la representación, la corrupción, el deterioro de la confianza en las instituciones, la mención de la necesidad del “fortalecimiento institucional” dirigida a mejorar la representación y la participación. Otros elementos aparecen muy recientemente: la participación política de las mujeres.

Para concluir esta introducción, en el discurso de instalación de la diputada Dana Castañeda como presidenta de la Asamblea Nacional de la República de Panamá, el 1 de julio de 2024, la tercera mujer en ocupar esa posición expresó que “hoy iniciamos una nueva y compleja etapa en la vida democrática del país”, reuniendo las ideas de continuidad y quiebre.

Sobre esta última idea, la novedad está relacionada con la caracterización de la etapa como “compleja”, una “complejidad” que se concreta en dos retos: uno de mayor duración, “superar la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado”, y otro, más anclado a las coyunturas críticas en la antesala del proceso electoral, aunque expresivo de los problemas de la representación política en las instituciones: “incorporar las demandas de una población que se vio en la necesidad de manifestarse en las calles”. Es significativo el reconocimiento de las protestas de finales de 2023 como un hecho político necesario por causa de fallos institucionales.

Estos hechos recientes son relacionados con otros “momentos de sufrimiento”, a inicios del siglo XX y al final de la dictadura, dejando entrever el riesgo de un momento similar que no ha sido realizado pero cuya posibilidad se observa en el horizonte, y que, instalado en el discurso de la presidenta del Legislativo como reflejo del momento

inmediatamente previa a su elección, conduce a la idea de “consenso necesario”, que tampoco es nueva en la política panameña de la posinvasión.

Vale señalar, sin embargo, que, respecto a los detonantes de la última coyuntura crítica, si algo fue visible, fue el nivel de consenso a lo interno de la “clase política”, con escasas excepciones, en contra de las expresiones mayoritarias en la sociedad, y conduciendo los hechos hacia el escenario de crisis. Esto nos plantea que el “consenso necesario”, si se reduce a un acuerdo a lo interno de la “clase política”, en un contexto de desafecciones como las descritas en el conjunto de la sociedad, más que una puerta de salida que evita la crisis, puede ser un paso hacia el abismo que la genera. El problema sería entonces, no la falta de consenso, sino su presencia en un espacio de poder alejado de la población, por tanto, limitado.

Tomando las palabras de la actual presidenta de la Asamblea Nacional, sobre los momentos trágicos que han dado origen a “consensos necesarios”, que en su momento significaron la “república” o la “democracia”, alcanzados sobre el “sufrimiento del pueblo”, y el símil con las coyunturas críticas recientes, que no han producido otro episodio parecido, valdría la pena una breve reflexión: no conocemos el contenido del “consenso necesario” que nos sacaría de ese escenario. Pero los indicadores de satisfacción con la democracia y confianza en toda la sociedad y hacia las instituciones, junto al contexto internacional, incluso la crisis de la imaginación política, no invitan necesariamente al optimismo.

Estamos cerca, posiblemente, de otro cruce de caminos, observando la última barrera de protección del ideal democrático, antes de que pierda incluso su capacidad de generar esperanzas frente al acumulado de experiencias, si no se producen cambios sustanciales en la práctica política y en los resultados que esta produce sobre las condiciones de vida de las personas sobre el territorio.

Referencias

- Brown Araúz, Harry (2012). Siete paradojas de los imaginarios panameños sobre la democracia y sus instituciones. En Reflexiones en un Panamá democrático, Tomo II, Tribunal Electoral de Panamá.
- Castañeda, Dana (2024). Discurso de instalación [Transcripción]. En Acta de la sesión de instalación de la Asamblea Nacional y toma de posesión del Presidente de la República para el período constitucional 2024-2029 correspondiente al 1 de julio de 2024. Asamblea Nacional. <https://legispan.asamblea.gob.pa/records/a54ee0ef-2c1a-4a06-ac10-2ba80f51afa9>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1978). Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá. <https://cidh.oas.org/countryrep/Panama78sp/indice.htm>
- (1989). Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá. <https://cidh.oas.org/countryrep/Panama89-sp/indice.htm>
- Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos N° 1 de 1993 y N° 2 de 1994, y el Acto Legislativo N° 1 de 2004 [Const.]. Gaceta Oficial 25176. Noviembre 15 de 2004
- Corporación Latinobarómetro (1996-2023). Informe Latinobarómetro. Recuperados de <http://www.latinobarometro.org/lat.js>
- Picado, H. (2018). Reforma electoral: actores, procedimiento y discurso. Editorial IFED-TSE.