

Visistas *in loco* de la CIDH e informes especiales sobre Panamá

Andrés Pizarro Sotomayor

Resumen: 1. La visita in loco de la CIDH a Panamá en 1977, su Informe Especial de País y el seguimiento posterior: a) La visita; b) El Informe Especial de País de 1978; c) El Informe Anual de 1978. 2. La visita in loco de 1989, su Informe Especial de País y el seguimiento posterior: a) La visita; b) El Informe Especial de País de 1989; c) El Informe Anual de 1989-1990; d) La visita in loco de 1990 y el Informe Anual de 1990-1991; e) El Informe Anual de 1991; 3. La visita in loco de 2001 y el Comunicado de Prensa N° 10/01 de la CIDH.

Abstract: 1. The IACHR in loco visit to Panama, of 1977, its Special Country Report and its following: a) The visit; b) The Special Country Report of 1978; c) The Annual Report of 1978. 2. The in loco visit of 1989, the Special Country Report and its following: a) The visit; b) The Special Country Report of 1989; c) The Annual Report of 1989-1990; d) The in loco visit in 1990 and the Annual Report of 1990-1991; e) The Annual Report of 1991; 3. The in loco visit of 2001 and Official Press Release N° 10/01 from the IACHR.

Las visitas *in loco*, o *in situ* como les llaman algunos, constituyen un procedimiento por medio del cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por invitación del Estado visitado o contando con su anuencia, realiza una serie de actividades dentro de su territorio, orientadas a cumplir con su función de promover la observancia y defensa de los derechos humanos. Entre esas actividades podemos mencionar las siguientes: entrevistas con autoridades gubernamentales y representantes de distintos sectores de la sociedad; recepción de denuncias; inspección de cárceles y lugares de detención; observación de procesos judiciales; investigación de situaciones generales; investigación de casos individuales y la emisión de un comunicado de prensa al finalizar la visita. “También, en algunas ocasiones, por su importancia o urgencia, ha presentado recomendaciones preliminares a los gobiernos, surgidas de sus impresiones re-

cogidas durante la visita”¹.

Las visitas *in loco* son consideradas el mejor mecanismo de protección no contencioso con que cuenta la CIDH, especialmente cuando existen violaciones masivas graves y que afectan a muchísimas personas². “*En general, la Comisión decide realizar una visita in loco teniendo en cuenta la gravedad y el gran número de denuncias recibidas sobre violaciones sistemáticas de los derechos humanos en determinado país...*”³.

Con respecto al objetivo de este tipo de visitas Bertha Santoscoy estima que: “*El objetivo principal de una observación in situ es elucidar los hechos denunciados, investigar las circunstancias que los rodean y consignar estos en un informe objetivo, el que posteriormente se presenta ante los órganos políticos de la organización y se hace público. De esta manera, la observación in loco cumple su cometido principal de observar e informar a la comunidad internacional sobre la situación de los derechos humanos que afecta a un determinado país*”⁴.

Esta competencia de la Comisión Interamericana está contemplada en los artículos 48 d. y 48.2 de la Convención Americana y establecida en el Art. 18 g. del Estatuto de la CIDH como una de las atribuciones principales de este organismo, aplicable a todos los Estados miembros de la OEA, independientemente de que sean o no Estados Partes de la CADH. Existen dos tipos de visitas *in loco*:

- Las investigaciones *in loco*, que realiza la CIDH para investigar *in situ* las violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de una petición o comunicación individual que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad, cuando, a juicio de la CIDH, el caso lo amerite por su gravedad y urgencia. Esta visita deberá limitarse específicamente a investigar los hechos que rodean el caso específico. Este procedimiento está instituido por el Art. 48.2 de la CADH y es regulado por el Art. 40 del Reglamento de la CIDH. Naturalmente, por el volumen de casos que atiende este organismo son contadas las ocasiones en que se utiliza este procedimiento.
- Las observaciones *in loco* de carácter general que, a diferencia de las anteriores, no están limitadas al examen de los hechos que rodean un caso específico, sino que pueden abarcar el examen de la situación general de los derechos humanos en un Estado determinado. Por otro lado, también pueden ser enfocadas en la situación de un grupo determinado de personas⁵, o cumplir algún otro fin específico⁶. Incluso, como parte de una

observación *in loco* de carácter general, la CIDH puede investigar casos individuales -independientemente que sean peticiones previamente admitidas por la CIDH⁷ o casos que no se hayan presentado aún⁸- como efectivamente ocurrió en las dos primeras visitas *in loco* que la CIDH hizo a Panamá. En este sentido, de acuerdo con Bertha Santoscoy, la recepción de denuncias individuales dentro de una observación *in loco* de carácter general cumple una doble función, por un lado contribuye a corroborar la situación general de los derechos humanos en el país en cuestión y por otro, permite que sean recibidas denuncias que se presentan para ser tramitadas como peticiones individuales⁹. En esos casos, la CIDH puede aprovechar la ocasión para pedir información al Estado relativa a dichos casos. El Reglamento de la CIDH dedica todo el Capítulo IV de su Título II a regular el procedimiento de las observaciones *in loco* (Arts. del 51 al 55).

Las visitas *in loco* siempre culminan con la elaboración de un informe en el que se plasman los resultados del análisis de la información obtenida durante la visita. Por regla general este es un Informe Especial de País, aunque también pueden ser incorporados estos análisis en el Informe Anual de la CIDH, como informes de seguimiento o como informes temáticos.

Los Informes Especiales de País están regulados por el Art. 58 del Reglamento de la CIDH, de acuerdo con esta disposición, la CIDH luego de aprobar el proyecto de informe, lo transmite al Estado para que dentro un plazo establecido por la propia CIDH le haga las observaciones pertinentes, las cuales la CIDH deberá estudiar y evaluar antes de hacer público a la comunidad internacional el Informe Especial de País definitivo. Sobre la función y la efectividad de estos informes, Bertha Santoscoy considera:

*En algunas ocasiones, las recomendaciones que la Comisión formula en sus informes han servido a los Gobiernos para modificar su conducta. En otros casos, los informes han sido simplemente ignorados por los Gobiernos aludidos, pero en última instancia, con base en esos informes los órganos políticos de la OEA han adoptado resoluciones condenando las violaciones de derechos humanos, las que han movilizado a su vez a la comunidad internacional...*¹⁰

Además del impacto político y la labor de promoción que resultan de los informes especiales de la Comisión, cabe mencionar que la documen-

tación contenida en ellos constituye un antecedente histórico muy importante, sobre todo cuando los países recuperan su sistema democrático¹¹.

De las cuatro visitas *in loco* que la Comisión Interamericana ha llevado a cabo en Panamá, dos de ellas, las de 1977 y 1987 concluyeron en un informe especial de país. Las otras dos visitas, las de 1990 y el 2001 no concluyeron en informes especiales de país, solamente fueron incluidas en los informes anuales correspondientes. También es importante señalar que, como veremos más adelante, tres de estas cuatro visitas se llevaron a cabo por invitación del gobierno de Panamá.

1- La visita *in loco* a Panamá de 1977, su Informe Especial de País y el seguimiento posterior que le dio la CIDH

a) La visita

La visita *in loco* que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó en Panamá entre los días 29 de noviembre y 7 de diciembre de 1977, se llevó a cabo gracias a una invitación expresa del General Omar Torrijos H., extendida a la CIDH el 13 de septiembre de 1977¹².

Durante esa semana se visitaron las ciudades de Panamá, Colón y David. La Comisión Especial se reunió con el Presidente Sr. Demetrio Lakas; con el Jefe de Gobierno General Omar Torrijos; con el entonces Teniente Coronel Manuel Antonio Noriega Jefe del G-2; con el Ministro de Gobierno y Justicia; el Procurador General de la Nación; los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los miembros del Consejo Nacional de Legislación. Se llevaron a cabo reuniones con oficiales de la policía local, jefes de policía, directores de prisión y, en David, con el Jefe del DENI. En Boquete se entrevistó al Alcalde, a los representantes de la Asamblea General de Corregimientos y a los Consejales. Se visitaron la cárcel Modelo, el Centro Femenino de Rehabilitación de Panamá, la Isla Penal de Coiba y la cárcel de David, los miembros de la Comisión Especial pudieron entrevistarse libre y privadamente con internos de su elección e inspeccionar las condiciones generales de las instalaciones de esos centros de detención. Como enfatizó la CIDH, a los largo de los dos informes que produjo a raíz de esta visita, el Gobierno de Panamá prestó en todo momento la mayor colaboración posible a la visita. De hecho, fue la primera vez que la CIDH pudo examinar, gracias a esa cooperación, el funcionamiento del sistema de justicia

penal de un país.

b) El Informe Especial de País de 1978

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, luego de esta visita redactó, como casi siempre lo hace, un documento llamado: *Informe Especial de País o Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en un Estado*. Este informe fue aprobado por la CIDH el 22 de junio de 1978, fue enviado al Gobierno Panameño el 15 de agosto de ese año. Dos meses después, el 27 de octubre Panamá remite a la CIDH sus observaciones y sus comentarios. De ahí que cuando la CIDH publica este Informe incluye también la respuesta del Gobierno y las apreciaciones que la CIDH hizo de esa respuesta.

Este Informe Especial evalúa la situación de los derechos humanos en Panamá desde finales de 1968, cuando asumió el poder el Gobierno *de facto*, hasta el 1 de junio de 1978. Comienza delimitando un marco jurídico global, donde se señalan tanto los tratados internacionales de derechos humanos de los cuales Panamá es Estado Parte, como las principales disposiciones internas referentes a derechos humanos y garantías fundamentales. Luego analiza la situación general del respeto y garantía de los derechos: a la vida, la libertad y a la seguridad personal, a la protección contra la detención arbitraria (*habeas corpus*), a proceso regular y derecho a la justicia; a la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión, de reunión y tránsito; de sufragio y a participar en el gobierno. Finalmente la CIDH presentó sus conclusiones y emitió una serie de recomendaciones muy específicas.

En cuanto al marco jurídico hay recordar que, al momento de esta visita, Panamá aún estaba en proceso de ratificar la Convención Americana de Derechos Humanos, de ahí que el instrumento base que utilizó la CIDH en este informe fue la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre¹³. La CIDH tomó nota de algunos avances que en materia de derechos humanos presentaba la Constitución Nacional de 1972, como por ejemplo las disposiciones contenidas en los artículos 28 (derecho a la privacidad); 58 (derecho a la familia); 62 (igualdad en el trabajo) y 67 (fuero de maternidad). Así como también recaló algunas cláusulas constitucionales que representaron un franco retroceso en esta materia, por ejemplo el Art. 277 -transitorio- que le confería al General Omar Torrijos un poder absoluto sobre todo el aparato gubernamental; los artículos 50, 180, 179, 164.1 y 163.7 que interpretados sistemáticamente facultaban de manera irrestricta al Órgano Ejecutivo para establecer un estado de sitio, o es-

tado de emergencia bajo suspensión de las garantías constitucionales; el Art. 41 que exigía a los altos jerarcas de la de la Iglesia Católica y otras religiones ser panameños por nacimiento, pues dada la falta de sacerdotes nativos, podía verse debilitado el ejercicio pleno de la libertad religiosa. Además de estas normas constitucionales, la CIDH hizo referencia a los Decretos de Gabinete¹⁴: N° 53 de 1969, por medio del cual se abolieron los partidos políticos; N° 341 de 1969 por medio del cual se volvieron a establecer las garantías constitucionales, con excepción del derecho de reunión en las ciudades de Panamá y Colón; N° 342 de 1969 establecía el delito de subversión del orden público, definía sus elementos y estipulaba las sanciones que corresponden a distintas clases de infracciones -hasta 15 años de privación de libertad- y dispuso que sean autoridades del poder ejecutivo las que dicten sentencia, sin intervención alguna del poder judicial¹⁵ y N° 343 de 1969 que estableció como delito, punible con multas y privación de libertad, desde tres meses hasta un año la divulgación, por cualquier medio de comunicación, la información falsa, no autorizada o que sea de naturaleza calumniosa o injuriosa. Corresponde al poder ejecutivo dictaminar los fallos y sentenciar a los culpables. Sobre estas disposiciones, muy cuestionables a la luz de las obligaciones internacionales asumidas por Panamá, la CIDH se vuelve a referir en otras partes del Informe.

En lo relativo al derecho a la vida, la CIDH trabajó sobre la base de una lista de 34 personas cuya muerte se alegaba era responsabilidad del Estado, entre estas personas, cuyos nombres no podemos dejar de plasmar en estas páginas, podemos mencionar a: Belisario Gántez Gómez, Ariosto González, Elías González Santizo, Félix González, Encarnación González, Jorge Tulio Medrano, Dora Cerafina Moreno Jaén, Teodoro Palacios Hurtado, Herbert Quintanar (en estos primeros nueve casos el Gobierno aceptó responsabilidad); Anibal Cedeño, Ramón Cruz, Hildebrano Manson, Waldemaro Osorio, Basilio Rivera, Ubaldo Sánchez, César Sarmiento, Andrés Fistonich, Heliodoro Portugal, Genaro César Sarmiento Vega, José del Carmen Muñón, Floyd Britton, Rubén O Miró Guardia, Nicolás Cubas Pérez, Héctor Gallego, Justavino Fuentes, Jaime Alberto Frederick Muñoz, Cecilio Hazlewood Mitchell, Roy McFarlane, Eduardo White Fernández, Hipólito Cubas Pérez, Jorge Falconett, Luis Carlos Monterrosa Díaz, Rita Irene Wald Jaramillo (en estos otros casos el Gobierno **negó** responsabilidad). Dos de los mencionados casos actualmente están siendo procesados como denuncias individuales ante la CIDH (Heliodoro Portugal y Rita Wald), y uno de ellos, como vimos en la sección anterior, ya fue decidido en su momento por la CIDH.

Si bien, por falta de información, en ninguno de esos casos la CIDH pudo establecer fehacientemente la responsabilidad del Estado, en la mayoría sí se pudo concluir que las víctimas eran opositoras al régimen o al menos que ponían en peligro los intereses de personas allegadas al mismo (el ejemplo paradigmático de este último supuesto lo constituye el caso de la desaparición forzosa y asesinato del Padre Héctor Gallego).

Otro de los temas centrales que se exponen en el Informe que comentamos es el relativo a la problemática del sistema penitenciario. Las cárceles panameñas de esa época, fueron lugares destinados más bien al maltrato, a la tortura y a la vejación de los internos y no a su resocialización. La CIDH llamó la atención sobre una serie de situaciones atroces que se daban en estos lugares, tales como: imponer a muchos de los presos en la isla penal de Coiba, la obligación de realizar trabajos forzosos y no remunerados, -incluso a detenidos en espera de juicio-, a pesar que el Código Penal no contempla la posibilidad de este tipo de pena accesoria y la detención y el traslado de detenidos de la Cárcel Modelo exclusivamente para realizar este tipo de trabajos. Las torturas y maltratos contra los detenidos en general, independientemente que sean presos políticos o no, por medio de golpes de puño, o con mangueras; con choques eléctricos en parte sensibles del cuerpo; ejecuciones simuladas, abuso sexual, incomunicación del detenido durante un tiempo indeterminado, amenazas de posibles agresiones, largos períodos de interrogación combinados con la privación de descanso, sueño, comida o agua. En el caso particular de los internos de Coiba, eran comunes las palizas periódicas y sistemáticas, entre otras formas de degradar y lastimar a un ser humano. La precariedad de los servicios médicos y la insuficiencia o escasez de medicamentos en los centros penales. Las condiciones totalmente insalubres de la mayoría de las instalaciones de estos establecimientos de detención, como por ejemplo la escasez de sanitarios. La falta de ropa adecuada para los trabajos. La inadecuada dieta de los detenidos. El no existir una debida clasificación de los internos que establezca la debida separación física entre los acusados y los condenados. Específicamente se enfatizó en el hacinamiento existente en la Cárcel Modelo (la convivencia de hasta 15 o más internos en celdas diseñadas para albergar 2 ó 3 solamente). El abuso sexual a las detenidas en los Centros Femeninos de Rehabilitación. Además, en muchos casos no se les informaba a los detenidos de las diligencias y actos realizados en sus procesos, ni se les informaba de datos tan esenciales como la duración de su condena y las condiciones de la misma. Esto se daba principalmente con los internos en Coiba, porque se trataba de una isla.

A este respecto la CIDH recomendó:

“Adoptar las medidas necesarias para la protección de las personas privadas de su libertad -ya sea por el fin de someterlas a un interrogatorio inicial, o en calidad de detención previa al juicio, o como encarcelamiento posterior al juicio y sentencia, o por cualquier otro propósito- de modo que no sufran abuso físico o amenaza de tal abuso por parte de las autoridades. Deberían tomarse medidas especiales para prevenir el abuso sexual de las mujeres que estén bajo custodia” (Recomendación 2.).

“Aplicar de manera estricta las normas nacionales e internacionales que prohíben el trabajo forzoso para las personas detenidas que aún no han sido declaradas culpables y sentenciadas por las autoridades judiciales competentes” (Recomendación 3.).

“Aplicar las normas generalmente reconocidas para la clasificación y separación de las personas privadas de su libertad” (Recomendación 8.).

“Acelerar los esfuerzos para aliviar la congestión existente en los centros de detención y prisiones y asegurar la disponibilidad de servicios médicos adecuados para todas las personas detenidas, tomando en cuenta las necesidades particulares de cada lugar. En vista de la naturaleza del trabajo impuesto a los prisioneros de la isla de Coiba, es necesario mejorar las instalaciones médicas del penal” (Recomendación 9.).

También se pone de relieve en este Informe, tanto la práctica generalizada del Gobierno de realizar detenciones ilegales y arbitrarias, como la existencia una serie de situaciones violatorias del derecho al debido proceso de los detenidos. Estos dos temas están estrechamente vinculados a la problemática generalizada del sistema penitenciario.

En cuanto a la práctica de las detenciones ilegales y arbitrarias, los denunciantes comunicaron a la CIDH que con frecuencia no se informa a los propios detenidos de los motivos de su detención ni de las acusaciones de que son objeto; que no siempre se puede acudir a una autoridad o tribunal competente que determine la legalidad de la detención porque muchas veces se mantiene incomunicados a los detenidos o se les envía al exilio. Además se alega que

el recurso de *habeas corpus* no es efectivo por la falta de un órgano judicial independiente y porque las autoridades no dan una respuesta apropiada. Con frecuencia las autoridades bajo cuya custodia se encuentra el detenido negaban tener su custodia o lo mantenían incomunicado, a veces durante semanas enteras, negando siempre el hecho de su detención. En ciertos casos el Gobierno ha eludido el *habeas corpus* mediante la expatriación del detenido antes de que los tribunales pudieran conocer sobre la legalidad de la detención. Es decir, había una política estatal dirigida a hacer inefectivo este recurso.

Por otro lado, se ha visto afectado seriamente el derecho a un proceso regular o debido proceso dado que los Decretos de Gabinete 342¹⁶ y 343¹⁷ de 1969 no garantizaban un juicio público e imparcial a los acusados de violar dichos decretos. El Decreto de Gabinete 342 definía las conductas que podían constituir “delito de subversión del orden público”, en virtud de esta normativa se le atribuyó autoridad judicial a funcionarios del órgano ejecutivo para condenar a quienes ellos mismos consideraban habían violado dicho decreto, lo cual los facultaba para imponer penas de hasta quince años de prisión y fijar indemnizaciones por encima de los B/. 5,000.00. La CIDH estudió la información disponible de más de 20 personas que habían sido sujetos pasivos de la aplicación de este decreto, además resaltó el hecho que en el periodo comprendido entre 1972 y 1976, 16 personas por lo menos fueron acusadas de delitos políticos y condenadas por resolución ministerial en virtud del Decreto 342 -una de esas personas, al momento de la visita *in loco* se encontraba reclusa cumpliendo una condena de 15 años de prisión por contravenir la norma citada-. Por otro lado, la CIDH consignó en su Informe que el 9 de septiembre de 1974 el General Torrijos indultó a seis personas detenidas por contravenir el mencionado decreto. La CIDH recomendó al Estado: ***“Tomar las medidas necesarias que permitan la revisión judicial de los casos de personas que han sido condenadas por resolución ministerial, en virtud del Decreto de Gabinete 342”*** (Recomendación 6.)

Además de darse otra serie de irregularidades en los procesos penales, como por ejemplo, que a los detenidos no se les permitía comunicarse libre y privadamente con su abogado, se incomunicaba a los detenidos por varios días o semanas mientras eran interrogados en los locales del DENI o del G-2 y no se les permitía ver a sus abogados hasta que se levantaba el estado de incomunicación. Comúnmente la policía sometía a los detenidos para obligarlos a confesar o a autoinculparse y se tomaban estas declaraciones hechas con coerción sin la presencia de un funcionario de instrucción y a veces antes que el funcionario

de instrucción fuera notificado del arresto, luego se redactaba la declaración de tal modo que pareciera cumplir con los requisitos que a tal efecto señalaba la ley (en aquel entonces Art. 2157 del Código Judicial), finalmente se obligaba al acusado a firmar tal documento.

En muchas ocasiones los detenidos no eran llevados a los tribunales cuando estos requerían su presencia para realizar alguna diligencia del proceso y en muchos casos ni siquiera se les notificaba de la sentencia a los acusados, precluyendo en muchas ocasiones el término para la apelación. También se señala que la regla general es que los acusados permanezcan detenidos en prisión preventiva por mucho más tiempo que el estipulado por la ley, incluso llegando a cumplir el tiempo que se señalaba como pena para el delito por el cual estaban siendo investigados. En otros casos los detenidos aun cuando habían sido sobreseídos permanecían detenidos.

A respecto de todo lo anterior la CIDH recomendó:

“Proporcionar a las personas acusadas de algún delito los medios adecuados para preparar y llevar a cabo su defensa. Algunos ejemplos de los pasos concretos que podrían darse para lograr dicho objetivo son los siguientes: a) facilitar asistencia legal a todas las personas acusadas; b) que se proporcionen las oportunidades para que los acusados consulten con sus abogados con regularidad, que participen en la preparación de su defensa y se les informe en forma expedita de todas las medidas tomadas en relación con su proceso judicial; c) cumplimiento pleno de la ley panameña que regula las visitas a los centros de detención por parte de los jueces...” (Recomendación 4.).

La CIDH cuestiona seriamente la independencia del Órgano Judicial, ya que como afirmó en su Informe: *“los derechos reconocidos por la Constitución y las leyes no pueden tomar vigencia efectiva sin un poder judicial que garantice su aplicación”*. Si bien la CIDH reconoció que existen una serie de disposiciones en la Constitución de 1972 que están orientadas a asegurar la estabilidad e independencia de los Magistrados y Jueces, asimismo manifestó que esas garantías se ven menoscabadas por las facultades de nombramiento atribuidas, por esa Constitución, al Poder Ejecutivo¹⁸. La CIDH consideró que esta potestad del Órgano Ejecutivo le aseguraba el control sobre todo el sistema judicial, pues la Corte Suprema de Justicia, a su vez, designa a los magistrados de los tribunales inferiores; los jueces son designados por sus superiores inmediatos y el

personal subordinado es designado por el respectivo tribunal o juez¹⁹. Además, le confería poder sobre los fiscales y funcionarios del Ministerio Público con lo cual el Órgano Ejecutivo controlaba efectivamente la iniciación e investigación de todas las querrelas y acusaciones criminales incluso a nivel municipal. Otro de los embates que se habían dado contra la independencia del poder judicial fue la sustitución del sistema de nombramientos escalonados de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por un sistema en el cual los nueve Magistrados de esa corporación iban a ser nombrados en la misma fecha²⁰, con esta nueva fórmula el gobierno que se encuentre en el poder al momento de los nombramientos podía llenar las vacantes con candidatos adeptos a sus intereses.

La CIDH investigó durante la visita dos casos que ilustran muy bien el carácter que tomó el sistema de administración de justicia de la época: el Caso de Marlene Mendizábal y Jorge Falconett quienes presuntamente fueron asesinados por Roberto Pinzón, Jacinto McDonald y Raúl Gómez, cuya muerte no sólo no fue investigada imparcialmente por las autoridades sino que además se amenazó a los familiares de las víctimas para que no continuaran exigiendo su derecho a la justicia. Esto se atribuye a que uno de los acusados, Roberto Pinzón era hijo de un miembro de la Asamblea Nacional, Roberto Pinzón (padre) y sobrino del entonces Teniente Coronel y Secretario ejecutivo de la Guardia Nacional Roberto Díaz Herrera, el mencionado sindicado era sobrino también del Teniente Ricauter Rodríguez y pariente del Dr. Francisco Carrizo, médico forense y de la fiscal superior Liliana De León.

El otro caso es el de Cassandra Lee Gossler. En resumen, esta ciudadana estadounidense fue detenida por presunto tráfico internacional de sustancias ilícitas, y estuvo detenida e incomunicada durante 9 días. Al noveno día se le tomó declaración (cuando tenía que ser durante las primeras 24 horas posteriores al arresto), Cassandra Gossler no estuvo a disposición del Fiscal Auxiliar hasta después de las 15:00 horas del 19 de agosto. Sin embargo, sospechosamente, su declaración indica que fue tomada en el despacho del Fiscal Auxiliar a las 14:15 horas. La declaración lleva la firma del entonces Fiscal Auxiliar, pero la secuencia de los acontecimientos sugiere que éste o bien la recibió en su despacho, cuando la detenida aún no había sido puesta a su disposición, o que la declaración fue tomada por los investigadores policiales antes de que Cassandra Gossler fuera puesta a disposición del Fiscal Auxiliar, agregándose la firma de este último como si hubiese supervisado dicho procedimiento. Posteriormente el Fiscal Auxiliar la puso a órdenes del Fiscal Sexto de Circuito, este último ordenó su libertad el 30 de septiembre porque consideró que NO existía mérito

suficiente para seguir manteniendo la detención. Sin embargo, por presión directa del entonces Teniente Coronel Manuel Antonio Noriega, Jefe del G-2 el Fiscal Sexto de Circuito resolvió el 17 de noviembre que sí había mérito para mantener la detención de Cassandra Lee G. aunque no se habían presentado pruebas adicionales, revocando así su anterior mandamiento de libertad. Luego del examen de este caso, la CIDH concluyó que no se respeta el proceso legal, que el poder judicial y los fiscales no tienen independencia de acción y que en algunos casos la Guardia Nacional prescinde del proceso legal e impone su voluntad a los tribunales y fiscales.

A respecto de lo que venimos exponiendo, la Recomendación .1 de este Informe dice a la letra:

“Tomar las medidas necesarias para asegurar la independencia efectiva del Poder Judicial e instruir a todos los funcionarios del Poder Ejecutivo a fin de que cumplan expeditamente con todas las órdenes judiciales”.

La CIDH también criticó duramente en su Informe al Sistema de Jueces de Policía Nocturnos y Corregidores²¹, recalcó que en estos casos el juez se limita a escuchar la exposición del funcionario que efectuó el arresto y pronuncia sentencia inmediatamente. El reo es llevado a la Cárcel Modelo y con frecuencia enviado desde allí a Coiba. No tiene oportunidad de asistirse por un abogado o preparar su defensa y bien puede no dársele jamás la oportunidad de decir algo en su defensa, carearse con sus acusadores o preparar su defensa²². Además, es juzgado por un juez de policía, designado y remunerado por el Ministerio de Gobierno y Justicia, en el marco de un sistema que es contrario al enjuiciamiento imparcial pues confunde las funciones policiales con las judiciales. Para la CIDH la deficiencia del sistema radica en que los acusados, aún cuando la ley en algunos casos, les concede el derecho de apelar, no se les permite hacerlo en la práctica²³. Este sistema de justicia administrativa llegó a degenerar de tal modo en un instrumento de represión que los jueces nocturnos de policía y los corregidores en complicidad con la Guardia Nacional -que hacía las batidas y redadas- se confabulaban para proporcionar mano de obra para las actividades de cosecha y otros trabajos estacionales en Coiba. De ahí, que la CIDH en su Recomendación 4. d) insta al Gobierno Panameño a la ***“eliminación de los procedimientos de los juzgados nocturnos que permiten la aplicación de condenas sin que se le ofrezca al acusado una oportunidad real para preparar su defensa”.***

Otro de los puntos relevantes de este Informe es el relativo al análisis de la situación de la libertad de expresión en Panamá. Aquí, la CIDH analizó la naturaleza y los efectos de ciertas leyes como los mencionados Decretos de Gabinete 342 y 343. El primero de ellos, a juicio de la CIDH, limitaba el derecho a la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión, en nombre del orden público. El Decreto de Gabinete 343, en cambio, reglamentaba específicamente la libertad de expresión imponiendo a los propietarios de medios de comunicación la obligación de registrar sus empresas ante las autoridades competentes, presentar ejemplares al Gobierno de las publicaciones que hicieren el mismo día de la impresión y conservar por un año los originales firmados de toda publicación y las grabaciones o transcripciones de los programas de radio y televisión. Este decreto, entre otras cosas, definía la calumnia, la injuria y la difusión de noticias falsas o no autorizadas y establecía un régimen de multas, indemnización y acciones civiles y penales. La CIDH tomó nota también de la clausura, por el Gobierno, de las radioemisoras: Ondas Istmeñas, Radio Aeropuerto, Radio Soberanía, La Voz de Colón y Radio Impacto. Así como de la prohibición expresa que pesó sobre los diarios: Qiubo y La Opinión Pública, los cuales, una vez organizados y listos para operar, nunca llegaron circular, y de la forma como el Gobierno le quitó a la familia Arias el sello editorial EPASA para, a través de Editorial Renovación, tratar de acaparar la prensa con la publicación de diarios afines a la posición oficial.

La CIDH también se refiere en su Informe a los temas siguientes:

- Derecho de Reunión y Asociación: aquí la CIDH tomó en cuenta el hecho de que con el Decreto de Gabinete N° 341 del 5 de noviembre de 1969 se reestablecía, con excepción de las ciudades de Panamá y Colón, el derecho de reunión que había sido suprimido luego del golpe de estado de 1968. Teóricamente el Art. 37 de la Constitución de 1972 abolió este decreto consagrando así el derecho de reunión en toda la República. Esto en teoría, porque en los hechos, el gobierno disolvía, entorpecía o abiertamente atacaba cualquier reunión donde se estuviesen manifestando en su contra. En cuanto al derecho de asociación, este Informe toma nota de dos situaciones muy concretas: por un lado, fueron abolidos los partidos políticos mediante el Decreto de Gabinete N° 58 de 3 de marzo de 1969, y aún al momento de la visita in loco el gobierno no había reglamentado el Art. 123 de la Constitución Nacional de 1972, que reestablecía al menos en teoría el derecho a formar partidos políticos. Por lo tanto toda

actividad que llevaran a cabo los partidos políticos estaba al margen de la ley y podía ser reprimida. Por otro lado, se destaca que los grupos gremiales están semi-oficialmente obligados por distintos medios de presión a incorporarse a la Federación Sindical, que es la federación gremial bajo control comunista creada por el gobierno para controlar a los trabajadores agremiados. A respecto de lo anterior la CIDH recomendó: *“Garantizar el derecho de los individuos a organizarse y reunirse con propósitos políticos pacíficos y para divulgar sus ideas entre la población en general”* (Recomendación 7.) Esta recomendación, a nuestro entender, es un tanto ambigua, pues a primera vista pareciera solamente pedir al Estado que asegure el pleno ejercicio del derecho de reunión, dejando por fuera el de asociación. Sin embargo cuando habla de “organizarse y... con propósitos políticos” consideramos que también reclama el derecho a organizar partidos políticos.

- La situación de muchos exiliados que por el hecho de oponerse de alguna manera al gobierno de facto, o ser contrarios a sus intereses tuvieron que abandonar el país por algún tiempo. Se mencionan, entre otros, los siguientes casos de personas exiliadas: Leopoldo Aragón, Roberto Eisenmann, Guillermo Ford, Alberto José Quirós, Eusebio Marchosky y Winston Robles. Por eso la CIDH, con base en estas consideraciones estimó pertinente recomendar al Estado: *“Dar cumplimiento a las normas internacionales, consagradas en la Constitución de Panamá, que prohíben la expatriación de ciudadanos panameños...”* (Recomendación 5).

En el penúltimo capítulo relativo a las Conclusiones, la CIDH hace una diferencia entre un periodo comprendido entre 1969 - 1972 y otro comprendido entre 1972 - 1977, el primero de ellos caracterizado por un duro régimen dictatorial que estaba afianzándose, fue en ese lapso donde se registraron las peores violaciones a los derechos humanos, y luego en el periodo posterior a 1972 tuvo lugar, lo que la CIDH consideró, una *“evidente mejora”*, aunque subsistían otra serie de situaciones contrarias al respeto de los derechos fundamentales como los exilios; las restricciones indebidas a la libertad de expresión, reunión y asociación; la preeminencia jurídica y política del Jefe de Gobierno Gral. Omar Torrijos H.; la falta de control político por parte del órgano representativo (la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento) por no tener atribuciones efectivas para ese fin y la presencia de factores que interfieren en la independencia estructural y operativa del Poder Judicial.

Para nosotros reviste particular importancia el que la CIDH haya considerado que los hechos ocurridos en Panamá entre 1969 y 1978, “*no alcanzan a configurar un cuadro de violación sistemática de derechos fundamentales*”. Nosotros no estamos de acuerdo con esta conclusión de la Comisión Interamericana porque efectivamente sí hubo un patrón de violación sistemática de los derechos humanos en Panamá, al menos en el período de 1969 a 1972, porque se creó todo un marco jurídico diseñado a reprimir cualquier manifestación, que a juicio del Gobierno, pudiera ser contraria a sus intereses -en sentido muy amplio- ; los militares, funcionarios de instrucción y administradores de justicia que llevaban a cabo esta represión gozaban de total impunidad para actuar y en definitiva había todo una lógica interna que orientaba este actuar del Estado. Además de darse algunas situaciones que individualmente consideradas también constituían patrones aislados de violaciones a derechos humanos, como por ejemplo la práctica sistemática llevada a cabo por la Guardia Nacional y los Jueces Nocturnos para suministrar mano de obra a los trabajos estacionales del centro penal de Coiba.

El último capítulo del comentado informe enumera las recomendaciones que hizo la CIDH al Gobierno Panameño, las cuales ya hemos ido presentando en los párrafos anteriores.

c) El reporte contenido en el Informe Anual de 1978

Como explicó posteriormente la CIDH, debido a la cooperación ofrecida por el Gobierno de Panamá en suministrar documentación y tomar posteriormente las medidas que contribuyeron a la observancia de los derechos humanos en varias esferas, este organismo de la OEA decidió publicar el Informe Especial de País, pero no presentarlo a la Asamblea General de la OEA. La CIDH, en cambio, decidió el 29 de junio de 1979, incluir en su Informe Anual correspondiente a sus actividades de 1978, en la Sección Cuarta referente a la situación de los derechos humanos en varios países, un pequeño informe donde se resumen los puntos más importantes del Informe Especial; se toman en cuenta las observaciones que hizo el Gobierno Panameño al Informe Especial; se evalúa el cumplimiento que dio el Estado Panameño a las recomendaciones contenidas en el referido Informe Especial y con base a lo anterior, emitió, finalmente, una Resolución sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá.

En la precitada Resolución, la CIDH toma nota de algunos cambios en la legislación panameña que tendían a una mayor observancia de los derechos hu-

manos en general, se destacan entre estas modificaciones las siguientes: el fin de la vigencia del Art. 277 de la Constitución; la atribución a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos de la facultad de aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Contralor y del Sub-Contralor y las reformas pertinentes al ejercicio de la función legislativa de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

Sin embargo, también se señalaron en el reporte *in comento* otras circunstancias contrarias al deber de respetar y garantizar los derechos humanos, veamos:

- Con posterioridad al 1 de junio de 1978 la CIDH recibió noticia de tres fallecimientos donde se alega responsabilidad del Gobierno de Panamá: Román Rivera Montenegro, Jorge Antonio Camacho Castro y Demóstenes Rodríguez.
- No se tomaron medidas conducentes a dar cumplimiento a las Recomendaciones 8 y 9. Especialmente con relación a los detenidos en Coiba.
- No se tomaron medidas conducentes a dar cumplimiento a las Recomendaciones 3 y 4. Tampoco se han tomado medidas respecto a lo que la CIDH manifestó acerca del Sistema de Juzgados Nocturnos de Policía.
- Con respecto al Derecho a la Libertad de Expresión, la CIDH consignó, en esta Resolución, algunos hechos como: el ataque a Radio Mía; la cancelación de la licencia del comentarista radial Juan Barrera Salamanca; las restricciones al ejercicio libre del periodismo impuestas por la Ley N° 67 de 1978²⁴.

2- La visita *in loco* a Panamá de 1989, su Informe Especial de País y el seguimiento posterior que le dio la CIDH

Para comprender tanto la razón de ser de esta visita *in loco*, como el contenido de este Informe Especial de País, es preciso que tengamos una idea clara de ciertos acontecimientos que los precedieron y constituyeron su causa. A continuación presentamos aquellos hechos que la propia CIDH considera relevantes:

- El 31 de julio de 1981 muere en un atentado el General Omar Torrijos Herrera, le suceden en la comandancia de la Guardia Nacional el Coronel Florencio Flores Aguilar y luego el General Rubén Darío Paredes.

- El 31 de julio de 1982 el Presidente Arístides Royo renuncia a su cargo por presiones del General Rubén Darío Paredes. El Vicepresidente Ricardo De la Espriella asume la Presidencia de la República.
- El 12 de agosto de 1983 el General Manuel Antonio Noriega asume el comando de la Guardia Nacional
- El 15 de febrero de 1984 presenta su renuncia el Presidente Ricardo De la Espriella, presionado por las Fuerzas de Defensa. Asume la presidencia el Dr. Jorge Illueca.
- En las elecciones del 6 de mayo de 1984 se lleva a cabo un fraude masivo. De esta forma es proclamado Presidente el candidato oficialista Nicolás Ardito Barletta (por 1,713 votos).
- El 13 de septiembre de 1985 se da el homicidio del Dr. Hugo Spadafora Franco.
- El 27 de septiembre de 1985 el Presidente Nicolás Ardito Barletta es obligado a renunciar por presiones de las Fuerzas de Defensa, claramente por sus intenciones de investigar el caso Spadafora. Asume la Presidencia Erick Arturo del Valle.
- A partir de junio de 1987 la CIDH comienza a recibir numerosas y graves denuncias de violaciones a derechos humanos.
- El 6 de junio de 1987 el, recientemente retirado, Coronel Roberto Díaz Herrera acusa al General Noriega de haber participado en la muerte del General Omar Torrijos en el fraude electoral de 1984, en el asesinato de Hugo Spadafora, en la renuncia forzada del ex-Presidente Nicolás Ardito Barletta y en otros hechos de corrupción política.
- El 10 de junio de 1987, el Presidente de la República Eric Arturo del Valle por Decreto del Consejo de Gabinete N° 56 (Gaceta Oficial 20.820) declaró un estado de urgencia en todo el territorio nacional.
- El 29 de junio de 1987 se levantó el estado de urgencia.
- El 27 de julio de 1987 el Coronel Eduardo Díaz Herrera es violentamente detenido y sus familiares expulsados del país. Posteriormente a mediados de diciembre de ese año el Coronel Díaz Herrera es expulsado a Venezuela.
- El 4 de febrero de 1988 un Jurado de Miami, Florida, acusa al General Noriega de tráfico internacional de drogas.
- El 25 de febrero de 1988 el Presidente Del Valle anuncia en un discurso televisado que había destituido al General Noriega de la Comandancia de las Fuerzas de Defensa.

- El 26 de febrero de 1988 la Asamblea Nacional realiza una reunión de emergencia y procede a destituir al Presidente Erick Arturo Del Valle y al Primer Vicepresidente Roderik Esquivel, designando como Ministro Encargado de la Presidencia a Manuel Solís Palma.
- En marzo de 1988 el Gobierno de Estados Unidos anuncia las sanciones diplomáticas y económicas contra Panamá.
- El 18 de marzo de 1988, mediante Decreto del Consejo de Gabinete N° 11 (Gaceta Oficial 21.012) es reimpuesto el estado de urgencia en todo el territorio nacional.
- En su 74° periodo de sesiones, llevado a cabo el 15 y 16 de septiembre de 1988, la CIDH decide realizar una visita *in loco* en Panamá. A los pocos días el Gobierno da su consentimiento para llevar a cabo esa visita²⁵.
- Entre el 27 de febrero y el 3 marzo de 1989 se lleva a cabo la referida visita *in loco* en Panamá.
- El 7 de mayo de 1989 se llevan a cabo las elecciones previstas donde hubo fraude también, al igual que en las anteriores. Realmente ganan los candidatos de oposición.
- El 10 de mayo el Tribunal Electoral mediante Decreto N° 58 anula esas elecciones.
- El 24 de agosto de 1989, el Presidente de la XXI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, Julio Londoño Paredes (Colombia) emite una Declaración en la que solicita a la CIDH que visite nuevamente Panamá para: “completar y actualizar la información sobre la situación de los derechos humanos en ese país”²⁶.
- El 25 de agosto de 1989 la CIDH solicita la anuencia del Gobierno Panameño para llevar a cabo una segunda visita *in loco* ese año.
- El 31 de agosto, el Consejo de Estado²⁷ designa a Francisco Rodríguez como Presidente de la República e instituye la Comisión Legislativa integrada por 41 miembros que cumplirá las funciones de la Asamblea Legislativa.
- El 12 de septiembre de 1989 el Gobierno de Panamá acepta que se lleve a cabo esta segunda visita, pero después del 20 de noviembre de ese año. La intención de la CIDH es realizar la visita antes de la siguiente Asamblea General de la OEA que se iba a realizar a partir del 13 de noviembre de ese año, precisamente para elaborar un Informe de País más completo y presentarlo a la Asamblea General de la OEA. Pero el Gobierno Panameño, hábilmente, no acepta que la referida visita se llevara a cabo antes

de esa fecha.

- El 26 de septiembre de 1989 la CIDH adopta provisionalmente el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá.
- El 29 de septiembre de 1989 la CIDH remite ese informe “provisional” al Gobierno Panameño para que lo examine y envíe sus observaciones.
- El 30 de octubre de 1989 Panamá le envía a la CIDH sus observaciones a este Informe.
- El 9 de noviembre de 1989 la CIDH aprueba definitivamente el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá de 1989.

a) La Visita

Como ya hemos mencionado, la visita *in loco* se llevó a cabo entre el 27 de febrero y el 3 de marzo de 1989, en el medio de un período especialmente agitado y tenso para la sociedad panameña, por lo cercano que estaba a las elecciones del 7 de mayo de 1989. Durante la visita, la Comisión Especial designada a tal efecto, se reunió con las más altas autoridades gubernamentales de los tres órganos del Estado, incluido el General Manuel A. Noriega. También pudo reunirse con representantes de distintos sectores de la sociedad panameña tales como: grupos de derechos humanos, partidos políticos, medios de comunicación social, Iglesia Católica, organismos empresariales, sindicales, gremiales, de carácter humanitario y clubes cívicos. Además, la delegación pudo visitar los centros penitenciarios siguientes: la Cárcel Modelo, Isla Penal de Coiba, Cárcel de David, Centro Femenino de Rehabilitación y la Sala 31 del Hospital Santo Tomás.

b) El Informe Especial de País de 1989

Este Informe se refiere a la situación de los derechos humanos en Panamá desde el 10 de junio de 1987, día en que el Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo N° 56 declaró el estado de urgencia, hasta el 26 de septiembre de 1989, fecha en que la Comisión Interamericana adoptó provisionalmente este informe.

La Comisión Interamericana lamentó que el Gobierno de Panamá no le haya permitido realizar una segunda visita *in loco*, ya que de haber sido así este organismo habría podido recopilar más información y por ende elaborar y presentar a la Asamblea General de la OEA un Informe más completo.

Como es el uso de la CIDH, este documento comienza con una parte introductoria donde se define el contexto en el cual se inserta tanto la visita *in loco* como el propio informe; seguidamente presenta el marco jurídico, tanto nacional como internacional, donde se fundamenta la tutela de los derechos humanos y se presenta la estructura organizativa del Estado; luego analiza la situación de aquellos derechos que considera más relevante dada la situación particular del país sobre el cual se está haciendo el informe y finalmente expone sus conclusiones y recomendaciones.

En el Capítulo I, relativo al sistema político y normativo de Panamá, la CIDH fue clara al considerar que la disposición contenida en el Art. 51 de la Constitución Nacional²⁸, relativa al estado de urgencia (llamados también estados de excepción o de suspensión de garantías constitucionales) es violatoria del Artículo 27 de la CADH, que define los parámetros dentro de los cuales un Estado debe orientar sus actuaciones en estas situaciones. Esto es así, porque el citado Art. 51 de la Constitución facultaba (y aún faculta) al Gobierno a suspender el artículo 23 relativo al recurso de *habeas corpus*. La Corte Interamericana en su Opinión Consultiva N° 8 estableció que el *habeas corpus* es un mecanismo legal que sirve para proteger otros derechos como el derecho a la vida o el derecho a la integridad personal que no son susceptibles de suspensión²⁹, por lo tanto, de acuerdo con tal pronunciamiento, relativo a la interpretación del Art. 27 de la CADH, no se puede suspender el recurso de *habeas corpus*. Así por ejemplo, el 10 de junio de 1987 se declaró un estado de urgencia que no se ajustaba a las obligaciones internacionales asumidas por Panamá.

Derecho a la Vida y Derecho a la Integridad Personal: Con relación al primero de estos derechos, la CIDH se refirió al Caso Hugo Spadafora y señaló que es el caso de violación al derecho a la vida más notorio de que haya tenido conocimiento hasta ese momento, debido a la incidencia que este acontecimiento tuvo en los sucesos posteriores y a la falta de investigación por parte del Gobierno. La CIDH reiteró lo decidido en su Resolución de Fondo N° 25/87 del 23 de septiembre de 1987, donde encontró al Estado Panameño responsable de violar los artículos 4, 5, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y llamó la atención sobre el hecho que a cuatro años del crimen cometido al Dr. Sapadafora, la justicia panameña no sólo no había esclarecido el hecho, sino que tampoco había demostrado ningún interés en investigar a fondo ese crimen.

En cuanto al Derecho a Integridad Personal la CIDH se refirió a dos patrones distintos de violación: Por un lado, la represión que se ejercía contra las manifestaciones públicas en contra del gobierno, situación ésta que se agravó

desde la crisis de 1987. Esta represión era llevada a cabo directamente por las fuerzas antimotines “Dobermans” y por los “Batallones de la Dignidad” que, como bien los califica la CIDH, eran realmente escuadrones paramilitares. Estos criminales encargados de sofocar las manifestaciones utilizaban varillas, bastones, armas de perdigones, mangueras, gas lacrimógeno e incluso armas de fuego; además, entraban en hospitales, escuelas, universidades y otras instituciones. Luego de la refriega, muchos de los manifestantes eran detenidos por períodos cortos de tiempo, suficiente para que aprendieran la lección. Durante la detención eran sometidos a torturas no sofisticadas, como golpes de todo tipo, abusos sexuales y reclusión en condiciones inhumanas de hacinamiento y junto con presos comunes.

El otro patrón al que se refirió la CIDH era el llevado a cabo por el G-2 y el DENI, contra víctimas individuales seleccionadas previamente. Las víctimas eran sometidas a formas más sistemáticas de torturas como por ejemplo: la aplicación de choques eléctricos en partes sensibles del cuerpo; personas colgadas de las muñecas; usos de máscaras; despojos de vestiduras, privación de sueño, duchas heladas en habitaciones frías y uso de confinamiento solitario. El objetivo de este procedimiento era obtener información y/o lograr que la víctima se autoinculpara. Muchas de las víctimas fueron posteriormente obligadas a autoexiliarse. La CIDH señaló que el derecho a la integridad personal ha sido reiteradamente violado por los agentes del Gobierno y que existe incontrovertible evidencia del trato degradante y a veces cruel e inhumano con respecto a los críticos u opositores al Gobierno.

La CIDH, además, se refirió brevemente a otros casos de violación al derecho a la vida en los que se evidencia *prima facie* la responsabilidad del Estado, para lo que citamos a las víctimas siguientes: Eduardo Enrique Carrera Sierra; Armando Morán Núñez; Efraín Guzmán; Antonio González Santamaría; Padre Nicolás Van Kleef y Manuel Alexis Guerra. A juicio de la CIDH la mayor responsabilidad que le cabe al Gobierno en lo que concierne a este derecho es que no sólo no ha investigado estas muertes, sino que por el contrario ha encubierto a los responsables. También señaló los casos siguientes de violación al derecho a la integridad personal: Carlos Valencia; Guillermo Fernández, Lorenzo Hincapié; Jorge Cazasola; Roberto Arosemena; Ricardo A. Marrone Vergara, Fernando A. Fernández, Antonio Cuevas, Omar Pitti, Domingo Solís y Wendel Angulo.

En vista de lo anterior la CIDH recomendó:

Cesar en forma inmediata la violencia y hostigamiento ejercidos en contra de la población civil por las Fuerzas de Defensa, policiales y grupos armados, a fin de evitar nuevas pérdidas de vidas y violaciones a la integridad personal tal como ha venido ocurriendo. También, de manera inmediata, deben cesar las torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes inflingidos por las Fuerzas de Defensa a las personas privadas de su libertad (Recomendación 1.).

Con respecto al Derecho a la Justicia y al Proceso Regular la CIDH volvió a pronunciarse enfáticamente acerca del hecho que las autoridades tanto del Órgano Judicial, como del Ministerio Público y del Sistema Penitenciario, no eran realmente independientes y tenían que someterse inevitablemente a la voluntad de la cúpula militar. De ahí que muchas veces los crímenes perpetrados por las Fuerzas de Defensa, los Batallones de la Dignidad y otros esbirros del régimen, no eran investigados y mucho menos sancionados, permaneciendo así en la impunidad. Es por ello que no exista un efectivo control judicial de las detenciones llevadas a cabo contra los opositores al régimen y que en situaciones donde los militares debían cumplir órdenes impartidas por autoridades judiciales, como por ejemplo una orden de libertad a favor de una persona detenida, los oficiales de la Guardia Nacional encargados de ejecutarla se negaran descaradamente a hacerlo y de ahí también que el recurso de *habeas corpus* contemplado en el Art. 23 de la Constitución Nacional, haya sido en la práctica totalmente inefectivo, ya que tanto los estamentos de “seguridad” del Estado, como las autoridades judiciales sistemáticamente empleaban todo tipo de subterfugios y estrategias para no darle el trámite y los efectos que le otorga nuestra legislación. Esto realmente no era nuevo, ya que en el Informe de país de 1978 vimos que la CIDH comentaba a fondo sobre esta situación de la administración de justicia.

La CIDH prestó particular atención a la forma cómo ha sido concebida y regulada la institución de los Corregidores³⁰, cuya sola existencia, a criterio de este organismo viola los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana de Derechos Humanos. Esta figura no se ajusta a los principios y normas de la CADH por los motivos siguientes:

- Son funcionarios del gobierno municipal que ejercen funciones judiciales, nombrados y removidos libremente por el Alcalde. Como señaló la CIDH: “... se trata de una sustracción por parte del Poder Ejecutivo, de

responsabilidades que deberían corresponder exclusivamente al Poder Judicial, que se presta para abusos, así como también para persecuciones de carácter político”.

- El procedimiento seguido ante los Corregidores es oral, excesivamente sumario y en la práctica es ajeno a todo tipo de control judicial. Ésta situación se torna especialmente grave al considerar que estas autoridades están facultadas para imponer penas hasta de 365 días de arresto.
- No se requiere casi ningún requisito para ocupar el cargo, salvo ser mayor de edad³¹.
- Se denunciaba en el Informe que en aquella época los Corregidores habían extendido ilegalmente su competencia a fin de procesar a quienes participaban en manifestaciones políticas, bajo el supuesto que han desobedecido o agraviado a miembros de las Fuerzas de Defensa.

Frente a esta situación particular la CIDH resolvió recomendar al Gobierno de Panamá ajustar la naturaleza y funcionamiento de la institución de los Corregidores a lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos³².

El análisis del Derecho a la Libertad Personal se coloca estrechamente ligado a otros derechos, tales como, el derecho a la vida, a la integridad personal y al derecho a la justicia y al debido proceso. A este respecto, la CIDH condenó algunas prácticas como: las detenciones masivas de manifestantes, seguidas de períodos irregulares de detención y en la mayoría de los casos sometidos también a tratos crueles, inhumanos y degradantes (verbigracia Víctor Manuel Caride González y Antonio Gálvez, entre muchos otros); la privación de libertad de ciertos opositores políticos sin una orden de detención y sin ser puestos a órdenes de autoridad competente, muchas veces torturados y obligados a exiliarse (verbigracia Alberto Conte, Isaac Ismael Rodríguez y Roberto Brenes).

Además se señalan casos en los que se detuvo también a familiares de ciertos opositores políticos, con el fin de ejercer presión sobre éstos. Así, al CIDH analizó el caso del Sr. Humberto Reynolds Unamuno, cuya esposa, la Sra. Dilsa Espino de Reynolds y su hijo, el Sr. Carlos Humberto Reynolds, fueron detenidos por 92 días, con el aparente propósito que el Sr. Reynolds Unamuno se entregara. También se expone el caso de la Sra. Diana del Río Batres, hermana del Mayor Moisés del Río, quien permaneció más de cinco meses ilegalmente detenida sin que se formularan cargos en su contra. La CIDH concluyó, luego de analizar esta situación, que: *“la violación al derecho a la libertad personal permite crear un ambiente propicio para otras violaciones a los derechos hu-*

manos, como por ejemplo a las garantías judiciales, a la integridad personal y a la vida". Ciertamente, y como años después la Corte Interamericana ha repetido constantemente en su jurisprudencia: "...una persona ilegalmente detenida se encuentra en una situación agravada de vulnerabilidad, de la cual surge un riesgo cierto de que se le vulneren otros derechos, como el derecho a la integridad física y a ser tratada con dignidad"³³ (lo resaltado es nuestro). Ciertamente que la detención ilegal o arbitraria de una persona es un medio para alcanzar algún otro fin, es, por así decirlo, el primer paso para someterlo u obligarlo a algo peor, que en definitiva, sería el verdadero objetivo del Gobierno.

A este respecto la CIDH recomendó al Gobierno:

"Proceder de manera inmediata a poner en libertad a las personas que se encuentren detenidas por razones de orden político, incluyendo a los militares que fueron privados de su libertad en el curso de 1988 y que han superado con exceso los términos legales"³⁴ (Recomendación 2).

En lo concerniente al Derecho de Circulación y Residencia, en este documento se toma nota de como el Gobierno utilizó el exilio forzado de sus opositores como medio de represión. Esta es otra de las características propias de los regímenes dictatoriales en general, y en nuestro país una de las principales fuentes de violaciones a los derechos humanos de esa época. Como quedó consignado también en el, ya comentado, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá de 1978, en el presente Informe de 1989 se toma en cuenta el exilio de algunos periodistas y dueños de medios de comunicación, como por ejemplo: Roberto Eisemann, dueño del diario "La Prensa", Alberto Conte, Presidente del Colegio Nacional de Periodistas, Homero Londoño, Iris Adames, Alfredo Jiménez Vélez y la comentarista y entonces legisladora Mayín Correa.

Este Informe enfatiza la persecución a la que fueron sometidos no solamente los propios exiliados, sino también sus familiares y allegados. Este es un rasgo propio del Gobierno del General Noriega, pues esto no se daba, bajo el mando del General Torrijos. En este contexto se citaron los casos del Ingeniero Humberto Ernesto Reynolds Unamuno, donde su esposa e hijo fueron detenidos por 43 días, y donde también su hija Annette Reynolds y su yerno Jorge Córdoba fueron también perseguidos; y el caso del Mayor Moisés Del Río donde muchos de los parientes y amigos fueron detenidos, torturados e incluso obligados a exiliarse, entre ellos: su hermana Diana Batres, su esposa María Melillo

de Del Río y sus amigos, Julio Chen Márquez y Giovanni Carlucci.

También se menciona en esta sección el caso del Dr. Carlos F. Alfaro quien al volver a Panamá luego estar un tiempo exiliado en Estados Unidos, fue detenido el 6 de octubre de 1988, torturado y obligado a salir del país nuevamente.

En vista de la gravedad de esta situación la CIDH fue muy oportuna al recomendar con mucha que determinación: “*Autorizar de inmediato el retorno de los exiliados con las garantías adecuadas para su seguridad y para el ejercicio de sus derechos políticos*” (Recomendación 3).

De esta forma, llegamos a los dos últimos derechos analizados por la CIDH en este Informe y a los cuales dedicó particular atención. Estos son el Derecho a la Libertad de Pensamiento y de Expresión y los Derechos Políticos.

Luego de su examen del Derecho a la Libertad de Expresión, la CIDH fue tajante al concluir que ésta: “...no puede ser ejercida por los panameños y sus instituciones”. Se enumera como instrumentos de restricción: el uso de la fuerza pública en forma ilegal y violenta, el ataque a la vida, la libertad, la integridad personal, la propiedad, los derechos de asociación y reunión de periodistas y de responsables de medios de comunicación, la aplicación caprichosa de reglamentaciones legales y la creación de instrumentos normativos *ad-hoc* para la restricción, cancelación de licencias, la falta de respuesta positiva del Órgano Judicial a las reiteradas solicitudes de amparo presentadas en busca de una protección judicial a violaciones a este derecho.

Entre las disposiciones legales que se señalaron como violatorias de este derecho están:

- La Ley 11 de 1978³⁵: que prohíbe la difusión de “noticias falsas y no autorizadas”, lo que representa una involución legislativa, pues esta prohibición había sido eliminada por la Ley 8 de 1978, que derogaba el Decreto de Gabinete 343 de 1969;
- El Decreto Ejecutivo N° 61 de 1987³⁶: que instaura como causal nueva por la cual las autoridades podían cancelar licencias de radiodifusión, si se exhortaba a la alteración del orden público, a la comisión de delitos o al incumplimiento de la Constitución o a las leyes de la República;
- El Decreto de Ejecutivo 61-A de 1987³⁷: por la cual se incluyen a los canales de televisión como objeto de las causales de restricciones o cancelación de licencia, las que desde 1962 indicaba el Decreto 155 del 28 de mayo de 1962 en su artículo 4.
- El Decreto Ejecutivo N° 21 de 1988³⁸: que establecía la obligación de

encadenar las radioemisoras a la cadena oficial, cuando el Ministerio de Gobierno y Justicia lo indicara; y

- El Decreto Ejecutivo N° 66 de 1988³⁹: mediante esta reglamentación del Art. 4 de la Ley 11 de 1978 se imposibilitó en la práctica la publicación de nuevos periódicos no adictos al Gobierno, como el caso del periódico Hoy.

En esta sección del Informe se exponen los casos de algunos medios de comunicación que fueron clausurados, temporal o indefinidamente, tales como:

- Televisoras: Canal 5 y Canal 4 (suspendieron la transmisión de sus noticieros por varios meses)
- Radioemisoras: K.W. Contiente, Radio Mundial, Radio Exitosa, Radio Noticias, Radiodifusora R.P.C.
- Periódicos: Diario La Prensa, Semanario Quiubo, Diario El Siglo, Diario Extra.

También se consignan en este informe otros hechos como la denegación de la personería jurídica al Colegio Nacional de Periodistas -mientras sí les otorgaba dicha personería a la Unión Nacional de Mujeres Periodistas y a la Unión Nacional de Periodistas, grupos estos que sí respondían a los intereses y a la línea de pensamiento y acción del Gobierno- y la prohibición impuesta a los partidos políticos de oposición de producir y distribuir sus boletines noticiosos, por ejemplo: El Arnulfista, El Pica Gallo y la Estrella Verde. Además de la ya mencionada persecución y, en muchos casos, exilio forzado de periodistas.

En vista de esta situación la CIDH recomendó: *“Autorizar de inmediato el funcionamiento de los órganos de expresión que están impedidos de hacerlo” (Recomendación 4)*. Esta recomendación, además de ser tajante, pues exige que se cumpla sin dilación alguna, es abarcadora pues indica que se debe autorizar que vuelvan a operar **todos** los medios de comunicación que estén impedidos de hacerlo, obviamente que hayan sido cerrados como consecuencia de sus opiniones no afines a la línea oficial.

Este informe se refiere finalmente a los Derechos Políticos, a lo que, como habíamos comentado, les dedica particular atención. La razón de esto es muy sencilla de comprender, Panamá estaba siendo gobernada por un régimen dictatorial desde hacía más de veinte años, por tanto las instituciones democráticas y el estado de derecho habían sido desnaturalizados y trastocados en función de

la conveniencia del régimen, de forma tal que se mantuviera su estabilidad y su permanencia. De ahí que precisamente la gran mayoría de las violaciones a los derechos humanos que se señalan en este informe, sean producto de la represión que ejercía el Gobierno contra aquellos que de una u otra forma y desde ámbitos diferentes, le oponían políticamente. No olvidemos que para comprender la naturaleza de las violaciones a los derechos humanos hay que hacer una lectura política e histórica de los hechos que son la causa de dichas violaciones.

Es por esto que la CIDH comienza su análisis de los Derechos Políticos haciendo énfasis en el compromiso político continental que reconoce a la democracia representativa como el sistema de gobierno al que todos los Estados deben aspirar y como el que mejor garantiza la vigencia de los derechos humanos. A este respecto la CIDH cita el Art. 3.d. de la Carta de la OEA que establece, al referirse a los Principios de la OEA que: *“la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”*⁴⁰. Además, y sigue explicando la CIDH, uno de los elementos centrales del sistema de democracia representativa es el ejercicio de los derechos humanos en general y en especial de los políticos. Esto ha sido reconocido constantemente en resoluciones y declaraciones de la Asamblea General de la OEA, como la reciente Carta Democrática Interamericana⁴¹ que establece en su Preámbulo:

REAFIRMANDO que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y reconociendo la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia.

Así como también señala, en el Art.7 de su Parte II relativa a la Democracia y los Derechos Humanos, que:

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

Al entrar a analizar la situación del respeto de los Derechos Políticos en nuestro país, la CIDH hizo especial énfasis en todo lo relativo a los procesos electorales, entre otras razones porque la visita *in loco* se dio pocos meses antes de las elecciones de mayo de 1989. La CIDH tomó nota de una serie de situaciones que preocupaban a diversos sectores de la sociedad y que fueron denunciadas ante este organismo, tales como:

- Las forma como fueron elaboradas y aprobadas las más recientes reformas al Código Electoral que fueron introducidas por medio de la Ley N° 9 del 21 de septiembre de 1988,
- La falta de imparcialidad de los tres Magistrados del Tribunal Electoral y del Fiscal Electoral;
- La conformación de las mesas de votación de forma tal que eran controladas por los partidos de la línea oficialista (Coalición para la Liberación Nacional: COLINA);
- Las numerosas irregularidades en el registro de votantes, como el incremento inexplicable de la población electoral. La creación de electores falsos; la dotación a partidarios del Gobierno de varias cédulas de identidad personal; el traslado ilegal de miles de electores a circuitos donde la oposición es especialmente fuerte; el registro de electores en circunscripciones electorales lejanas de su domicilio y el mantenimiento, en el padrón electoral, de electores difuntos,
- Las severas restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, que como vimos anteriormente iba desde la detención, tortura y exilio de los periodistas hasta el cierre de los medios de comunicación. Lo que colocaba a los sectores de oposición en una clara desventaja en relación con la coalición oficialista. A respecto de la relación democracia-libertad de expresión, Méndez y Pizarro hemos señalado que: “... *la libertad de expresión está estrechamente ligada al ejercicio de los derechos políticos, y por ello se requiere que se respete la libertad de expresión para que aquellos sean ejercidos de acuerdo con las exigencias de una sociedad democrática*”⁴².
- El exilio forzado de muchos dirigentes políticos, como ya se vio también y los excesivamente violentos y cobardes ataques que los miembros de las Fuerzas de Defensa y los Batallones de la “Dignidad” desplegaron contra quienes, siendo de oposición, ejercían su derecho de reunión pacífica. Mientras que el Gobierno ponía en marcha toda su maquinaria para

nutrir de simpatizantes las manifestaciones de COLINA, para lo que iba desde facilitar el transporte hasta amenazar con el despido a los funcionarios que no asistieran. La CIDH se refirió incisivamente a las turbas de maleantes conocidas como “Batallones de la Dignidad”, reconociendo que en la práctica no eran utilizados para los fines por los que fueron creados, sino, que muy por el contrario, eran utilizados únicamente para atacar a los manifestantes de la oposición.

En vista de lo cual la CIDH concluyó que: *“En efecto, el sistema legal e institucional vinculado a la organización del acto electoral no ofrecía garantías de una actuación imparcial de los órganos encargados de ejecutar las acciones vinculadas con el mismo”*. Toda vez que como ella misma señala en el Informe que comentamos: *“La autenticidad que debe caracterizar a las elecciones, en los términos del artículo 23 de la Convención Americana, implica que exista una estructura legal e institucional que conduzca a que el resultado de las elecciones coincida con la voluntad de los electores. La legislación y las instituciones electorales, por tanto, deberán constituir una garantía del cumplimiento de la voluntad de los ciudadanos”*.

Con respecto a las Elecciones del 7 de mayo de 1989, la CIDH recibió información de numerosas irregularidades, tales como:

- La carencia de provisión suficiente de papeletas de la oposición;
- La tardanza en el inicio de la votación en algunas áreas rurales;
- La votación repetida por parte de soldados de las fuerzas de defensa;
- La compra de votos y
- Los robos de actas por miembros de las Fuerzas de Defensa y los Batallones de la “Dignidad”;

La CIDH considera *menores* a estas irregularidades porque pese a ellas, no lograron alterar significativamente los resultados de las votaciones, lo que se reflejó muy bien en el primer conteo de votos. Sin embargo, lo grave, el verdadero fraude se dio en los escrutinios llevados a cabo por las Juntas de Escrutinio de Circuito Electoral y por la Junta Nacional de Escrutinio. Algunas Juntas Circuitales fueron atacadas y otras no se reunieron por temor a ser atacadas. No se permitió el cotejo de las actas de mesa con las actas circuitales alteradas. No se permitió a los representantes de la oposición mostrar como prueba del fraude las actas circuitales genuinas que tenían en su poder, aun cuando las actas cir-

cuitales que se presentaban en la Junta Nacional aparecían sin las firmas de los representantes de los partidos de la oposición y muchas veces adulteradas en forma descarada.

Tres días después, el 10 de mayo, el Tribunal Electoral mediante Decreto N° 58 declaró la nulidad de las elecciones, basándose en una supuesta injerencia extranjera en el curso regular de las elecciones. Ese mismo día se dio la muy recordada manifestación de la cruzada civilista donde fueron gravemente heridos dos de los tres candidatos y asesinado el guardaespaldas Manuel Alexis Guerra. El 4 de junio siguiente, la oposición, basándose en las actas del 80.9% de las mesas de votación dio a conocer que de acuerdo con este recuento habían ganado las elecciones presidenciales con un 65% sobre un 26% de votos que obtuvo COLINA. El 24 de agosto el Presidente de la XXI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA emitió una Declaración solicitando a la CIDH que realice una segunda visita a Panamá. El 1 de septiembre, en un acto carente de todo sustento constitucional, asumió la Presidencia de la República el Ingeniero Francisco Rodríguez.

En vista de lo anterior la CIDH concluyó:

A pesar de las numerosas restricciones impuestas por el Gobierno a la oposición, la información proporcionada a la Comisión indica que el resultado de la elección resultó favorable a la Alianza Democrática de Oposición Civilista, lo cual provocó la anulación de las elecciones por el Tribunal Electoral. El Gobierno, sin embargo, no ha sido capaz de superar la situación creada y se ha visto en la necesidad de recurrir a fórmulas que carecen de base constitucional para continuar administrando el país...

Lo único que justificaría la acción de un Gobierno que se autodenomina provisional, sería la búsqueda directa, inmediata y sin condiciones, de la voluntad popular, para retornar cuanto antes al orden constitucional, invitando para ello a todos los sectores representativos de la población nacional. No hacerlo será condenar al pueblo panameño a un aislamiento internacional progresivo tanto en el orden político como en el económico, con las conocidas secuelas de desempleo, hambre, falta de salud, marginación, etc...

En vista de lo cual la CIDH decidió recomendar al Estado:

Restituir el ejercicio de los derechos políticos, a través de un proceso auténticamente democrático que restaure el orden constitucional y en el que se respeten los derechos de todos los panameños (Recomendación 5).

Restablecido el ordenamiento constitucional de acuerdo con la Convención Americana de Derechos Humanos a través del ejercicio de los derechos políticos, adoptar las medidas siguiendo lo establecido en los respectivos artículos de dicha Convención, para que tal ordenamiento se perfeccione a través del fortalecimiento del Poder Judicial, de la consolidación de las garantías al ejercicio de los derechos humanos y de la subordinación del poder militar al poder civil. De esa forma se logrará establecer el Estado de Derecho, elemento fundamental del sistema de democracia representativa que es el que mejor garantiza la vigencia de los derechos humanos y constituye la base para la solidaridad hemisférica tal como lo establece la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Recomendación 6).

Este Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá de 1989 presenta marcadas diferencias con relación a su similar de 1978. En primer lugar la visita *in loco* de 1977 se realizó gracias a la iniciativa del Gobierno del General Omar Torrijos de invitar a la CIDH, en cambio de visita *in loco* de 1989 se llevó cabo partiendo de una decisión tomada por la propia CIDH que luego el Gobierno Panameño “invitara” o autorizara esa visita, no es relevante para este análisis.

El Informe de 1977, si bien es cierto que fue publicado, no fue formalmente presentado por la CIDH a la Asamblea General de la OEA, ya que este organismo tomó en consideración factores tales como la cooperación brindada por el Estado durante toda la visita y la actitud del Gobierno posterior al Informe, donde la CIDH, si bien reconoció que habían algunas recomendaciones que no se habían cumplido, sí reconoció que el Gobierno Panameño había dado pasos encaminados hacia un mayor respeto de los derechos fundamentales; en cambio el Informe de 1989 no sólo fue presentado a la Asamblea General de la OEA, sino que la situación que lo produjo era tan alarmante que otro organismo de la OEA, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores⁴³ intervino para solicitar a la CIDH que realizara otra visita para poder presentar a la Asamblea General de noviembre de 1989 un Informe más detallado y completo. Además,

la actitud que mostró el Estado en sus observaciones al Informe “provisional” que le enviara la CIDH, antes de publicar el definitivo, evidenciaron no sólo una abierta rebeldía e irrespeto a las obligaciones internacionales asumidas en materia de DDHH, sino también una actitud adversa y hostil hacia la figura de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

c) El reporte contenido en el Informe Anual de la CIDH de 1989 - 1990

En este informe se recogen las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos correspondientes al período comprendido entre septiembre de 1989 a mayo de 1990. En el Capítulo IV de este documento se presenta un reporte relativo a la situación de los DDHH en Panamá, en ese documento toma nota de los siguientes aspectos principales:

- El Tribunal Electoral a posteriori (subrayado del original) de la asunción del nuevo Gobierno derogó su propio Decreto N° 58/98, por el cual anulaba las elecciones del 7 de mayo de 1989, con lo cual consagraba la terna Presidencial del Dr. Guillermo Endara G. y la que, según los observadores internacionales, ganó esas elecciones.
- Se enumeran algunas acciones que el nuevo Gobierno informó a la CIDH haber realizado con el fin de reestablecer la vigencia de los DDHH luego de veintiún años de dictadura, como por ejemplo: reapertura de medios de comunicación clausurados y la devolución de otros a sus legítimos propietarios; la puesta en libertad de ex-militares involucrados en intentos fallidos de golpes militares y de civiles detenidos por “atentar contra la seguridad pública”; la creación de una fiscalía para la investigación del crimen de Hugo Spadafora y otros conexos; la desarticulación de las Fuerzas de Defensa; la derogaron de los Decretos 26/88 y 71/88, que restringían el derecho de asociación y los Decretos 61 y 61A del 24 de junio de 1987 que restringían la libertad de expresión, y la preocupación de la nueva administración por mejorar el sistema de administración de justicia penal y el sistema penitenciario.
- Tomando en cuenta lo anterior, y apreciándolo en su justa medida, la CIDH también señala en este reporte algunos aspectos en los que el nuevo Gobierno debía trabajar, por ejemplo: la situación legal y procesal de las personas privadas de libertad con motivo de la invasión de los Estados

Unidos; la posibilidad de los familiares de los fallecidos trágicamente en la invasión de E.E.U.U. de tener acceso a información y entrega de los despojos de las víctimas; remediar cualquier posible violación de derechos humanos que pueda haber ocurrido durante, después y como consecuencia de la invasión de E.E.U.U.; el establecimiento de un Órgano Judicial competente, imparcial y ágil, y que se restablezca plenamente la democracia representativa que fuera tan vulnerada en las últimas dos décadas.

- La CIDH, llama la atención sobre los efectos perjudiciales que las políticas económicas de los Gobiernos de la dictadura y las sanciones económicas establecidas por el Gobierno de E.E.U.U., han tenido en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales de la población panameña.
- Finalmente, la CIDH reconoció que a partir de la asunción al poder del nuevo Gobierno se redujo drásticamente el número de denuncias de violaciones a derechos humanos y que en términos generales la actitud del nuevo Gobierno era mucho más favorable al respeto de los derechos humanos. De hecho, se deja constancia en este reporte que el 4 de mayo de 1990 el Gobierno de Panamá invitó a la CIDH a realizar otra visita *in loco*, la cual sería la tercera hasta ese momento.

d) La visita *in loco* de 1990 y el reporte contenido en el Informe Anual de la CIDH de 1990-1991

La visita *in loco* que la Comisión Interamericana realizó en Panamá del 9 al 13 de julio de 1990, fue hasta ese momento la tercera en nuestra historia. Oficialmente se solicitó en una invitación que el reciente Gobierno Panameño le hiciera a ese organismo el 4 de mayo de 1990. Los miembros de la CIDH que participaron de la visita fueron: el Dr. Patrick L. Robinson, Oliver Jackman y el Dr. Marco Tulio Bruni Celli. Como de costumbre, la delegación se reunió con las más altas autoridades del Gobierno, también conversó con algunos directivos de organizaciones pro derechos humanos, comunidades indígenas, partidos políticos, sindicatos, medios de comunicación social, la Conferencia Episcopal Panameña, entre otros. Pero lo que a nuestro juicio fue lo más importante, pudo conversar con representantes y familiares de damnificados y víctimas de la invasión.

En esta ocasión, a diferencia de las dos visitas anteriores (1977 y 1989), la

CIDH no levantó un Informe Especial de País, simplemente preparó un reporte que incluyó en el Capítulo IV del Informe Anual de 1990-1991⁴⁴, partir de la información recopilada en la presente visita y del análisis del cumplimiento de las recomendaciones que en ocasiones anteriores la propia CIDH le había hecho al Estado Panameño. En este reporte la CIDH continúa dándole seguimiento a algunos aspectos que desde años anteriores venía monitoreando en nuestro país, como lo son el respeto a la libertad de expresión, la situación del sistema penitenciario y del órgano judicial, y el ejercicio de los derechos políticos. Sin embargo, el tema fundamental es el de las violaciones a derechos humanos que se cometieron con motivo de la invasión a Panamá y la responsabilidad que con respecto a esas violaciones surgen tanto para el Estado Panameño como para los Estados Unidos de Norteamérica.

En primer lugar, y con respecto al derecho a la vida, la CIDH llama la atención sobre el hecho de que no exista un registro o algún tipo de información fidedigna que muestre la cantidad de muertos que hubo durante la intervención armada, y peor aún que no se le haya permitido a los familiares de estas víctimas conocer en qué circunstancias se dieron las muertes, y en muchos casos, ni siquiera pudieron obtener información del sitio donde se depositaron los cadáveres. Señala a este respecto la CIDH que:

Las circunstancias de las muertes resultan difíciles de precisar, entre las otras razones, por la falta de investigaciones del Gobierno (Panameño) y de las Fuerzas de Estados Unidos para esclarecer el paradero de muchas de las víctimas.

La Comisión Interamericana urge a los gobiernos panameños y de Estados Unidos para que realicen los esfuerzos necesarios para que los familiares de las víctimas de la invasión puedan conocer las circunstancias de la muerte, identificar sus restos y darles sepultura. Urge igualmente la Comisión a dichos Gobiernos e indemnizar a los familiares de las víctimas y reparar de esta forma, aunque sea de manera parcial, los graves perjuicios infligidos a civiles que no eran parte del enfrentamiento militar. Por último, estima la Comisión que las muertes denunciadas requieren la más rápida y completa investigación, con las garantías judiciales y la oportuna publicidad por las autoridades de sus conclusiones.

Aquí tiene mucho que ver el llamado derecho a la verdad que fue desarrollado más a fondo por la Comisión Interamericana algunos años después y

según el cual tanto los familiares de las víctimas, como la sociedad en general tienen derecho a conocer las circunstancias en que se cometieron violaciones graves a derechos humanos y la identificación de los autores de éstas.

También se llama la atención sobre algunas muertes ocurridas con posterioridad a las acciones militares, como por ejemplo el deceso de siete personas -Mario Alberto Iglesias, Andrea Reid, Eduardo Paredes, Ernesto Martínez, Luis Alberto Castillo, Henry Leopold Bailey y Claudio De Roux- quienes fueron ametrallados por elementos del ejército norteamericano luego de pasar pacíficamente por uno de sus retenes. Este ejemplo, traído a colación por la CIDH en este reporte, es uno de tantos casos que sucedieron en los primeros meses de 1990.

La Comisión Interamericana también se sintió *profundamente afectada* por la situación de la población civil que sufrió los efectos de los combates con motivo de la invasión, tanto los damnificados que perdieron sus viviendas y que luego fueron reubicados en escuelas, gimnasios y demás instalaciones acondicionadas provisionalmente para alojarlos, como los comerciantes que fueron víctimas del saqueo. A juicio de la CIDH, el Gobierno Nacional demoró excesivamente en ejecutar los planes para reubicar definitivamente a las familias e indemnizarlas. En cuanto a los comerciantes, grandes, medianos y pequeños que sufrieron pérdidas cuantiosas, y en muchos casos catastróficas, producto del saqueo, la Comisión Interamericana consideró que los Gobiernos de Panamá y Estados Unidos no podían ignorar esta situación y debían *“trabajar mancomunadamente para asignar los recursos necesarios a fin de ayudar directamente a la recuperación de las familias y personas más necesitadas, cuyos bienes fueron destruidos, sin esperar decisiones judiciales que durarían años”*.

Como mencionábamos algunas líneas atrás, la CIDH reconoció que el advenimiento del nuevo régimen democrático trajo consigo un avance considerable en el respeto y garantía de muchos derechos. Sin embargo, también se mencionan en este reporte algunas situaciones, imputables al nuevo Gobierno, como por ejemplo la destitución, al margen del debido proceso y sin respetar la estabilidad, de algunos funcionarios por el sólo hecho de ser identificados como simpatizantes del régimen anterior (CODEPADIS, por ejemplo). También el ataque o persecución contra algunos líderes sindicales, el allanamiento de locales y cierre de oficinas de sindicatos y la destitución de algunos dirigentes sindicales de: ASEMBA, ASEBA, ADEMICI, AFUSA, ASEMITRAB, ASELONAB, ASEIMA, ASEMUSAN y FENESEP, lo que representaría un serio atentado al derecho de reunión y de asociación.

e) El reporte contenido en el Informe Anual de la CIDH de 1991

En el Capítulo IV de su Informe Anual de 1991, correspondiente a las actividades a las actividades llevadas a cabo durante el resto del año 1991, la Comisión Interamericana terminó de darle seguimiento a la difícil situación panameña que venía observando desde los últimos años de la dictadura, pasando por la invasión hasta los dos primeros años de Gobierno civil.

En su reporte, como es natural, este organismo de la OEA, evaluó el cumplimiento que el Estado Panameño le ha dado a algunas de las recomendaciones formuladas en informes previos, en ese sentido la CIDH manifestó que el Gobierno seguía sin otorgar reparación alguna para las familias cuyos miembros habían sido heridos o muertos en las luchas armadas, se volvió sobre algunos temas como la mora judicial y el alarmante número de detenidos no condenados (en ese momento el 90% de la población carcelaria), la no reglamentación de la carrera judicial; lo que calificó como el *crónico problema* del hacinamiento en las prisiones -que parece inagotable- y el despido de aproximadamente 500 dirigentes sindicales del sector público, en violación de sus derechos laborales. La CIDH manifestó su preocupación por la proliferación de agencias privadas de seguridad, según la información que manejaba este organismo, al momento de la redacción del reporte comentado, existían unas 105 de estas agencias que en total acumulaban 12,000 miembros armados, lo que superaba numéricamente al personal de la Fuerza Pública. Esto a la postre no tuvo mayor trascendencia, esas agencias nunca pusieron en peligro la seguridad ni el orden público.

Entre las notas positivas se menciona la desmilitarización de las fuerzas de seguridad y la reestructuración de estos estamentos, la CIDH tomó en cuenta que hasta ese momento no había recibido ninguna denuncia en la que se alegara violación a los derechos humanos por acción de la recién creada Fuerza Pública. Además se tomaron en cuenta los recientes esfuerzos del Gobierno por darle solución a los damnificados de la invasión y otros programas de desarrollo nacional.

Resulta sumamente interesante, por lo progresista, aunque un tanto superficial, la evaluación que la CIDH continuó haciendo de la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en nuestro país en ese momento histórico, veamos textualmente:

Con respecto a los derechos socioeconómicos, cabe señalar que según expertos locales el país está experimentando aún los efectos de una crisis

que se iniciara en 1987. De acuerdo a cifras oficiales aproximadamente el 15% de la fuerza de trabajo o sea 133,000 trabajadores están desempleados y 550,000 panameños viven debajo de la línea de pobreza, la mitad de ellos en pobreza extrema. El Gobierno por su parte señala al respecto que está en marcha un proceso de crecimiento económico que generará en el futuro nuevas oportunidades de empleo. Señala que el producto bruto interno creció en 1990 el 6.1% y se espera que dicho crecimiento sea similar en 1991.

Finalmente la Comisión Interamericana mostró su satisfacción por la entonces reciente ratificación por Panamá del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

3. La visita *in loco* de 2001 y el Comunicado de Prensa de la Comisión Interamericana N° 10/01

En la historia de las relaciones de nuestro país con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se han registrado cuatro visitas *in loco* de la Comisión Interamericana. Tres de ellas ya han sido objeto de comentarios en esta obra, y la cuarta, la del 2001 que comentaremos en esta sección. Recapitulando, y con ánimo de ser claros, veamos una vez más la cronología de estas visitas.

- Primera visita: del 29 de noviembre al 7 de diciembre de 1977.
- Segunda visita: del 27 de febrero al 3 de marzo de 1989.
- Tercera visita: del 9 al 13 de julio de 1990.
- Cuarta visita: del 6 al 8 de junio de 2001.

En esta cuarta visita *in loco* vinieron a Panamá los Comisionados Claudio Grossman, Marta Altolaquirre y Helio Picudo, integraban además la delegación: el entonces Relator para la Libertad de Expresión Santiago Cantón; el Secretario Ejecutivo de la Comisión Jorge Taiana; el Secretario Adjunto David Padilla, entre otros funcionarios y colaboradores. La delegación desarrolló las actividades típicas de este tipo de visitas como: entrevistas con las más altas autoridades de los tres órganos del Estado, el Procurador General de la Nación, el Director de la Policía Nacional, los Magistrados del Tribunal Electoral, la Directora General del Sistema Penitenciario y algunos directores de centros penales. La CIDH

también se entrevistó y recibió informes de más de treinta organizaciones que desde diferentes áreas se dedican a la promoción de los Derechos Humanos, representantes y autoridades de diferentes pueblos indígenas; representantes y delegados de agencias especializadas de las Naciones Unidas, como la OPS/OMS, ACNUR y UNICEF. Además visitaron el Centro Penitenciario la Joyita, el Centro Femenino de Rehabilitación y el Centro de Cumplimiento de Adolescentes, el Hospital Psiquiátrico Nacional y la Comarca Kuna de Madugandí. No está de más mencionar que la propia CIDH destacó el apoyo y las facilidades que en todo momento brindó el Gobierno de Panamá.

La práctica de la Comisión Interamericana tradicionalmente ha sido la de, una vez realizada una visita in loco, preparar un Informe Especial de País, de acuerdo con las facultades y el mandato contenido en la Carta de la OEA, la Convención Americana y demás instrumentos internacionales aplicables, por lo que llama la atención que luego de las dos últimas visitas a Panamá este organismo no haya preparado el referido documento, como sí lo hizo tras sus visitas de 1977 y 1989. Es más, la CIDH, en sus Comunicados de Prensa N° 9/01 (5/6/2001) y 10/01 (8/6/2001), anunció expresamente que luego de su visita a nuestro país realizada por esos días prepararía el correspondiente Informe Especial sobre la situación de los Derechos Humanos en Panamá, el cual luego de los trámites reglamentarios, sería hecho público. A la fecha de la redacción de estas líneas, esto no se ha cumplido. Por esa razón, comentaremos el contenido del Comunicado de Prensa N° 10/01, única fuente documental donde la CIDH plasmó sus observaciones y apreciaciones luego de su visita a Panamá de junio del 2001. Somos de la opinión que era necesario preparar un Informe Especial de País, extenso, detallado y nutrido luego de esta visita, tomando en cuenta que desde las últimas visitas de la CIDH Panamá cambió significativamente en muchos aspectos y que habían transcurrido ya diez años desde la última visita que realizó ese órgano de la OEA a nuestro país.

En este reporte, contenido en el Comunicado de Prensa N° 10/01 de la CIDH, se señalan como **avances** en la materia: la abolición del ejército y la subordinación de las nuevas fuerzas de seguridad del Estado al mando del poder civil; la ratificación por Panamá de todos los tratados del Sistema Interamericano; la creación de la Defensoría del Pueblo; la creación de la Comisión de la Verdad; la demolición de la Cárcel Modelo y la derogación de algunas de las llamadas leyes “mordaza”.

Sin embargo, pese a los avances conseguidos, la CIDH encontró que luego de más de diez años de democracia (2001), aún persistían ciertas situaciones

graves y preocupantes, como la del Sistema Penitenciario. A este respecto, se volvió a llamar la atención sobre el hacinamiento alarmante, los excesos en la aplicación de la prisión preventiva producto de la mora en la tramitación de los casos penales, lo que viola el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable o ser puesto en libertad sin perjuicio de que prosiga el proceso (Art. 7.5 de la CADH), la no clasificación de los reclusos, la inexistencia de un personal penitenciario especializado que cuente con el entrenamiento adecuado para este tipo de tareas y el hecho que en los centros penales femeninos no existen visitas conyugales mientras que sí las hay en los masculinos. Por primera vez hasta ese momento la CIDH evaluó la situación de las cárceles Joya y Joyita -pues la última vez que había venido a Panamá aún existía la Modelo- y se expresó de la manera siguiente:

La situación de las cárceles de la Joya y La Joyita, en cambio, es realmente deplorable. Las dos prisiones, las más grandes del país, albergan en conjunto más de 4.000 hombres, casi el doble de su capacidad física. Como consecuencia, un gran número de presos están obligados a dormir en el suelo o colgados en hamacas, colocadas a veces a cuatro metros de altura del piso. Las instalaciones sanitarias se encontraban deterioradas y son insuficientes, lo que pone en riesgo la salud de la población existente. Asimismo, la CIDH constató serias deficiencias en los servicios de salud accesibles a los detenidos, así como la falta de oportunidades de ocupación laboral, programas de rehabilitación y actividades recreativas.

Decimos que es preocupante el panorama del Sistema Penitenciario porque muchas de las observaciones y sugerencias que se le han hecho al Estado Panameño en este sentido vienen siendo repetidas desde finales de la década del 70, y tristemente hoy -a más de cinco años de este comunicado de la CIDH- la gran mayoría de estos problemas siguen existiendo en todo su apogeo. Nos preocupa de sobremanera -y por eso lo enfatizamos tanto- el problema de las cárceles en nuestro país. Las deficiencias del Sistema Penitenciario son realmente más severas de lo que la CIDH señala, siendo una de las principales -si no la principal- violaciones a los Derechos Humanos en nuestro país.

La CIDH, volvió a referirse también a algunos temas que había abordado en su última visita, como el relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Derecho a la Verdad. En materia de DESC la CIDH mostró su

preocupación por la desigualdad en la distribución de los ingresos y los recursos del país, en este sentido dijo que: “*las comunidades indígenas y campesinas, en donde los índices de pobreza alcanzan el 90% de los habitantes y donde diversos indicadores de mortalidad infantil, acceso a la salud, a la educación, a condiciones dignas de vida y de trabajo, muestran una realidad notoriamente deplorable*”. Con respecto al Derecho a la Verdad, la CIDH elogió la iniciativa del Gobierno de turno de impulsar una Comisión de la Verdad para esclarecer muchos de los crímenes cometidos durante los veintiún años de dictadura militar, donde a su juicio de dieron cuadros de *violaciones sistemáticas* a los Derechos Humanos. A la fecha de este Comunicado de Prensa, ya el Sistema Interamericano había avanzado significativamente en su concepción de este derecho⁴⁵, por eso la CIDH habla claramente de derecho a la verdad, y establece que:

...el sistema interamericano reconoce el derecho a la verdad sobre las circunstancias y responsabilidades que se generan por torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones ocurridas bajo periodos dictatoriales, cuestión fundamental tanto para los familiares de las víctimas como para la sociedad toda.

Como en reiteradas oportunidades ha destacado la CIDH, la construcción de una sociedad con plena vigencia de los derechos humanos y donde no puedan repetirse violaciones masivas depende, en buena medida, de establecer la verdad y de lograr justicia para las víctimas de pasadas atrocidades.

En este Comunicado de Prensa, la CIDH se refirió por primera vez a algunos derechos que hasta el momento no habían sido objeto de estudio en las visitas *in loco* de este organismo, así por ejemplo en relación con los derechos del niño se refirió a la existencia de trabajo infantil de niños indígenas en las cosechas del azúcar y el café. En el ámbito de los derechos de la mujer se consideró que las mujeres reciben un salario medio inferior al de los hombres y que el número de mujeres desempleadas en edad de trabajar es mayor que el de los hombres, al mismo tiempo encomió algunos avances legislativos en el tema de género y algunas medidas como los programas de educación sexual. En cuanto a los derechos de los pueblos indígenas la CIDH vio con preocupación el empleo de niños, en su mayoría indígenas Nögbé Buglé, que trabajan en los caña-

verales de Veraguas y Coclé en condiciones infrahumanas y de niños y adultos sin identidad legal, en su mayoría indígenas, en la zona de Renacimiento en Chiriquí, y que aproximadamente el 80% de los indígenas viven en condiciones de pobreza y el 70% en condiciones de pobreza extrema. Finalmente, en lo concerniente a los derechos de las personas con discapacidades el examen se centró en la situación de del Hospital Psiquiátrico, sobre todo en la necesidad de evitar al máximo las admisiones o ingresos involuntarios de los pacientes y en la medida de lo posible también informar a estas personas de los derechos propios de su condición y tratamiento, los cuales están recogidos en la Declaración de Caracas de la OPS/OMS y los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental. Además, señaló que las condiciones de vida en el hospital son deplorables.

Definitivamente, el tema central de este Comunicado de Prensa fue el de la vigencia y respeto de la libertad de expresión. En esencia, la CIDH condenó la penalización del ejercicio abusivo de la libertad de expresión, especialmente cuando el mismo perjudique a funcionarios o personas públicas. A este respecto merece la pena citar textualmente las palabras de los miembros de la CIDH:

La Comisión ha expresado que la penalización de las expresiones dirigidas a los funcionarios públicos o a particulares involucrados voluntariamente en cuestiones relevantes al interés público es una sanción desproporcionada con relación a la importancia que tiene la libertad de expresión e información dentro de un sistema democrático.

La necesidad de un control completo y eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos como garantía para la existencia de una sociedad democrática requiere que las personas que tengan a su cargo el manejo de los mismos cuenten con una protección diferente frente a las críticas que tendría cualquier particular que no esté involucrado en asuntos de interés público. Dentro de este contexto, la Comisión ha manifestado que la aplicación de leyes para proteger el honor de los funcionarios públicos que actúan con carácter oficial les otorga injustificadamente un derecho a la protección de la que no disponen los demás integrantes de la sociedad. Esta distinción invierte indirectamente el principio fundamental de un sistema democrático que hace al gobierno objeto de controles, entre ellos, el escrutinio de la ciudadanía para prevenir o controlar el abuso de su poder coactivo.

La obligación del Estado de proteger los derechos de los demás se cum-

ple estableciendo una protección estatutaria contra los ataques intencionales al honor y a la reputación mediante acciones civiles y promulgando leyes que garanticen el derecho de rectificación o respuesta. En este sentido el Estado garantiza la protección de la vida privada de todos los individuos sin hacer un uso abusivo de sus poderes coactivos para reprimir la libertad individual de formar opinión y expresarla.

En definitiva, la posición que CIDH adoptó en ese momento, y que es la que persiste hasta hoy, es la de descartar la penalización de los delitos de calumnia e injuria como método válido para proteger y tutelar el derecho a la honra y reputación, pues se considera desproporcionado y a la larga, por varias razones, devendría en una restricción indebida al ejercicio de la libertad de expresión. Luego entonces, la manera en que, a juicio de la CIDH, un Estado debe proteger el derecho a la honra y dignidad, sin atentar contra la libertad de expresión, es través de acciones o demandas civiles y estableciendo los mecanismos necesarios para un efectivo ejercicio del derecho de rectificación o respuesta (Art. 14 de la CADH). Más adelante volveremos sobre este tema, cuando estudiemos la labor que la Relatoría de la CIDH para la Libertad de Expresión ha ido desarrollando en nuestro país.

(Pies de página)

¹ VARGAS CARREÑO, Edmundo. Funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Observaciones *In Loco* e Informes sobre situaciones de derechos humanos. En: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *o.c.*, p. 519.

² VARGAS CARREÑO, Edmundo *o.c.*, p. 509.

³ SANTOSCOY Bertha. Las Visitas *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *o.c.*, pp. 607 y 608.

⁴ SANTOSCOY Bertha. *o.c.*, p. 610.

⁵ Por ejemplo, la visita que la Relatoría de los Derechos de la Mujer llevó a cabo en México el 11 y 12 de febrero del 2002 que tenía como propósito observar la situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez.

⁶ Por ejemplo, la visita que la CIDH llevó a cabo en Guatemala del 23 al 26 de julio del 2004 que tenía como propósito observar la situación de los defensores de los derechos humanos en ese país.

⁷ Por ejemplo, en el Caso de Carlos Ernesto González de la Lastra, la denuncia se había presentado a la CIDH dos meses antes de la visita *in loco* a Panamá de 1977, en este caso la CIDH aprovechó la visita para solicitar información al Estado sobre 103 personas exiliadas, entre ellas el Sr. González de la Lastra. Como vemos se pidió información acerca de un caso que se encontraba en trámite y sobre otros que no necesariamente lo estaban. También el Caso de Roy McFlarlane se da una situación similar, la denuncia fue presentada un mes antes de la visita, y luego durante la

visita la CIDH indagó a las autoridades sobre los hechos de este caso.

⁸ Por ejemplo, en el Caso de la Sra. Thelma King, una de las 103 personas exiliadas sobre las cuales la CIDH había solicitado información durante su visita a Panamá de 1977, la petición individual ante la CIDH se presentó formalmente el 6 de marzo de 1978, tres meses después de la visita a Panamá. Es decir, este es un claro ejemplo de la práctica de la CIDH de investigar durante sus visitas *in loco* casos que al momento de realizarse la visita no le han sido presentados.

⁹ SANTOSCOY Bertha, *o.c.*, p. 620.

¹⁰ SANTOSCOY Bertha, *o.c.*, p. 623.

¹¹ SANTOSCOY Bertha, *o.c.*, p. 624.

¹² De hecho, los autores Santoscoy y Vargas Carreño en sus citados artículos mencionan este gesto del Gobierno Panameño como uno de los clásicos ejemplos de la historia de la CIDH en los que un Estado ha invitado a este organismo a realizar una visita *in loco* en su territorio.

¹³ Además, el Estado Panameño al tiempo de este informe ya era Parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁴ Recordemos que aquí en Panamá desde 1969 hasta 1972 el Órgano Ejecutivo gobernó a través de Decretos de Gabinete. Luego con la vigencia de la Constitución de 1972 comenzó a operar el Consejo Nacional de Legislación (Art. 129 del texto original).

¹⁵ Los Decretos de Gabinete: 341 y 342 fueron revocados el 13 de diciembre de 1977, teóricamente a raíz de la visita de la Comisión Especial.

¹⁶ Derogado el 13 de diciembre de 1977.

¹⁷ Derogado el 14 de febrero de 1978.

¹⁸ La Constitución Panameña de 1972 establecía en su Art. 164.2 entre las atribuciones del Presidente de la República nombrar con la aprobación del Consejo de Gabinete a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la Nación y Procurador de la Administración, y a sus respectivos suplentes. Como vemos se eliminó el requisito de que los Magistrados fueran ratificados por la Asamblea Nacional que sí estaba contenido en la Constitución de 1946 Art. 144.28. De hecho, al momento de la visita de la CIDH los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia habían sido nombrados por el Jefe de Gobierno General Omar Torrijos, de acuerdo con la disposición transitoria contenida en el Art. 277 de la Constitución.

¹⁹ Art. 191 de la Constitución Panameña de 1972.

²⁰ Art. 185 de la Constitución Panameña de 1972.

²¹ El fundamento legal de la Justicia Administrativa sigue siendo, aunque con algunas modificaciones, la Ley 112 del 30 de diciembre de 1974: “*Por la cual se regula el ejercicio de la justicia administrativa policial en los distritos de Panamá, San Miguelito y Colón y se dictan otras disposiciones*”.

²² En contravención a ciertos derechos procesales básicos como el derecho del contradictorio, el derecho a una doble instancia, derecho a ser asistido por un defensor y a preparar adecuadamente una defensa y a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial.

²³ La CIDH pudo constatar que en los expedientes de los 251 presos en Coiba, que habían sido condenados por jueces nocturnos al momento de la visita *in loco*, **no se advirtió un solo caso** de apelación o modificación de sentencia, si bien el 90% había sido condenado a seis meses o más de arresto. Esta situación se muestra aun más grave cuando vemos que en aquella época de los 547 detenidos en Coiba 251 habían sido sentenciados por jueces nocturnos.

²⁴ Ley 67 del 19 de septiembre de 1978: “*Por la cual se reglamentan el ejercicio de la profesión de periodistas en la República de Panamá*”. Esta ley sigue estando vigente en nuestro ordenamiento jurídico.

²⁵ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no le hizo una solicitud formal al Gobierno para llevar a cabo la visita, sino que por los canales diplomáticos le comunicó su intención de ha-

cerla, a lo que el Gobierno procedió a “invitar” a la Comisión Interamericana. Este procedimiento, como explican muy bien tanto SANTOSCOY como VARGAS CARREÑO es una posibilidad intermedia entre la invitación que hace el Estado por iniciativa propia y la solicitud formal de la CIDH. En palabras sencillas, la CIDH le da “la oportunidad” al Estado para que la invite, lo cual es una fórmula más “elegante”.

²⁶ Punto 4 esta Declaración, la cual fue producida en la séptima sesión de la XXI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA. Esta Reunión se llevó a cabo del 17 de mayo de 1989 al 14 de diciembre de 1992, en Washington D.C. y fue solicitada por Venezuela, para considerar la grave crisis panameña en su contexto internacional. Recomendamos al lector interesado consultar las actas de esta reunión disponibles en la página: <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/documents/spa/structure.asp>

²⁷ Integrado por el Ministro Encargado de la Presidencia, los Ministros de Estado, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Jefe de las Fuerzas de Defensa de Panamá.

²⁸ Actualmente Art. 55 de la Constitución Política de la República de Panamá, reformada por el acto legislativo N° 1 de 2004.

²⁹ CrIDH. Opinión Consultiva 8 del 30 de enero de 1987. El habeas corpus bajo suspensión de garantías (artículos 27.2, 25.2 y 7.6 de la CADH), párrafo 36.

³⁰ Actualmente el fundamento legal de la existencia de los Corregidores, así como la de los Jueces Nocturnos de Policía, sigue siendo, aunque con algunas modificaciones, la Ley 112 del 30 de diciembre de 1974: “*Por la cual se regula el ejercicio de la justicia administrativa policial en los distritos de Panamá, San Miguelito y Colón y se dictan otras disposiciones*”.

³¹ Son comunes en nuestro país, las anécdotas de Corregidores que inclusive eran analfabetos.

³² Esta recomendación aunque no está incluida en el último capítulo del Informe dedicado expresamente a las **Recomendaciones**, sino que está contenida al final del Capítulo V, tiene la misma fuerza y validez que aquellas.

³³ CrIDH. Caso Villagrán Morales (De los “Niños de la Calle) vs. Guatemala. Sentencia de Fondo de 19 de noviembre de 1999, párr. 166.

³⁴ En el primer golpe de Estado que se le trató de dar al General Manuel Antonio Noriega. Los militares a los que se refiere la CIDH son los siguientes: Leonidas Macías, Nicolás González, Cristóbal Fundora, Luis Carlos Samudio, Aristides Baldonado, Fernando Quezada, Jaime Benítez, José Serrano, Humberto Macea, Milton Castillo, Francisco Carrera, Renato Famiglietti, Luis Alberto Gordón, Jerónimo Guerra, Fernando Góngora, Raúl García Pinzón, Luis Montenegro, Alcides Núñez, Domingo Cerrad, Francisco Álvarez, Alberto Soto y Edgardo Falcón.

³⁵ Ley 11 de 1978: “Por la cual se Reglamenta el Ejercicio de la Profesión de Periodistas en la República de Panamá”, de esta ley los artículos 15, 16, 17 y 19 fueron derogados por el Art. 1 de la Ley 55 de 20 de diciembre de 1999.

³⁶ Decreto Ejecutivo N° 61 del 24 de julio de 1987: “Por el cual se Adiciona el Decreto 155 del 28 de mayo de 1962 (Que regula los servicios de radio difusión y radio aficionados en toda la República). Dictado por el Ministerio de Gobierno y Justicia.

³⁷ Decreto Ejecutivo N° 161-A de 24 de julio de 1987: “Por el cual se reglamenta el artículo 1 de la Ley N° 36 de 17 de octubre de 1980”. Gaceta Oficial N° 21.003 de 8 de marzo de 1988.

³⁸ Decreto Ejecutivo N° 21 de 11 de marzo de 1988: “Por el cual se adiciona el artículo 42 del Decreto 155 de 28 de mayo de 1962”. Gaceta Oficial N° 21,011 de 18 de marzo de 1988.

³⁹ Decreto Ejecutivo N° 66 del 22 de septiembre de 1988: “Por el cual se Reglamenta el Artículo 4 de la Ley 11 de 1978”. Dictado por el Ministerio de Gobierno y Justicia.

⁴⁰ Además de esta disposición, la Carta de la OEA, en sus diferentes partes, hace referencia al menos en ocho ocasiones más al concepto de democracia representativa, artículos: 2 b), 2 g), 3 f), 31, 9 a), 9 d), 47, 95 c) 3) y en su Preámbulo.

⁴¹ OEA, Carta Democrática Interamericana, Aprobada por la Asamblea General en su primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001. Naturalmente este documento fue producido con posterioridad al Informe que analizamos, pero lo citamos para que el lector tenga una idea más clara de lo que exponemos.

⁴² PIZARRO SOTOMAYOR Andrés y MÉNDEZ POWELL Fernando. *Manual de derecho internacional de los derechos humanos, parte sustantiva*. Panamá, Impreso por Universal Books, 2006, pp. 249 y 250. De hecho este tema de la relación entre la libertad de expresión y la democracia viene siendo abordado magistralmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde la Opinión Consultiva N° 5 del 13 de noviembre de 1985 (primero de sus pronunciamientos donde desarrolló el tema de la libertad de expresión en general) hasta el reciente Caso Palamara Iribarne vs. Chile, Sentencia de 22 de noviembre de 2005.

⁴³ La Naturaleza y Funciones de este organismo están señaladas específicamente en el Capítulo X de la Carta de la OEA. A tenor de lo cual el Art. 61 de este tratado establece: “*La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores deberá celebrarse con el fin de considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos, y para servir de órgano de consulta*”.

⁴⁴ El cual presenta las actividades desarrolladas por este organismo entre junio de 1990 y enero de 1991.

⁴⁵ En efecto, el derecho a la verdad, que hoy ha avanzado considerablemente en el Sistema Interamericano, comenzó a ser desarrollado por la Comisión Interamericana a partir del Caso del Caso Ignacio Ellacuría S.J. y Otros, Informe de Fondo N° 136/99 y del Caso Monseñor Oscar Arnulfo Romero, Informe de Fondo N° 37/00, ambos contra El Salvador. En esos casos, que son fundamentales, la CIDH señaló que el derecho a la verdad comprende tanto el derecho de los familiares de las víctimas a conocer las circunstancias y los responsables de las violaciones a los derechos humanos, lo que implica el cumplimiento por el Estado de una investigación seria, diligente e imparcial, como el derecho de la sociedad en su conjunto de tener acceso a esa información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos, es decir, este derecho tiene una dimensión individual y colectiva.