

GESTIÓN



Edición N° 4, junio 2008

PÚBLICA

Revista de la Procuraduría de la
Administración de la República de Panamá

en esta edición

Oscar Ceville

5

Lecio Resende Da Silva

15

José Antonio Carrasco A.

20

Luis Carlos Cleghorn

24

Teresita Yaniz de Arias

35

Jorge Eduardo Ritter

39

Alberto Alemán Zubieta

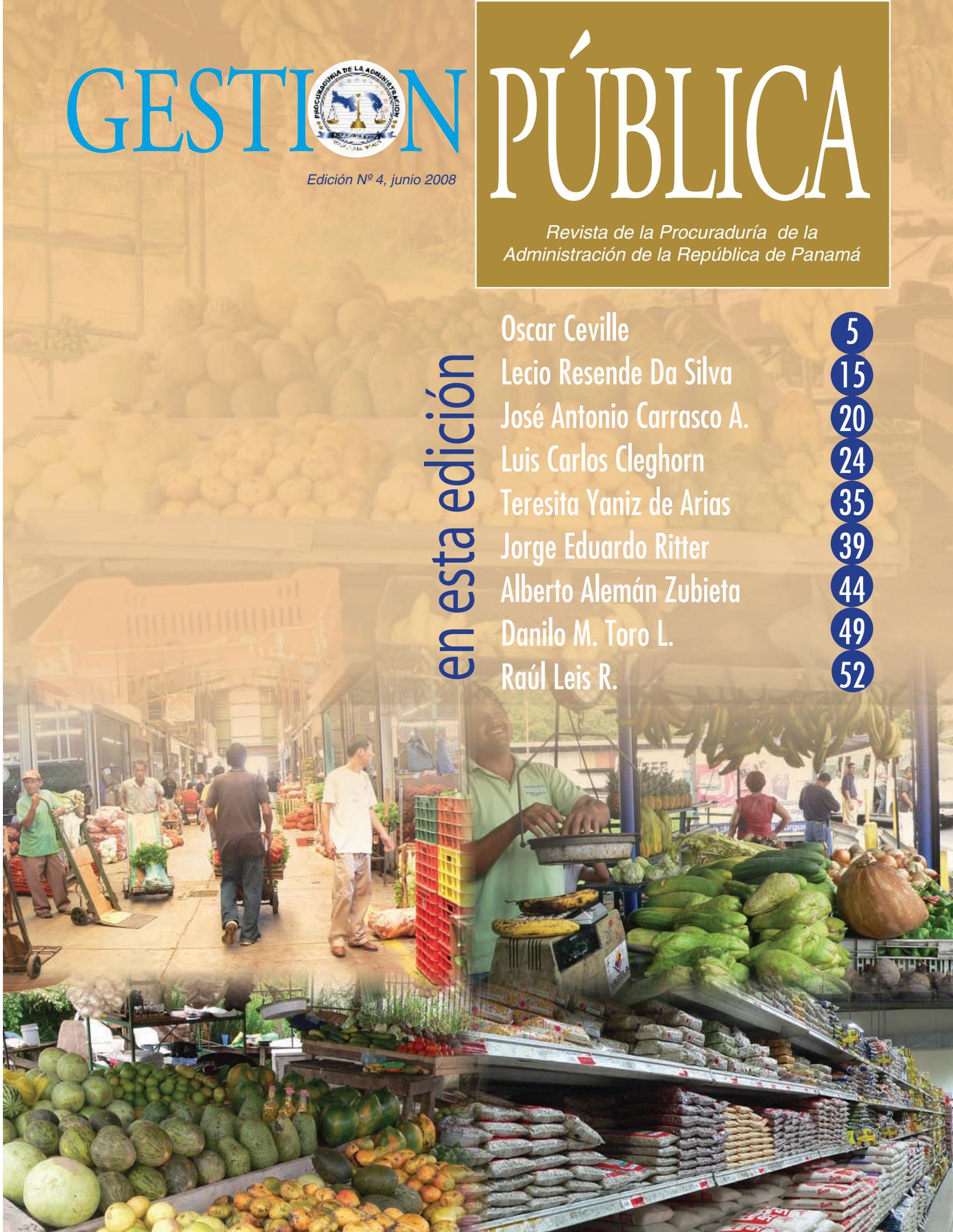
44

Danilo M. Toro L.

49

Raúl Leis R.

52



GESTIÓN PÚBLICA

PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

| | |
|--|----|
| Presentación | 3 |
| Las Paradigmas del Sistema Judicial Panameño Oscar Ceville | 5 |
| Programa de Justicia Comunitaria Experiencia de Brasil Lecio Resende Da Silva | 15 |
| El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, una Novedad en el Derecho Administrativo Panameño. José Antonio Carrasco A. | 20 |
| La Ética Civil al Rescate del Ciudadano Luis Carlos Cleghorn | 24 |
| Seguridad Alimentaria Teresita Yaniz de Arias | 35 |
| Notas sobre la Transición del Canal Jorge Eduardo Ritter | 39 |
| La Ampliación del Canal: Desafío Nacional en Plena Marcha Alberto Alemán Zubieta | 44 |
| Seguridad Ciudadana de Dónde Viene y Hacia Dónde va Danilo M. Toro L. | 49 |
| Democracia y Ciudadanía Activa Raúl Leis R. | 52 |

GESTIÓN PÚBLICA
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

OSCAR CEVILLE
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

NELSON ROJAS ÁVILA
SECRETARIO GENERAL

ALINA VERGARA de CHÉRIGO
SUB SECRETARIA GENERAL

EDITH ESQUIVEL
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

ERNESTINA TORRES de CASTILLO
DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN
Y FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ENCARGADA

EDICIÓN DE LA REVISTA GESTIÓN PÚBLICA

CÉSAR IVÁN CASTILLO
DIRECTOR DE INFORMACIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS

JULIO BERMÚDEZ VALDÉS
EDITOR

FOTOGRAFÍA
LUIS CUELLAR

DISEÑO E IMPRESIÓN
EDITORIA SIBAUSTE, S.A.

GESTIÓN PÚBLICA

Inmersa en un mundo que cambia cada vez con más rapidez, la sociedad panameña asiste a una nutrida agenda de temas en debate, irremplazables, graduales, con aspiraciones a concluyentes, que como en otras etapas de la historia, recogen de manera acuciosa una sintomatología que sugiere, y a veces exige, propuestas significativas.

Desde sus primeras ediciones Gestión Pública ha procurado ser el escritorio donde se examinen varios de esos temas. Nada hace más rica una controversia que los aportes de autores que en el foro nacional han demostrado seriedad en el enfoque, profundidad en el análisis y un grado reconocido de responsabilidad académica. Son los que, con un tratamiento riguroso de categorías y debates actualizados, mantienen viva eso que los medios de comunicación llaman credibilidad.

Temas y autores cumplen con esas cualidades en esta nueva edición de Gestión Pública, en la que abordan títulos de tan urgente discusión como Los Paradigmas del Sistema Judicial Panameño, La Seguridad Alimentaria, El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, una novedad en el Derecho Administrativo Panameño; y La Ética Civil al rescate del Ciudadano. También figuran el Programa de Justicia Comunitaria-experiencia de Brasil, Seguridad Ciudadana, ¿de dónde viene y hacia dónde va?; La Ampliación del Canal: desafío nacional en plena marcha, Democracia y Ciudadanía Activa, y Notas sobre la Transición del Canal.

En Los Paradigmas del Sistema Judicial Panameño, Oscar Ceville subraya la percepción ciudadana respecto al sistema de justicia: “es lento, complejo, caro, ineficiente, sin seguridad jurídica y poco accesible a la mayoría de panameños y panameñas...”, así como las ineficaces y poco efectivas reformas ensayadas en distintas etapas. “Los hechos expuestos - dice el actual Procurador de la Administración- nos obligan a indagar por las causas que pudiesen haber producido el agotamiento del sistema judicial como un instrumento eficaz para administrar justicia...”, y a continuación formula propuestas de fondo. Pero, ¿se trata únicamente de la responsabilidad institucional en la crisis de un sistema que a principios de 2005 provocó una convocatoria presidencial para la formulación de un Pacto de Estado Por la Justicia?

Luis Cleghorn cree que en los objetivos y metas que reclaman esos hechos hay un espacio importante que cubre la Ética Civil, a favor el ciudadano. “La Ética Cívica revitaliza las organizaciones al formar personas y trabajadores con un mayor grado de madurez y también fortalece la conciencia colectiva de la comunidad, logrando así sociedades e instituciones más eficientes”, afirma Cleghorn.



En esa misma línea de preocupación, el conocido sociólogo Raúl Leis subraya una peligrosa disminución de la participación de la sociedad civil en la vida democrática del país, y la disminución significativa de la confianza en las instituciones encargadas de proteger los derechos básicos del ciudadano.

“El 70 por ciento de la población no conoce los métodos de mediación de conflictos”, advierte Leis y añade que “a pesar del alto nivel de participación electoral de la población y el hecho que la mitad está inscrita en partidos políticos, el 78 % no confía en ellos...”.

A propósito de la Mediación Comunitaria. Hace unos dos años la Procuraduría de la Administración ha dado pasos firmes en esa dirección, incluido el conocimiento de la experiencia que en esta materia ha logrado Brasil, donde la modalidad fue puesta en marcha desde el año dos mil. Recientemente, en abril, ha visitado Panamá el Juez del Distrito Federal y los Territorios, Lecio Resende Da Silva, quien en un artículo titulado Programa de Justicia Comunitaria-experiencia Brasil habla en detalle sobre el tema.

“...el Programa Justicia Comunitaria es una acción que promueve el acceso de la comunidad a la justicia. Pero promueve también otro acceso: aquel del Poder Judicial a la comunidad. El acceso, de esta forma, es doble y permite que la justicia, en un movimiento voluntario, ejerza su capacidad de empatía para conocer por dentro la sociedad que la sustenta”.

En otro tema, Gestión Pública trae en esta edición un artículo de José Antonio Carrasco A. quien destaca la novedad que en el Derecho Administrativo panameño representa el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. “Esta nueva regulación reorienta el papel de la entidad licitante y también el tratamiento al ofertante o proponente, y, en general, a todo el régimen, creando un recurso de impugnación especial para el acto relacionado con la selección de contratistas” y más adelante advierte que el mencionado tribunal “no es una instancia judicial, no está integrada al Órgano Judicial, sino que es parte de la Administración Pública, que podríamos considerar como un fiscalizador jurídico de las actuaciones de las entidades públicas en el cumplimiento de la ley y el reglamento de contratación pública”.

La Seguridad Alimentaria, tema de creciente preocupación internacional, también aparece en esta edición de Gestión Pública, de la mano de Teresita Yanis de Arias. Reconocida luchadora por los derechos de la mujer y la familia. Yanis de Arias, ex Directora de la Secretaría Nacional de la Alimentación (SENAPAN) advierte que “Para el medio millón de panameños que vive en pobreza extrema y para el otro medio millón que vive en pobreza, la inseguridad alimentaria no es

sólo una amenaza hipotética, sino una realidad que se hace cada día más angustiosa”.

En el tema sobre Seguridad Ciudadana, Danilo Toro vuelve sobre los componentes de una realidad que en principio implicó un tipo de Policía Nacional, la creada a principios de los 90, y la que se necesita hoy, así como el empecinamiento de algunos por mantener un esquema desfasado en materia de seguridad, y un discurso apasionado de desconfianza y ofensa que “además de complicar el escenario, acarrearán el riesgo de demorar una respuesta que la ciudadanía reclama desde hace buen rato”.

Lo constatado -dice Toro- pone a los actores, sobre todo los políticos, en situación comprometedor. No les queda más salida que pactar un acuerdo, a menos que alguno o algunos estén más dispuestos a apostar a aventuras que llevan el germen de la descomposición social, económica y política ya vividas en el pasado panameño y en el actual vecindario regional.

Al final de esta edición dos reconocidas personalidades Jorge Eduardo Ritter y Alberto Alemán Zubieta abordan la cuestión canalera desde dos ópticas de actualidad, sumamente importantes.

Es un desafío nacional en plena marcha, afirma el administrador de la vía, Alemán Zubieta, quien subraya además que el proceso de ampliación avanza acompañado de un proceso de rendición de cuentas al país que, en cumplimiento de la Ley 28 de 2006 contempla la entrega de informes trimestrales a las instancias pertinentes.

Y en la transición del Canal de manos norteamericanas a panameñas, el tiempo y la distancia, podrían sugerir que entre los dos países se produjo un entendimiento sin traumas, pero Jorge Eduardo Ritter recuerda que “...los primeros años de la administración conjunta fueron de enfrentamientos entre norteamericanos y panameños, al extremo de que, antes de las reuniones formales de la Junta Directiva (JD), las partes se reunían por separado para planear sus respectivas estrategias, como si fueran contrapartes en una negociación y no miembros de un mismo equipo”.

Nada de camino de rosas, un hecho que de acuerdo al ex canciller se agravó durante la crisis de los 80 y prácticamente se paralizaron la labor de la JD, el proceso de transición y se afectó el trabajo dentro de la Comisión del Canal de Panamá (CCP).

Nuestra mayor satisfacción será saber que los temas aquí desarrollados contribuyen de manera significativa a fortalecer la discusión que sobre los mismos se registran en distintos niveles de nuestra sociedad.

Los Paradigmas del Sistema Judicial Panameño



OSCAR CEVILLE ¹

¹ Procurador de la Administración

A pesar de las múltiples reformas hechas al ordenamiento jurídico nacional con la intención de hacerlo más eficiente y eficaz, el resultado por lo contrario es el de una percepción ciudadana que dice que el sistema judicial con el que cuenta la sociedad panameña es lento, complejo, caro, ineficiente, sin seguridad jurídica y poco accesible a la mayoría de los panameños y panameñas, de manera particular a los más pobres.

La percepción en cuanto a la independencia del Órgano Judicial frente a los otros órganos del Estado, la calidad de las resoluciones judiciales, la mora judicial, la acumulación de procesos, el uso ineficiente de los recursos y una confrontación pública entre magistrados, puso de manifiesto la necesidad de una reforma integral del sistema judicial.

Frente a esta crisis que pareciera ser el resultado del agotamiento de un sistema para atender adecuadamente el servicio público de administrar justicia, el Presidente de la República convocó a un Pacto de Estado por la Justicia integrado por representantes de los poderes del Estado y de la sociedad civil con dos objetivos puntuales: elaborar una agenda para la reforma judicial y ejecutar la reforma.

Los hechos expuestos nos obligan a indagar por las causas que pudiesen haber producido el agotamiento del sistema judicial como un instrumento eficaz para administrar justicia, y si el Pacto de Estado, puede cambiar el paradigma.

Para contestar a la primera interrogante tendremos que analizar los paradigmas dentro de los cuales fue construido el ordenamiento jurídico de la República de Panamá.



1. Influencia del iusnaturalismo y del positivismo en el Derecho panameño.

Para iniciar el análisis resulta útil tomar como referencia la obra de Filosofía del Derecho del profesor Lino Rodríguez Arias Bustamante y la de Introducción al Estudio del Derecho de Eduardo García Maynes, textos bajo el amparo de los cuales han sido formadas casi todas las generaciones de abogadas y abogados panameños.

Una lectura del texto del profesor Rodríguez Arias Bustamante nos ubica inmediatamente dentro del paradigma del derecho dado, bajo el paraguas combinado del iusnaturalismo y el positivismo, cuando afirma:

“ Pero pronto se advierte que esta objeción se desvanece si nos fijamos en la configuración del Derecho natural, en cuanto nos percatamos- como nos dice el profesor Eduardo García Maynes-que, no obstante, la disparidad de criterios entre los que siguen esta doctrina, todos ellos coinciden en lo que es fundamental para el reconocimiento de la existencia de este Derecho; esto es, el admitir que al lado o por encima del Derecho positivo, existe otro natural, dotado de validez objetiva.”¹ Más adelante agrega “...El Derecho positivo ha de ser considerado como una realización del De-

recho Natural, pero sin eludir la posibilidad de que alguna vez, no lo sea.”² “Por consiguiente, la supremacía axiológica del Derecho natural sobre el Derecho positivo, conduce a actividades revolucionarias, cuando el contraste entre uno y otro es muy marcado y no intervienen consideraciones posibles de moderación. Surge así, el tipo sociológico de iusnaturalismo revolucionario”.³

*García Maynes, por su parte expresa que en el debate entre derecho natural y derecho positivo suele darse la denominación de derecho natural a un derecho intrínsecamente justo, que existe al lado o por encima del positivo y que para los defensores del positivismo jurídico sólo existe el derecho que efectivamente se cumple en una determinada sociedad y una cierta época.*⁴

Luego de explicar el debate entre estas corrientes concluye que los términos menos equívocos son los de derecho intrínsecamente válido (para el tradicionalmente llamado justo o natural), derecho formalmente válido (para el creado o reconocido por la autoridad soberana) y positivo para el intrínseca, formal o socialmente válido, cuando gozan de mayor o menor eficacia.⁵

Como arriba dijimos, agrega el autor, la validez –formal o intrínseca y la factibilidad, son atributos que pueden hallarse unidos o darse separadamente en las reglas del derecho. Casi estimamos superfluo declarar que lo que de acuerdo con una posición positivista es derecho, puede no serlo desde el punto de vista del derecho natural, y viceversa. Colígete de aquí que la denominación común no corresponde siempre al mismo objeto.⁶

Lo expuesto hasta aquí, nos indica la clara tendencia hacia una mezcla doctrinal-ideológica entre la corriente iusnaturalista y el positivismo que marcó la manera de concebir, definir y aplicar el Derecho en Panamá, impulsada desde la creación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, pasando por las facultades de Derecho de las otras universidades del país, en muchos casos sin enterarse que Kelsen

¹ García Maynes, Eduardo. Cit. por Rodríguez, Lino. Ciencia y Filosofía del Derecho. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires, 1961. pág. 226.

² Fraga Iribarne, Manuel. Cit. por Rodríguez, Lino. Op. Cit. pág. 230.

³ Rodríguez, Lino. IBIDEM.

⁴ García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. octava edición, México, D.F. 1958, pág.40.

⁵ García Maynes, Eduardo. Op. Cit. pág. 44.

⁶ IBIDEM



había abjurado de su Teoría Pura en 1960, luego de reevaluar su tesis de que el Derecho podía concebirse aislado de otras ciencias sociales.

De ahí que el ordenamiento jurídico panameño y en consecuencia, su sistema judicial haya permanecido estancado en paradigmas del Derecho dado, en los que la falta de eficacia contribuya a la incapacidad de dar respuestas a situaciones y demandas sociales cada día más complejas.

2. La norma básica en Kelsen, Hart y Dworkin.

La teoría sobre el derecho positivo nos la plantea Hans Kelsen con su Teoría Pura del Derecho.

Kelsen sostiene que se trata de una teoría sobre el derecho positivo en general, y no de una teoría sobre un orden jurídico específico. Es una doctrina general sobre el derecho, y no la interpretación de normas jurídicas particulares, nacionales o internacionales. Ofrece, sin embargo, también una teoría de la interpretación.⁷

Kelsen agrega que al caracterizarse como una doctrina “pura” con respecto del derecho, lo hace porque quiere obtener solamente un conocimiento orientado hacia el derecho, y porque desearía excluir de ese conocimiento lo

que no pertenece al objeto precisamente determinado como jurídico. Vale decir: quiere liberar a la ciencia jurídica de todos los elementos que le son extraños. Este es su principio fundamental en cuanto al método... En manera enteramente acrítica, la jurisprudencia se ha confundido con la psicología y la sociología, con la ética y la teoría política.⁸

Para Kelsen los actos del hombre tienen un sentido subjetivo que pueden tener una significación objetiva, si tiene un significado jurídico, si coincide con el derecho, si coincide con la norma jurídica.

Lo explica de esta manera: “La norma funciona como un esquema de explicitación. En otras palabras: el enunciado de que un acto de conducta humana situado en el tiempo y el espacio es un acto de derecho (o, un acto contrario a derecho) es el resultado de una explicitación específica, a saber, una explicitación normativa. Puesto que también en la concepción de que el acto exhibe un acontecer **natural**, sólo recibe expresión una explicitación determinada, diferente de la normativa, a saber: una **explicitación causal**. La norma que otorga al acto el significado de un acto con-

forme a derecho (o contrario a derecho), es ella misma producida mediante un acto de derecho que, por su lado, nuevamente recibe su significación jurídica de otra norma.⁹ Esta última norma que cita Kelsen, es la norma básica o fundamental.

Para la Teoría Pura el Derecho es un sistema de normas que regulan el comportamiento humano. El conocimiento jurídico está dirigido pues hacia normas que poseen la característica de ser normas jurídicas; que otorgan a ciertos acontecimientos el carácter de actos conforme a derecho (o contrario a derecho).¹⁰

Kelsen afirma que “norma” es el sentido de un acto con el cual se ordena o permite y, en especial, se autoriza un comportamiento. La norma es un **deber**, mientras que el acto de voluntad cuyo sentido constituye, es un ser.¹¹ No obstante, aclara, que lo que es y lo debido no siempre están enfrentados ya que en ocasiones, lo que es puede corresponder a lo debido.¹²

Para Kelsen la validez de la norma proviene de que la Constitución (la norma básica) otorga al acto de legislar ese sentido objetivo. El acto constituyente no cuenta sólo con un sentido subjetivo, sino también con un sentido normativo objetivo, cuando se presupone

⁷ Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho; Universidad Nacional Autónoma de México; Traducción de la segunda edición en alemán. (Reine Rechtslehre-1960) por Roberto J. Vernengo, México. 1982, p.

⁸ IBIDEM

⁹ Kelsen, Hans. Op.cit. pág. 17-18.

¹⁰ IBIDEM, pág. 18

¹¹ IBIDEM, pág. 19.

¹² IBIDEM, pág. 20.



que corresponde actuar como lo prescribe el constituyente.¹³

El profesor Oscar Mejía Quintana, nos dice que para Kelsen la norma fundamental le da validez a todas las normas del sistema jurídico. Agrega además que éste define tres características de la norma fundamental. Es necesaria, por cuanto el cumplimiento de la constitución supone en el participante su aceptación. Es posible, pese a que no puede ser identificada conforme al orden social y a su eficacia, en tanto hechos empíricamente registrables no pueden identificar plenamente al derecho. Su contenido es neutral, pues no se identifica con ningún valor moral...¹⁴

Hart, según Mejía Quintana, define un tipo de norma fundamental empírica denominada regla de reconocimiento, que se diferencia de la Kelseniana en cuanto a su estatus.¹⁵ La regla de reconocimiento contiene criterios para la identificación de reglas o normas como derecho válido pero también contiene los criterios y las razones de validez de todas las demás reglas... Hart infiere la aceptación de la regla de reconocimiento de su existencia y en ella fundamenta la validez de las demás reglas jurídicas.¹⁶

Hart vincula el Derecho a la sociedad, que Kelsen separó. La norma de reconocimiento para él es el sentimiento social sobre lo bueno, lo justo, etc., al que hay que recurrir cuando ocurre un vacío legal.

Para Hart, según Mejía Quintana, debe existir de alguna manera, una concordancia entre el sistema jurídico y el sistema moral, pese a su mutua y recíproca irreductibilidad dada la naturaleza normativa de ambos sistemas... Esta relación viene determinada por lo que Hart denomina un derecho mínimo natural al cual las normas jurídicas deben adecuarse para ser socialmente reconocidas y subsumidas pues, de lo contrario, pese a su validez jurídica, intrasistémica, y su eventual eficacia y funcionalidad, carecerían de justificación moral también para ser plena e integralmente reconocidas como válidas.¹⁷

Hart sintetiza en cinco principios el contenido del derecho mínimo natural, a saber: primero, dada la vulnerabilidad de la existencia humana, el de no matar, segundo, considerar una igualdad aproximada entre los hombres para lograr una relativa estabilidad

institucional; tercero, reconocer la necesidad de un egoísmo restringido, sin lo cual es imposible cualquier equilibrio social; cuarto, aceptar que, dado los recursos limitados existentes, se hace necesaria una cierta forma de propiedad; y quinto el requerimiento de un orden jurídico coactivo que garantice la obligatoriedad de la voluntad general de los asociados.¹⁸

Contrario a lo propuesto por Hart, Dworkin sostiene que en una sociedad moral pluralista no se puede hablar de norma de reconocimiento (extrajurídica). El Derecho no sólo tiene normas sino también principios, por lo que la perspectiva interpretativa es necesaria.¹⁹

En consecuencia, como nos dice Hernández Marín, en el momento en que, adoptando la diferenciación de Dworkin, se presentan casos difíciles al interior de un sistema jurídico, en especial casos que comprometan ese derecho mínimo natural, tendríamos que reconocer que, al decidir en derecho, el juez se vería obligado a remitirse al sistema y, en ese orden, habría que aceptar que la regla de reconocimiento si supone principios morales de algún tipo y, en consecuencia, que es normativa no solo en sentido moral sino también jurídico, y que

¹³BIDEM, pág. 22.

¹⁴ Mejía Quintana, Oscar. La Norma Básica como Problema Iusfilosófico. Ensayo. Bogotá, D.C. Universidad Nacional de Colombia. Pág. 4

¹⁵ R. Alexy. Cit. por Mejía Quintana, Oscar. Op. Cit. pág. 4.

¹⁶ Mejía Quintana, Oscar. Op. Cit. pág. 4

¹⁷ Mejía Quintana, Oscar. Op. Cit. pág. 12

¹⁸ Fernández, E. El Contenido mínimo del derecho natural. Cit por Mejía Quintana, Oscar. Op. Cit. pág. 12

¹⁹ Salas, Juan Camilo. Op. Cit.



no es meramente empírica como pretendía Hart.²⁰

Dworkin expresa que la teoría de Hart de que en todo sistema jurídico existe una regla social de reconocimiento debe ser considerada como una de las contribuciones más importantes que el autor ha hecho a la tradición positivista.²¹

Esta regla se basa en la tesis que sostiene que en toda nación que tenga un sistema jurídico evolucionado, existe dentro de la comunidad de sus jueces y funcionarios legales alguna norma social o conjunto de ellas que establece los límites del deber del juez de reconocer como derecho cualquier otra norma o principio.²²

No obstante, Dworkin nos dice que la reserva que hace Hart al admitir que la regla de reconocimiento puede ser incierta en determinados puntos, socava su teoría.²³

Dworkin se adhiere a Rawls que distingue entre las ideas comprensivas del bien (máximo de placer) y una noción de justicia para la estructura básica de la sociedad, por lo que se debe precisar la noción de justicia para lograr un mí-

nimo de felicidad, siendo el ideal una norma constitucional de mínimos.

*Dworkin sostiene que junto a las normas existen principios y directrices políticas que no se pueden identificar por su origen sino por su contenido y fuerza argumentativa...Mientras las normas se aplican o no se aplican, los principios dan razones para decidir en un sentido determinado, pero, a diferencia de las normas, su enunciado no determina las condiciones de su aplicación. El contenido material del principio-su peso específico es el que determina cuándo se debe aplicar en una situación determinada.*²⁴

Los principios-además- informan normas jurídicas concretas de tal forma que la literalidad de la norma puede ser desatendida por el juez cuando viola un principio que en ese caso específico se considera importante.²⁵

3. La norma básica en el ordenamiento jurídico panameño.

En Panamá, la interpretación constitucional se enmarca, consecuente con la historia, dentro de la concepción positivista, cuando el exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia, Arturo Hoyos expresa en su obra la interpretación constitucional lo siguiente:

“Ya hemos dicho que la finalidad primaria de toda interpretación jurídica efectuada por el juez es extraer el sentido normativo del texto jurídico para aplicarlo a un caso concreto”²⁶

Este autor, al afirmar la importancia del principio de la fuerza normativa de la Constitución, expresa que “...Este principio... que nosotros hemos tratado de seguir en una serie de sentencias, tanto del Pleno como de la Sala Tercera (Contencioso-Administrativa), en las que se ha acudido a la aplicación directa de un conjunto de normas constitucionales y al principio de interpretación que los alemanes llaman *die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen*, es decir que todo el ordenamiento jurídico debe interpretarse de conformidad con la Constitución. En otras palabras, si una ley admite dos interpretaciones o más, debe escogerse aquella que sea conforme a la Constitución.”²⁷

²⁰ Hernández Marín, Rafael. Las tesis de H.L.A. .Hart. Cit por Mejía Quintana, Oscar. Op.Cit. pág. 13

²¹ Dworkin Ronald. Los Derechos en serio. Ed. Ariel, S.A., traducción de Marta Gustavino, 5ª reimpresión, Barcelona, 2002, p. 119

²² IBIDEM

²³ Dworkin, Ronald. Op. Cit. pág. 122

²⁴ Calsamiglia A. Ver prólogo del Derecho en Serio de Ronald Dworkin, op.cit. pág. 9.

²⁵ IBIDEM

²⁶ Hoyos, Arturo. La Interpretación Constitucional. Ed. Temis, Bogotá. 1998. pág. 11

²⁷ IBIDEM, Pág. 19



La Carta Fundamental panameña expresa que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la constitución y de la ley (artículo 18), al tiempo que deroga todas las leyes y demás normas jurídicas que le sean contrarias.

El Código Civil postula que cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal se preferirá la constitucional (artículo 12).

La jurisprudencia nacional en sentencia de 14 de enero de 1991, nos dice que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia entiende que las normas legales frente a las cuales ha de evaluar la legalidad de un acto administrativo deben ser interpretadas de conformidad con la Constitución, y que este principio de hermenéutica jurídica **ha sido denominado el de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico**. Agrega además, siguiendo a García de Enterría, que este principio es una consecuencia derivada del carácter normativo de la Constitución y de su rango supremo y está reconocido en los sistemas que hacen de ese carácter un postulado básico.²⁸

El modelo expuesto ilustra y comprueba lo expresado: el ordenamiento jurídico de la República de

Panamá y su sistema judicial sobrevive dentro de los paradigmas del derecho dado, en donde la legitimidad y validez no se discuten, pero la eficacia queda fuera de la ecuación, a pesar de algunos indicios de querer transitar hacia los paradigmas del derecho interpretado.

*Por ejemplo, en materia probatoria, con la reforma del Código Judicial de 1987, Panamá pasó de la “prueba tasada” al criterio de la “sana crítica”. En el primero de los casos, conocido también como prueba legal, la propia ley atribuía el valor que el juez debía darle a la prueba. En cambio, la sana crítica es un sistema intermedio de valorar las pruebas, entre la prueba tasada y la libre valoración. Es la unión de la lógica y la experiencia del juez, tendiente a asegurar el más certero y eficaz razonamiento.*²⁹

Jorge Fábrega en relación con la valoración de la prueba, nos señala que existen tres sistemas: el de la prueba tasada o tarifa legal; el sis-

tema de libre apreciación o íntima convicción y el sistema de la sana crítica. Aunque no han faltado autores como H. Devis Echandía que hayan sostenido que en realidad existen dos sistemas y que la diferencia entre la sana crítica y la libre convicción no existe.

Citando nuevamente a Couture, que en su obra Fundamentos de Derecho Civil expresa “que el juez que debe decidir con arreglo a la sana crítica, no es libre de razonar a voluntad, discrecionalmente y arbitrariamente... la sana crítica es la unión de la lógica y la experiencia, sin excesivas abstracciones de orden intelectual,...”. Para Fábrega la sana crítica implica las siguientes limitaciones: 1) Las pruebas deben obrar válidamente en el proceso; 2) La apreciación debe tener puntos objetivos de referencia y dejar constancia de ello en el fallo; 3) (Debe hacerse) un examen crítico e integral de cada medio de prueba entrelazado con los distintos medios que obran en el expediente.³⁰

Lo expuesto nos coloca ante la concepción interpretativa de Ronald Dworkin en su confrontación con el positivismo que entiende a diferencia de los positivistas, que estamos en el seno de sociedades de moral pluralista y no monista; que las sociedades contemporáneas son complejas y requieren respuestas complejas.

²⁸ Ver sentencia de 14 de enero de 1991. Sala Tercera. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad; José Miguel Alemán H. Vs Resolución de la Asamblea Legislativa No. 38 de 29 de diciembre de 1990.

²⁹ Couture Eduardo. Cit. por Fábrega Ponce, Jorge. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Plaza Janés; Bogotá, 2004. pág. 97.

³⁰ Fábrega Ponce, Jorge. Op.cit. pág. 96-97.



Para Dworkin el Derecho no sólo tiene normas sino también principios, de ahí que sea necesaria la perspectiva interpretativa.

A pesar de estos pequeños avances en cuanto a las reformas hechas al sistema judicial, el mismo parece agotado en su capacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas ciudadanas de justicia, por lo que a nuestro juicio deben ser varios los elementos esenciales a tomar en cuenta para sustituir los paradigmas actuales:³¹

1. Una reforma de este tipo debe tener por objetivo alcanzar una justicia independiente, eficaz y eficiente. Para ello, en primer lugar se requiere lograr una visión común del sistema judicial que reclama la nación panameña; obtener un consenso social sobre el cuál debe ser su naturaleza, y definir el papel que le corresponde a la administración de justicia en la consolidación de la institucionalidad democrática y la sostenibilidad del desarrollo.
2. La reforma judicial debe ser parte integral de la reforma del Estado, que incluye a los tres Órganos llamados a ejercer el poder público-limitada y separadamente, pero en armónica colaboración-todo ello en la más pura tradición de la separación

de los Poderes del Estado. Dentro de este esquema, la modernización del Órgano Judicial debe estar en armonía con los esfuerzos por modernizar el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo. En consecuencia, la reforma judicial debe formar parte de un plan coherente de modernización del Estado panameño, acompañado de la voluntad política de llevarla a cabo.

3. La reforma tampoco puede darse sin tomar en cuenta la política económica del Estado. Entre Derecho, justicia y economía existe una íntima relación de interdependencia. Por una parte, los planes económicos se ponen en marcha a través de normas jurídicas y, por la otra, al formar parte de la infraestructura social, el buen o mal funcionamiento del sistema judicial afectará de manera sensible el desarrollo económico y social del país.
4. Al ser el sistema judicial parte de la trilogía de gobierno sobre la cual se sustenta la institucionalidad democrática, su proceso de reforma deberá tener canales de comunicación con las organizaciones políticas y con la sociedad civil para la obtención de un consenso social que legitime políticamente la reforma.
5. El apoyo de la clase política deberá darse por el convencimiento de que la existencia de

una administración de justicia independiente, competente y eficiente, que brinde seguridad jurídica a la Nación, constituirá uno de los pilares fundamentales de la democracia y del desarrollo humano.

6. Una opinión que, de manera reiterada, ha quedado fuera de las consideraciones hechas en relación con la necesidad de una reforma judicial, ha sido la del destinatario del servicio público de administrar justicia. Las propuestas de solución al problema siempre han ido de los ilustrados hacia los usuarios del servicio, pero sin contar con la opinión previa de éstos, incluidos los abogados litigantes.

Los elementos arriba expuestos como esenciales para la reforma judicial, son los que a nuestro juicio deberán darse para la eficacia de las propuestas por el pacto de Estado por la Justicia, si hemos de darle una respuesta positiva a la segunda interrogante que se plantea en este trabajo.

Lo dicho se enmarca en la sentencia que formula Mejía Quintana cuando afirma que: es sólo cuando el sistema jurídico determina su regla de reconocimiento que el hiperciclo autopoiético puede dinamizarse y pasar a una segunda etapa que permita completarlo.

Esa regla de reconocimiento es, siguiendo a Luhman, la definición de principios sistémicos que

³¹ Ceville, Oscar. Evaluación de la Reforma Judicial- Consideraciones preliminares; ensayo. Ver memoria- Reforma Judicial una tarea inconclusa. Editorial D'Vini Ltda., editada por Alianza Ciudadana Pro Justicia, Bogotá, 2001. p.94.



regulan un sistema jurídico, y sin los cuales ni se completa la estructura normativa (jurídico-social podríamos decir) que garantiza la reducción de complejidad jurídica, ni se asegura la reducción de complejidad social que permite la adaptación de la sociedad a su propia complejidad.³²

En otras palabras, agrega: Luhman y Tenbner logran mostrar, explícita e implícitamente, que en los principios sistémicos de un sistema jurídico coinciden los puntos de vista externo e interno y que ello es precisamente el punto de contacto donde lo político y lo jurídico permiten que la validez y la legitimidad, converjan para reducir eficazmente complejidad jurídica y social de manera simultánea. Con ello ponen de presente la importancia de la norma básica como punto arquimédico de un sistema jurídico y su trascendencia como problema iusfilosófico en cuanto en ella coinciden y de ella depende la validez, la legitimidad y la eficacia de un sistema jurídico, un ordenamiento jurídico-político y un sistema societal en su conjunto.³³

4. Cambio de Paradigma

Sobre la pregunta, hecha en la página 1 de este trabajo, si el Pacto de Estado por la Justicia en su intento de reforma sería capaz de variar el paradigma de la justicia

en Panamá, respondería que es muy temprano para saberlo, pues apenas empieza a ejecutarse. No obstante, el hecho de haber reunido a los órganos de poder público y a la sociedad civil en la búsqueda de un consenso para la reforma judicial, resulta un paso importante y positivo.

Frente al tema de cómo lograr ese consenso a nuestro juicio, existen entre otras, dos propuestas doctrinales a las que se debe prestar atención; la expresada por John Rawls y la de Jürgen Habermas.

Rawls en su Teoría de la Justicia presenta la idea principal de la justicia como imparcialidad y como primera virtud de las instituciones sociales, a la vez que plantea una teoría de la justicia que generaliza y lleva a un alto nivel de abstracción la concepción del contrato social; reemplazando el pacto social por una situación inicial que incorpora ciertas restricciones de procedimiento basadas en razonamientos planteados para conducir a un acuerdo original sobre los principios de la justicia.³⁴

En opinión del profesor Juan Camilo Salas, las teorías de Rawls marcan tres hitos, a saber: a) la superación de la distinción entre derecho anglosajón y derecho continental; b) la superación de la tradición analítica del Derecho; y, c) la diferencia entre lo procesal y lo procedimental. El problema consiste en cómo lograr un procedimiento que permita vincular validez, legitimidad y eficacia; es decir, como transformar el procesalismo al procedimentalismo.³⁵

Rawls distingue dos categorías: a) las ideas comprensivas del bien (individual y subjetiva) productora del máximo (de placer); y, b) la noción de justicia para la estructura básica de la sociedad (piso común para elaborar la noción del bien); constituyendo un ideal de justicia en la norma básica o constitucional sobre una base de mínimos comunes. De ahí su teoría sobre la posición original y el velo de la ignorancia como procedimiento para obtener un consenso en relación con el concepto de justicia.

Para Rawls la posición original se define de tal modo que sea un statu quo en el cual cualquier acuerdo que se obtenga sea equitativo.

Es un estado de cosas en el cual las partes están igualmente representadas como personas morales y el resultado está condicionado

³² Mejía Quintana, Oscar. Op.cit. pág. 18.

³³ IBIDEM

³⁴ Rawls, John. Teoría de la Justicia. Traducción de María Dolores González. Editorial Fondo de Cultura Económica. Segunda Reimpresión. México, 2000. Pág. 17.

³⁵ Exposición oral en la cátedra sobre Investigación y Lógica Jurídica.



por contingencias arbitrarias o por el equilibrio relativo de las fuerzas sociales. Así, la justicia como imparcialidad es capaz de usar la idea de justicia puramente procesal desde el comienzo.

La idea de la posición original es establecer un procedimiento equitativo según el cual cualesquiera que sean los principios convenidos, éstos sean justos.

El objetivo es utilizar la noción de justicia puramente procesal como base de la teoría. De alguna manera tenemos que anular los efectos de las contingencias específicas que ponen a los hombres en situaciones desiguales y en tentación de explotar las circunstancias naturales y sociales en su propio provecho.³⁶

Para lograr la posición original, Rawls supone que las partes están situadas bajo el velo de la ignorancia, implícita según él en la doctrina de Kant sobre el imperativo categórico.³⁷

El velo de la ignorancia supone que las personas no saben cómo las diversas alternativas afectarán sus propios casos particulares, viéndose obligadas a evaluar los principios únicamente sobre la base de consideraciones generales...las partes no conocen cierto tipo de hechos determinados... nadie conoce su lugar en la so-

cialidad, su posición o clase social, tampoco sobre cuál será su suerte en la distribución de talentos y capacidades naturales, su inteligencia y su fuerza.... nadie conoce su concepción del bien ni los detalles de su plan racional de vida, ni siquiera los rasgos particulares de su propia psicología...”³⁸

*“... los únicos hechos
particulares que conocen
las partes son que su
sociedad está sujeta a la
circunstancia de la justicia...
Se da por sentado, sin
embargo, que conocen los
hechos generales acerca de
la sociedad humana.*

Entienden las cuestiones políticas y los principios de la teoría económica; conocen las bases de la organización social y las leyes de la psicología humana. En verdad se supone que conocen todos los hechos generales que afectan la elección de los principios de justicia.³⁹

Ante la crítica de lo irracional de la condición del velo de la ignorancia, Rawls propone la intervención de un árbitro neutral para lograr consenso en los casos de discrepancias, es decir, cuando existan entre los que buscan consenso, concepciones distintas de justicia.

Otra forma de lograr consenso, la ofrece Jürgen Habermas para el que la eficacia no se obtiene “visualizando” el consenso, sino elaborándolo a través de procesos dialógicos. Critica a Rawls por su teoría Kantiana y propone buscar un consenso entrecruzado (combinación de mínimos y máximos).

Sobre su teoría Habermas expresa: “Primero construyo dos tipos de solución de conflictos interpersonales y de formación de voluntad colectiva, que ni hacen uso de un derecho estatalmente sancionado, ni de un poder político articulado en términos de derecho, pero que constituyen el fundamento sobre el que derecho y poder político pueden recíprocamente constituirse”.⁴⁰

En el campo de la cooperación para el logro de fines comunes, Habermas plantea que la formación colectiva de la voluntad se refiere a la elección y efectiva realización de fines y metas susceptibles de consenso.⁴¹

Habermas distingue entre consenso y acuerdo. Mediante el primero se busca encontrar una base común dialogando, mientras que el acuerdo se logra a través de la negociación. El nos expresa que según sea la perspectiva del actor, los problemas de coordinación de la acción se perciben de

³⁶ IBIDEM, pág. 135.

³⁷ Rawls, John. Op.cit. pág. 121.

³⁸ IBIDEM

³⁹ IBIDEM, pág. 136

⁴⁰ Habermas, Jürgen. Facticidad y validez. Traducción de la Cuarta Edición por Manuel Jiménez Redondo. Editorial Troha. S.S. Madrid, 1998. pág. 206.

⁴¹ IBIDEM



forma distinta. En el caso de la acción orientada a, y por valores, los actores buscan, o apelan a un consenso; en el caso de una acción guiada por intereses buscarán un compromiso. La práctica del entendimiento se distingue de la práctica de la negociación por el fin que se endereza: la conciliación que se busca es entendida en el primer caso como consenso, en el segundo caso como arreglo. A lo que en el primer caso se apela y lo que en el primer caso se invoca son normas y valores, a lo que se apela en el segundo es al enjuiciamiento de intereses y constelaciones de intereses.⁴²

5. A manera de conclusión

Las tareas desarrolladas por el Pacto de Estado por la Justicia hasta llegar a proponer una agenda para la reforma judicial se han llevado a cabo sobre la base del consenso obtenido mediante acciones orientadas por valores más que por intereses, en el mejor sentido habermasiano.

Sin embargo, serán los criterios utilizados para elaborar las propuestas de cambios y el proceso que se utilizará para que tengan eficacia (además de legitimidad y validez) los resultados del consenso a los que se arriben, que necesariamente se convertirán en principios y normas jurídicas, que serán interpretadas por los jueces y ojalá aceptadas por los ciudadanos.

⁴² IBIDEM, Op.cit. pág. 207



Programa de Justicia Comunitaria - Experiencia de Brasil



LESIO RESENDE DA SILVA¹

¹ Juez del Tribunal de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, Brasil.

El Proyecto Justicia Comunitaria fue creado en octubre de 2000, con el objetivo de democratizar la concreción de la justicia, restituyendo al ciudadano y a la comunidad la capacidad de administrar sus propios conflictos con autonomía.

La iniciativa fue llevada a efecto por el Tribunal de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, en alianza con el Ministerio Público del Distrito Federal, la Facultad de Derecho de la Universidad de Brasilia y, en la actualidad, la Comisión de Derechos Humanos de OAB/DF bajo el convenio firmado con la Secretaría de Estado de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República.

Actualmente, el Programa está instalado en las ciudades satélites de Ceilandia y Taguatinga,



con 332 mil 455 y 223 mil 452 habitantes, respectivamente. El Programa cuenta con 40 agentes comunitarios que, en calidad de miembros de las comunidades en la que actúan, comparten el lenguaje y el código de valores comunitarios.

Los agentes comunitarios son certificados o instituidos en el Programa por medio de un proceso de selección llevado a efecto por el equipo psicosocial. Concluida esta etapa, los seleccionados inician una capacitación permanente en la Escuela de Justicia y Ciudadanía, donde reciben nociones básicas de Derecho, entrenamiento en las técnicas de mediación comunitaria y de la animación de redes sociales, además de participación en los debates sobre Derechos Humanos.

La actuación de los agentes comunitarios es acompañada de un equipo interdisciplinario, compuesto de abogados, psicólogos, asistentes sociales, servidores de

apoyo administrativo y una juez que coordina el Programa. Las actividades desarrolladas por los agentes comunitarios son los siguientes:

1. Información jurídica
2. Mediación comunitaria
3. Formación y animación de redes sociales

La primera actividad tiene por objetivo democratizar el acceso a la información de los derechos de los ciudadanos, decodificando el complejo lenguaje legal. Para esto, los agentes comunitarios producen conjuntamente con los miembros del equipo interdisciplinario materiales didácticos y artísticos, tales como carné, videos, piezas teatrales, música, ejercicio de cuerdas, entre otros.

La mediación es una poderosa herramienta para la promoción del empoderamiento y de la emancipación social. Por medio de esta técnica, las partes directa e indirectamente involucradas en

el conflicto tienen la oportunidad de reflexionar sobre el contexto de sus problemas, de comprender las diferentes perspectivas y, todavía, de construir en comunión una solución que pueda garantizar, para el futuro, la paz social.

La tercera actividad se refiere a la transformación del conflicto, por veces, aparentemente individual, en oportunidades de movilización popular y creación de redes solidarias entre personas que, a pesar de compartir problemas comunes, no se organizan, hasta por que no se comunican.

Al desarrollar esas actividades, el Programa Justicia Comunitaria pretende la transformación de comunidades fragmentadas en espacios abiertos para el desarrollo del diálogo, de la autodeterminación, de la solidaridad y de la paz.

Tales informaciones y muchas otras, sobre el Programa Justicia Comunitaria, están disponibles



en publicaciones propias que relatan en detalle nuestra experiencia en el Tribunal de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y ofrece mucho material para las instituciones que deseen crear o perfeccionar programas con la misma vocación y finalidad.

Por lo tanto, más que presentar nuestro programa, me gustaría hacer algunas consideraciones sobre las premisas que lo sustentan y otras acciones realizadas en nuestro Tribunal.

Sin duda, el Programa Justicia Comunitaria es una acción que promueve el acceso de la comunidad a la justicia. Pero promueve también otro acceso: aquel del Poder Judicial a la comunidad. El acceso, de esta forma, es doble y permite que la justicia, en un movimiento voluntario, ejerza su capacidad de empatía para conocer por dentro la sociedad que la sustenta.

El ser humano creó el sistema para servirlo. El sistema debe servir a la sociedad y no lo contrario. La máquina debe ser colocada al servicio del hombre, no el hombre al servicio de la máquina. El Tribunal de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios se colocó en una posición de aprendizaje frente a la comunidad y procuró auscultar sus deseos.

La iniciativa de la Justicia Comunitaria nace de una experiencia dentro de la propia comunidad.

Fue pensada y estructurada para atender necesidades de la comunidad, en primer lugar, tomando en consideración la contribución que un Tribunal de Justicia podía ofrecer.

Pero, lo que realmente sustenta el Programa Justicia Comunitaria, sea filosóficamente, como en términos de logística y apoyo es un factor fundamental: la creencia de que el ser humano puede ser protagonista de su propia vida; puede resolver sus conflictos de forma sabia, pacífica, respetando las convenciones sociales, sin perder de vista la propia dignidad. De esa experiencia nace un aprendizaje valioso, tanto para el Tribunal como para la comunidad; es posible interrumpir el círculo vicioso del conflicto destructivo dando al individuo y a la sociedad autonomía con responsabilidad.

Los programas sociales que demuestran efectividad, consistencia y resultados positivos son aquellos en que los ciudadanos

son incentivados a participar como protagonistas y a responder por sus propios actos. La mayor ayuda que una institución o una persona puede dar a otra es la de concienciación de su propio potencial de desarrollarse y transformar la realidad circundante a su favor.

En este contexto, la mediación despunta como un poderoso instrumento de pedagogía y emancipación social. Los conflictos no nacen en los tribunales. Las disputas tienen su origen en las inevitables relaciones dialécticas de los individuos en la sociedad. Los tribunales están al servicio de los ciudadanos u organizaciones que no tuvieron éxito en resolver sus conflictos por sí mismos o para garantizar que aquellos que transgredieron las normas socialmente establecidas respondieran por sus actos.

Antes, sin embargo, está disponible, de forma natural, la posibilidad de resolución del conflicto por las propias partes en disputa. En esa tentativa preliminar, el mediador pasa a ser un agente de paz social, en la medida en que auxilia a las personas en conflicto a estructurar una comunicación productiva, a evaluar las causas de la disputa, a definir objetivamente el problema, a generar opciones de solución, evaluar y definir el mejor camino para el consenso, con la satisfacción mutua de las partes envueltas en el conflicto.



Cada conflicto que vivimos, sea él comunitario, organizacional o jurídico, se configura como una oportunidad de aprendizaje y transformación. El modelo adversarial donde al final se señala un vencedor y un vencido debe ser la última opción, puesto que es más demorado y desgastante, sea desde el punto de vista emocional, material, físico y financiero. No podemos, con todo, abrir mano de la garantía del Estado de Derecho que permite la libertad y la democracia.

De la misma forma, no podemos negarnos a nosotros mismos la responsabilidad de resolver nuestros propios conflictos de forma pacífica y constructiva, antes de entregarnos al Judicial en nuestras disputas. Por sus características no adversariales, donde las partes envueltas en el conflicto y que deciden sobre los puntos conflictivos, la mediación mantiene el poder de decisión sobre la solución de la disputa en las manos de aquellos que son los mayores interesados en el resultado.

El tan hablado y resaltado “empowerment” es nada más que crear la atmósfera necesaria para que los ciudadanos asuman el protagonismo frente a los conflictos de forma responsable y consciente. Dentro de este enfoque, la mediación es un poderoso instrumento de emancipación social. Programas de Justicia Comunitaria que tienen sus bases en esos preceptos filosóficos cumplen un papel importante en la promoción

de una sociedad que cultiva la paz como valor concreto y presente en todas las capas sociales.

Kim Bolduc, representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, hizo el siguiente comentario sobre el Programa Justicia Comunitaria del Tribunal de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios: “Para las Naciones Unidas, el Programa de Justicia Comunitaria representa un paradigma con gran potencial transformador en la medida en que articula acciones de diseminación de información jurídica, mediación de conflictos y animación de redes sociales, teniendo como protagonistas y aliados a la propia comunidad, a través de los agentes comunitarios y miembros del Poder Judicial local, con el objetivo único de ampliar el acceso a la justicia de aquellas personas que, invariablemente, no disponen de información adecuada o de los medios necesarios para tal.

Desde su creación, el Programa Justicia Comunitaria ya fue presentado en Inglaterra, México, Venezuela y Afganistán. Fue y todavía es objeto de estudio y promoción en organizaciones como el Banco Mundial, Ministerio de Justicia de Brasil y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. A partir del año pasado, pasó a configurarse la agenda de políticas públicas de la Secretaría de Reforma del Judicial del Ministerio de Justicia y está siendo implantado en 11 capitales brasileñas.

Esta información nos confirma que estamos entrando en tiempos nuevos en los caminos de la vida en sociedad. Cada vez más, deja de prevalecer el modelo mental hábilmente difundido y aceptado, a partir de Thomas Hobbes, de que el hombre es el lobo del propio hombre y de que el ser humano no es sociable y necesita de un poder mayor para impedir que el mismo no haga la guerra de todos contra todos.

Nuestros valores pasan a hacer parte de la pauta de las instituciones y de los individuos. Autodeterminación, dimensión emancipatoria, modelo dialógico de resolución de conflictos, participación en las decisiones, protagonismo, responsabilidad y tantos otros conceptos que están cada vez más al frente de programas de acceso a la justicia.

Garantizar el acceso a la justicia es una acción que envuelve múltiples factores para definir su éxito.



Concienciar al ciudadano sobre sus derechos y deberes y, sobre todo, como hacer el uso correcto y más productivo del sistema de justicia disponible, es verdaderamente promover el acceso a la justicia. No bastan tribunales, jueces y todo el aparato administrativo y judicial estar disponible. Es preciso que el ciudadano, desde el más simple a los más privilegiados, tengan el conocimiento de cómo garantizar sus derechos y como observar sus deberes en la sociedad.

La ciudadanía es un valor que debe ser despertado y garantizado tanto por factores externos al individuo como, sobre todo, por una percepción interna de responsabilidad en la construcción de una sociedad más justa.

La primera justicia es la interna. Si quisiéramos una sociedad más justa, debemos incentivar la autonomía del ciudadano en desarrollar y evolucionar su propia vida de forma pacífica en beneficio de sí y de la sociedad como un todo.

La iniciativa de la Procuraduría de la Administración en incentivar programas de justicia comunitaria en la República de Panamá nos alegra mucho. Esa es una señal de que podremos avanzar más rápido hacia una sociedad mundial que torne más real la cultura de paz. Al compartir información e intercambiar experiencias, ganamos todos. Cada vez que avanzamos en el Brasil, ocurrirán avances aquí en Panamá. Cada vez que avancen en Panamá, también nosotros en Brasil, seremos beneficiados.



* Conferencia magistral dictada en el CIMAP: Programa de Justicia Comunitaria - Experiencia en Brasil.

No existen cuestiones pequeñas, cada ser humano representa el todo de la humanidad, así como una célula contiene toda la información virtual del todo que la compone. En cada éxito individual, está el éxito de la sociedad. En cada individuo que fracasa, que falla en formarse a sí mismo, está el fracaso de todos nosotros. Los conflictos comenzarán a ser progresivamente resueltos de forma pacífica, en la medida en que la sociedad, por medio de cada ciudadano, trabaje en favor de lo humano.

Finalizo con una cita de un alto fundador de la UNESCO, en 1945, que dio al mundo un camino sólido de trabajo que todavía está por ser realizado. Decía: “Puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres que deben erigirse los baluartes de paz”.

*Trabajemos, por lo tanto, en ese sentido.**



El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, una Novedad en el Derecho Administrativo Panameño



JOSÉ ANTONIO CARRASCO A. ¹

¹ Magistrado del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas

La recién aprobada Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública en Panamá y dicta otras disposiciones, y el Decreto Ejecutivo No. 366 de 28 de diciembre de 2006, que la reglamenta, han significado en muchos aspectos, cambios importantes sobre todo el proceso de contratación pública, apartándose de las soluciones o tratamientos contenidos hasta ahora en las leyes y reglamentos; ya superados y derogados.

Esta nueva regulación reorienta el papel de la entidad licitante y también el tratamiento al ofertante o proponente y, en general, a todo el régimen, creando un recurso de impugnación especial para el acto relacionado con la selección de contratistas, así como un sistema novedoso de notificación y comunicación de las decisiones adoptadas por todos los entes intervinientes en el proceso de la Contratación Pública.

Todo este régimen jurídico original procura garantizar el cumplimiento de los principios reguladores y rectores del sistema de contratación, a saber: transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia y debido proceso.

Entre los aspectos más relevantes contenidos en la nueva Ley de contrataciones públicas, están la creación de la Dirección General de Contrataciones Públicas y del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Sobre éste último expondremos algunas reflexiones.



1. Es una entidad administrativa en donde se agota la vía gubernativa sin ser el superior jerárquico de la entidad demandada.

El régimen de contratación pública es un componente de la actividad administrativa y como tal sus actos pueden ser objeto de revisión, no sólo a lo interno de la Administración sino también ante una instancia jurisdiccional.

En todo caso, el agotamiento de la vía gubernativa implica gestionar ante las instancias que otorga la ley en sede administrativa, para darle a la Administración la oportunidad de corregir o subsanar los errores cometidos en su actuación en perjuicio de los derechos subjetivos del particular, como bien lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia, a través de la Honorable Sala Tercera, en innumerables decisiones (Cfr. Fallo de 18 de septiembre de 2006, Sala 3ra., Mag. Ponente, Adán Arnulfo Arjona L.); lo que, en materia de contrataciones públicas constituye el accionar ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como instancia creada para revisar la decisión generada por la entidad licitante en razón del proceso de selección de contratista.

Los artículos 104 a 116 de la Ley 22 de 2006 crean y organizan el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como una entidad administrativa autónoma e independiente, con jurisdicción

en todo el territorio de la República, para atender principalmente, los procesos de impugnación en contra de los procedimientos de selección de contratistas así como de las apelaciones en los casos de resolución administrativa de los contratos relacionados con la Contratación Pública.

Este Tribunal no es una instancia judicial, no está integrada al Órgano Judicial, sino que es parte de la Administración Pública, que podríamos considerar como un fiscalizador jurídico de las actuaciones de las entidades públicas en el cumplimiento de la Ley y el reglamento de Contratación Pública. Es claro que su función va mucho más allá de una simple fiscalización porque puede emitir un acto administrativo, en reemplazo de la decisión adoptada en primera instancia, a pesar de no ser el superior jerárquico de la entidad demandada.

Así pues, el Tribunal Administrativo es competente para conocer de los actos que dicten las entidades públicas que integran a la Administración Pública (entida-

des centralizadas y descentralizadas, autónomas, empresas mixtas u otras), así como de los distintos órganos del Estado y de entidades constitucionalizadas, a excepción de la Autoridad del Canal de Panamá y la Caja de Seguro Social.

Lo novedoso del sistema diseñado en la ley es que el recurso de impugnación, aunque puede verse como un “*recurso de apelación*”, el mismo no se tramita ni se decide dentro de la propia institución, pues lo que se procura es darle mejor cumplimiento a los principios de imparcialidad y de eficacia, contenidos en la Ley.

La decisión que emita el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas constituye la culminación de la actuación de la Administración Pública, la que una vez sea notificada, produce el agotamiento de la vía gubernativa.

En ese sentido, es menester observar lo señalado en el artículo 116 de la Ley 22 de 2006, que expresa:

“Artículo 116. Agotamiento de la vía gubernativa. Una vez publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” la resolución que resuelve el recurso de impugnación, queda agotada la vía gubernativa y contra esta resolución no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponde ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.”



En conclusión, la decisión que emita el Tribunal Administrativo tiene que ser cumplida por la entidad licitante, sin que implique limitación del derecho que la ley le otorga a las partes dentro del proceso instaurado, para activar la Jurisdicción Contencioso Administrativa mediante la interposición del recurso de Plena Jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

2. El recurso de impugnación tiene reglas especiales definidas en la ley y en el reglamento.

La especialidad de los procesos que se ventilan en el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se consagra dentro de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 y desarrolladas por el Decreto Reglamentario No. 366 de 28 de diciembre de 2006, mediante procedimientos y términos muy breves para el cumplimiento de cada una de las etapas procesales, a efecto de que dentro de este proceso, no se incurra en tramitaciones o gestiones que dilaten o entorpezcan su dinamismo sumario y en consecuencia, las resoluciones interlocutorias o de mero trámite no son impugnables, salvo aquellas que deciden el fondo del recurso.

La interposición del recurso de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas suspende la ejecución del acto de adjudicación o de declaratoria de desierto del proceso licitatorio. Sobre este punto

debemos aclarar que el Tribunal Administrativo emite una comunicación a la entidad indicando que se ha presentado un recurso de impugnación, pero solo cuando el recurso se ha presentado en tiempo oportuno, se ha acompañado la fianza de impugnación y el libelo del mismo contiene los requerimientos contenidos en la Ley.

Dentro de este mismo contexto, la ley y su reglamentación imponen, con el propósito de garantizar la pertinencia del recurso de impugnación, la consignación de una fianza específica para su admisión. Compete al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, verificar que el impugnante no haya incurrido en conducta dilatoria o entorpecedora del trámite en cuestión; en este evento, se le penaliza ejecutando la fianza consignada en favor del Tesoro Nacional.

En este orden de ideas, todo recurso de impugnación debe cumplir con el trámite previsto en la ley y su reglamentación y para ello, se establecen diferentes etapas antes de proferir la decisión de fondo, que por su importancia detallamos a continuación:

- a) Interposición del recurso
- b) Admisión y traslado del recurso
- c) Informe de Conducta
- d) Intervención de Terceros
- e) Etapa de práctica de pruebas
- f) Alegatos
- g) Resolución decisoria
- h) Notificación

Todas estas etapas procedimentales están inmersas en las actuaciones que deben surtirse ante este Tribunal, para desatar los recursos que se ventilan y que se detallan en La ley general de Contrataciones Públicas y su reglamentación. Es más, tales etapas relacionadas con la tramitación, han sido objeto por parte del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas de la expedición del Acuerdo No. 5 de 16 de agosto de 2007, publicado a través del portal electrónico “PanamaCompra” y en la Gaceta Oficial No. 25,878 de 17 de septiembre de 2007.

3. El régimen de notificación de los actos administrativos se aparta del sistema común.

El artículo 113 de la Ley 22 de 2006 establece un sistema de notificaciones de los actos administrativos relacionados con la contratación pública en Panamá sin precedentes, diseñado bajo el concepto del ejercicio del comercio, es decir, procura una relación más dinámica entre los ofertantes y el Estado comprador o contratista.

El artículo 113 señala:

“ Notificación: Todas las resoluciones que emitan las entidades contratantes dentro del proceso de selección de contratista y en la ejecución del contrato, así como las que dicte el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se publicarán en el Sistema Electrónico de Contrataciones



Públicas “PanamaCompra” y en el tablero de anuncios que deben mantener todas las instituciones del Estado.

Asimismo, las resoluciones que emita la Dirección General de Contrataciones Públicas aceptando o rechazando la solicitud de registro de proponentes, así como las que emitan las instituciones del Estado ordenando la inhabilitación de un contratista, deberán publicarse en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” y en el tablero de anuncios de la entidad.

Transcurridos dos días hábiles, después de que la entidad contratante haya publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” y en el tablero de anuncios las resoluciones mencionadas en el presente artículo, se darán por notificadas y el interesado, si se considera agraviado con dicha decisión, podrá interponer el recurso de impugnación que establece esta Ley.

Es obligación de los proponentes mantenerse informados de todas las incidencias que se den en los procesos de selección de contratista en los cuales participa y, para ello, debe verificar con frecuencia, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” todos los anuncios y notificaciones con respecto a los actos públicos”.

Los actos administrativos interlocutorios así como la decisión final que emita el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se hacen constar en resoluciones escritas que deben ser “digitalizadas”, es decir, se registran (mediante un scanner) en un soporte informático con los sellos correspondientes y la firma autógrafa de los Magistrados y del Secretario, para después ser publicadas, vía Internet, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” para su notificación, además de fijarse una copia de dichos actos en un tablero de anuncios en el Tribunal.

La notificación del acto comprende dos aspectos, la publicación del mismo a través del portal y el transcurso de los dos (2) días hábiles siguientes, de tal manera que a partir de ese momento el interesado está notificado y al tercer día se debe entender que comienzan los términos señalados en la ley, para lo que corresponda.

Este régimen de notificaciones se aparta de lo señalado en los artículos 89 a 99 de la Ley 38 del

31 de julio de 2000 sobre procedimiento administrativo general y de las disposiciones contenidas en los artículos 1001 a 1027 del Código Judicial.

En conclusión, el sistema no prevé la notificación personal ni por edicto de las resoluciones. El administrador del sistema (la Dirección General de Contrataciones Públicas) ha diseñado un mecanismo que permite saber en qué fecha y hora se publicó la resolución, en lo que respecta a los trámites del proceso de impugnación. Pero en lo que se refiere al proceso de apelación de la resolución que resuelve el contrato administrativo, el sistema de notificación es el contemplado por la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

La experiencia del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas sobre este aspecto ha sido positiva. Debemos indicar que los abogados litigantes no han tenido hasta el presente, ninguna disconformidad sobre el mecanismo de la notificación de las resoluciones que se han emitido y publicado en el portal “PanamaCompra”. Los interesados o cualquier otra persona, pueden tener acceso al portal y reproducir una copia íntegra del documento, en el momento que así lo estimen conveniente, con la garantía de que el mismo es una fiel reproducción del original que reposa en la Secretaría del Tribunal, lugar donde también puede ser consultado.



La Ética Civil al Rescate del Ciudadano



LUIS CARLOS CLEGHORN¹

¹ Coordinador de la Red de Ética Pública y Transparencia.

A. INTRODUCCIÓN

1840 - Engel hace esta descripción de Londres: No conozco nada más imponente que la vista del Támesis, cuando se acerca uno desde el mar al puente de Londres. Estas masas de edificios, los astilleros de ambas orillas del río y, en particular los incontables barcos a lo largo de ambas riberas.

No obstante, ¿cuánto costó crear todas estas maravillas de la civilización? Muy ponto se cerciora de que los londinenses tuvieron que sacrificar los me-

jores rasgos de la naturaleza humana por el derecho a vivir en la capital comercial del mundo. Cientos de millares de personas representantes de todas las clases y de todas las capas, se agolpan en la calle y pasan apresuradas las unas por delante de las otras, como si no hubiese nada entre ellas. A todo observador le choca la cruel indiferencia, el insensible aislamiento de cada persona, que persigue sus intereses particulares.¹

2008 - Cualquier persona en cualquier lugar del mundo: Millones de personas se asombran todos los días por los productos de consumo que ofrece la revolución tecnológica. Pero el asombro es mayor al constatar que “desde los años sesenta el compromiso cívico, las redes de relaciones, declinan de forma prodigiosa. Disminuyen los votantes, desciende la afiliación religiosa, la afiliación a los sindicatos, las asociaciones de padres y maestros, las organizaciones cívicas”².

La indiferencia ciudadana avanza progresivamente bajo el influjo de tres acontecimientos: el liberalismo político, el capitalismo económico y la revolución tecnológica.

El objetivo de este escrito es reflexionar sobre los acontecimientos que han alumbrado la cultura de este siglo, luego de transitar hacia una aldea global orientada al crecimiento económico, en detrimento del desarrollo humano.

¹MIJAILOV, M. I., La revolución industrial, Cartago, 1984, 34.

²CORTINA, Adela, Alianza y contrato, Editorial Trotta, Madrid, 200, 90

Lo más importante de la historia reciente no es el avance tecnológico sino la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que constituyen el contenido moral de la ética civil.

Rousseau escribió que el pueblo sólo es libre en el momento que emite su voto. En el caso de las democracias latinas, esto representa un minuto de libertad cada cuatro o cinco años, dosis muy pequeña para lograr la satisfacción ciudadana. Pero, si bien es cierto que hay déficit de participación ciudadana en las democracias actuales, también existen esfuerzos serios por lograr mayores cuotas de participación de parte de la sociedad civil. De estos esfuerzos, deseamos conversar en éste escrito.

B. MISIÓN ÉTICA: CONSTRUIR PERSONAS Y COMUNIDADES

¿Cuál o cuáles son las características que distinguen al ser humano de los animales?

La historia ha dado múltiples respuestas a esta interrogante, reflexión que aún no se agota.

La intuición es una propiedad que compartimos los seres humanos con los demás animales. Por el contrario, la creencia en un ser trascendente parece propia de nuestra naturaleza humana, como lo sugieren los mitos del hombre primitivo.



Pascal estudió la relación entre intuición y fe, y desarrolló la doctrina de la intuición como algo necesario para alcanzar la fe: “Pascal también llama a la intuición espiritual sentimiento o corazón, pero no con el significado de la emoción. La emoción es ciega, mientras que la intuición, por el contrario, ve. Ve, por ejemplo, que la honradez, la libertad y la justicia o este determinado acto de justicia, o de libertad, o de honradez, conviene profundamente a mi naturaleza espiritual y a todo verdadero hombre. La intuición lo siente en el sentido de que lo ve de forma inmediata, sin necesidad de razonamientos ni de pruebas científicas”³

En un momento de su evolución, el hombre desarrolló una capacidad de reflexión sobre sus propios actos, desarrolló el proceso de razonamiento. En lugar de actuar

mecánicamente impulsado por su intuición, como el resto de los animales, su interior le cuestionaba sobre la acción a tomar entre dos o más posibilidades.

He aquí la encrucijada que, desde entonces, se le presenta diariamente al ser humano, al tener que elegir entre alternativas de acción. Desde entonces, “el hombre está condenado a ser libre” (Jean Paul Sartre) a tomar sus propias decisiones.

He aquí la génesis del desarrollo del carácter. El hombre y la mujer se van formando, se van construyendo a partir de sus propias respuestas a las interrogantes diarias que se le presentan. No es que el hombre busca las preguntas, es que ellas le salen al paso de su vida y le hacen obligante encontrar y experimentar las respuestas.

Y en esa tarea, debe “reflexionar sobre la totalidad de lo que nos aparece, con vistas a su última razón y significado. Este filosofar, así entendido, es un empeño razonable e incluso necesario, del que no se puede en modo alguno dispensar el hombre que verdaderamente vive en el espíritu o, sencillamente piensa”.⁵

Lo más importante de lo “que se nos aparece” es el otro, el que convive con nosotros. “La ética

³MARTINETTI, Giovanni, ¿Por qué creo en Dios?, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1995, 23.

⁵PIEPER, Joseph, En defensa de la filosofía, Editorial Herder, Barcelona, 1989, 12.



surge precisamente por la necesidad de la convivencia para el desarrollo íntegro de la persona.”⁶

A continuación veremos la evolución de la reflexión ética, donde se confirma, en palabras de Cortina que “la cuestión de la felicidad ha dejado de ser el centro de la reflexión para muchas de las teorías modernas, cuya preocupación se centra más bien en el concepto de justicia”.⁷

C. EVOLUCIÓN ÉTICA

Los griegos fueron los primeros que intentaron encontrar esa última razón y significado de la existencia humana. Aristóteles, que puede ser considerado el padre de la ética, desarrolló el concepto de ética ligada a los “fines” de la vida y concluye que el fin deseado es la vida buena. Hay moral porque los hombres buscan la felicidad y la ética les puede mostrar el camino.

El hedonismo inicial, que pensaba en evitar el sufrir dolor o pesar, fue superado por Epicuro, quien introdujo los placeres intelectuales y del alma.

“Los estoicos propugnaron la aceptación de la vida con todas sus circunstancias. Sugieren, por lo tanto, una resignación. Pero se trata de una resignación para vivir en armonía con la naturaleza”⁸.

⁶ YAÑEZ, Miguel Grande, *Ética de las profesiones jurídicas*, Editorial Desclee, Bilbao, 2006, 40

⁷ CORTINA, Adela, *Ética*, Editorial Akal, Madrid, 2001, 12

⁸ CLEGHORN, Luis, *Gestión ética para una organización competitiva*, Editorial San Pablo, Bogotá, 29.

La humanidad tuvo que esperar hasta el siglo XVI para darle forma más acabada a su propio razonamiento. Fue René Descartes quien en la búsqueda de un método para conocer la verdad, consolidó la razón como el límite entre los seres humanos y los animales: “Pienso, luego existo”.¹⁰

La conciencia fue el centro de las éticas desarrolladas en la Edad Moderna. Lo importante en el desarrollo ético no es el fin, sino la conciencia del deber, según Kant. Inauguró así la ética del deber o deontológica, del griego “deón”: deber.

Según Kant, el hombre es legislador de sí mismo, por lo que tiene total autonomía para actuar, considerando siempre su propia dignidad. Las cosas tienen precio, el hombre tiene dignidad. El hombre nunca puede ser usado como medio, sólo como fin.

Se vivió luego un retorno al hedonismo, pero ahora con un componente comunitario. Se trata de la mayor felicidad para el mayor número de personas (Francis Hutcheson) el mayor bienestar para el mayor número de personas. Las teorías liberales se estaban abrien-

do paso cuando John Stuart Mill y Jeremy Bentham presentaban el utilitarismo.

La combinación del liberalismo con el utilitarismo dio origen al Estado de Bienestar.

El mural del techo de la Capilla Sextina de Miguel Ángel ha sido motivo de reflexión para muchos, la imagen de Dios dándole un mensaje al hombre, al contacto de sus dedos índice. Siempre había interpretado que, en ese cuadro, Dios daba al hombre la capacidad de razonar, reflexionar sobre sí mismo. Sin embargo, hay quienes dicen que no era la razón, sino el lenguaje lo que el hombre recibía.

La capacidad de comunicarse es, sin duda, piedra de toque para el desarrollo del ser humano en su proceso de maduración, también llamado de moralización. De aquí nacen las éticas de la era del lenguaje (analíticas).

La comunicación participa, por su propia naturaleza, de la dimensión comunitaria del ser humano.

La ética del discurso nos remite a un diálogo entre todos los afectados por las decisiones a tomar, sin exclusiones.

Todos son interlocutores válidos en el diálogo, llámese discurso.

¹⁰ DESCARTES, René, *El discurso del método*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1964, 37.



Según Habermas “una norma será válida cuando todos los afectados por ella puedan aceptar libremente las consecuencias y efectos secundarios que se seguirían, previsiblemente, de su cumplimiento general para la satisfacción de los intereses de cada uno”.¹¹

El objetivo del diálogo es encontrar la norma moral que logre la aceptación, sin imposiciones, de todos los participantes. Al resultado no se llega por mayoría, como en los diálogos que se realizan para resolver problemas puntuales de la comunidad o el Estado. Se procura el consenso.

Como hemos visto, el proceso de maduración o moralización del ser humano y la sociedad ha sido interpretado de diferentes formas, en diferentes épocas. Se ha interpretado como determinado por la intuición, por los fines, por la fe, por la razón, por los sentimientos morales, por el cumplimiento de normas y por el diálogo.

Cabe preguntarse, ¿cuál de estas corrientes tiene mayor dosis de verdad? Pero, la búsqueda de la verdad no es un resultado, es un camino a recorrer. Y es la reflexión personal y comunitaria la que nos permite avanzar hacia nuevos estadios de entendimiento.

De todas las interpretaciones conocidas sobre el proceso de madu-

ración, en el siguiente punto vamos a presentar la que ha tenido mayor influencia en el desarrollo de la cultura occidental a la que pertenecemos. Nos referimos a la fe.

D. ÉTICA Y RELIGIÓN - SECULARIZACIÓN

El evangelio comienza por ser una doctrina “Id y enseñad”¹². Enseñad la verdad que es Cristo y la verdad os hará libres.

En los tres primeros siglos de luchas de la Iglesia primitiva brillaba la conducta de los discípulos que, aún perseguidos, se reconocían como inspirados por la verdad. La verdad vivida, más que la verdad predicada o estudiada.

El año 313 fue testigo del reconocimiento de la Religión Católica como la religión oficial del imperio romano, por parte del emperador Constantino. Esta unión entre el poder temporal y el poder divino sería una constante, de ahí en adelante.

“El título de “Rey por la gracia de Dios” no era un mero título honorífico; era una realidad que

cualquier soberano debía agradecer a Dios. Y si de Dios procedía directamente la autoridad del rey, ¿no le venía con ella un reflejo divino y un derecho a intervenir en los negocios que a Dios se refiere?”¹⁴ Así, el trono y el altar se unieron con fuertes ligas a prueba de los siglos.

La primera prueba que tuvo que afrontar esta unión de poderes se dio con la invasión musulmana.

El mundo cayó en una decadencia, para levantarse de nuevo en el siglo XII y así sucesivamente, como en ciclos, hasta nuestros días. Pero, si tratamos de leer la historia en línea recta, no es difícil concluir que, sobre todo en los últimos siglos, se fortalecía un proceso opuesto al que vivió la Iglesia primitiva con el emperador Constantino, sobre todo a partir de la revolución francesa donde, se dice, cayó el trono y el altar.

Esta paulatina separación Iglesia-Estado se vivió también en América Latina y Panamá no escapó a ella.

Panamá, un caso

Las guerras napoleónicas en Europa produjeron un debilitamiento de la corona española. Para 1812, el Emperador comienza a convencerse de que no puede permanecer más tiempo en España, después de haberla invadido. La

¹¹ CORTINA, Adela, Ética, Editorial Akal, Madrid, 2001, 97.

¹² EVANGELIO de San Marco 16, 15.

¹⁴ GARCÍA VILLOSLADA, Llorca, Historia de la iglesia católica, IV tomo, edad moderna, Editorial BAC, Madrid, 1998, 17.



combinación de las armas españolas e inglesas logró lo que parecía imposible, la retirada napoleónica. En ese mismo periodo, luego del retiro de los franceses, España se regaló la constitución de 1812, trascendental documento de auténtico espíritu liberal.

En América, los conatos independentistas resuenan desde México hasta la Argentina. Panamá se independiza de España en 1821 y se anexa a la Nueva Granada.

En 1861, el General Mosquera se declara presidente provisorio de la Confederación e instala la dictadura en todo el país. Desencadena una ofensiva masiva contra la Iglesia, cuyos aspectos principales son: el Presidente tendría el derecho de supervisar todos los cultos y ningún Ministro religioso podría ejercer el culto sin la autorización del Ejecutivo.¹⁷

Del ámbito de los cultos, pasó a la desamortización de bienes de manos muertas, es decir, las tierras que no eran trabajadas, sobre todo, aquellas que pertenecían a corporaciones, congregaciones, comunidades religiosas, parroquias, hospitales. Estas propiedades pasarían a manos del Estado.

Con los liberales enquistados en el poder, bajo la tutela de Mosquera, el clero estaba sufriendo una de sus peores agresiones.



No fue hasta 1887 que la Carta Magna restablecía el vínculo roto entre el Estado colombiano y la Iglesia romana. Este documento autorizaba al Gobierno para celebrar un convenio en firme con la silla apostólica y definir los términos entre ambas instituciones.

En diciembre de ese mismo año se firmó en Bogotá el Concordato, entre el vecino país y la Santa Sede.

Luego de la separación de Panamá de Colombia en 1903, se convocó la Convención Nacional Constituyente para redactar la Constitución de 1904. En lo que atañe a la relación entre Iglesia y Estado, dice así:

“Es libre la profesión de todas las religiones, así como el ejercicio de todos los cultos, sin otra limitación que el respeto a la moral cristiana y al orden público. Se reconoce que la Religión Católica es la de la mayoría de los habitantes de la república”¹⁸.

Se logró una colaboración Iglesia Estado, sobre todo en los aspectos sociales, tales como el de la instrucción pública. Posteriormente, el Estado ha ido paulatinamente asumiendo una serie de funciones que antes eran ejercidas por la Iglesia, tales como registros de nacimientos (antes registrados en la fe de bautismo), de matrimonios, atención social a necesitados, etc. La Iglesia se circunscribe al campo de la fe y a la ayuda social.

La secularización es el proceso de pérdida de la referencia religiosa. Vivimos en un nuevo mundo, en el que buscamos la “organización de la convivencia, la vida pública y el replanteamiento de la misma para el diseño de los planes personales de vida”¹⁹, en base a ensayos de diversas estructuras políticas y sociales, argumentos y formas de pensar.

Como resultado de la secularización, la fe, como orientadora de la conducta humana y la convivencia, fue relegada al mundo íntimo, privado, alejada del mundo civil.

¹⁷ OSORIO, Osorio, Alberto, Historia Eclesiástica de Panamá 1815-1915, Conferencia Episcopal Panameña, Panamá, 2000, 248.

¹⁸ *Ibíd.*, p 489.

¹⁹ ETXEBERRIA, Xavier, Temas Básicos, Editorial Desclee, Bilbao, 2002, 17.



E. LOS FRUTOS DE LA CULTURA ACTUAL

El sistema político liberal privilegia la libertad individual, sobre cualquier otro valor. La libertad entendida como autonomía personal, es el fundamento de la nueva cultura. Precisamente por ser autónomo, tiene el hombre dignidad y no precio, como lo dijo Kant. La razón orienta ahora la conducta humana, asumiendo el papel de la fe.

Por consiguiente, el pluralismo resalta como una consecuencia inmediata de la autonomía. Nunca como hasta ahora ha sido tan evidente aquel dicho que dice que cada mente es un mundo. Existen tantos mundos cuantas personas hay. Se desecha toda propuesta moral considerada heterónoma, es decir, exterior al individuo.

Se deja ver la formación de una cultura individualista, egoísta, alejada de toda solidaridad con

los otros que necesitan, ya que las faenas diarias, la febril actividad, la indiferencia, la pérdida de sensibilidad social, el bajo valor que se le da al ocio como espacio de reflexión, impulsado por la necesidad del capital me impide verlos. Se piensa que es el Estado, como organización política, el que se debe encargar de ellos.

*Cuando los medios de comunicación se encargan de relatar las miserias humanas, generalmente esta ausente toda virtud, pues “cabe constatar la explotación que de ellas suele hacerse como carnaza del sensacionalismo institucionalizado y no precisamente como invitación al humanismo”.*²⁰

²⁰ BLÁZQUEZ, Niceto, La nueva ética en los medios de comunicación, Editorial BAC, Madrid, 2002, 380

Nunca ha habido tanto interés por los pobres, pero la pobreza sigue aumentando.

Hago lo que me gusta, sencillamente porque me gusta, sin consideraciones con los otros. El respeto no es precisamente el valor más destacado en nuestra cultura.

Los valores de responsabilidad y respeto son secundarios, al lado de la libertad. Por eso escribió Victor Frankl, psiquiatra escritor del siglo pasado, que los Estados Unidos debía erigir una estatua de la responsabilidad en el océano pacífico, para acompañar la estatua de la libertad.

La primera de todas las fuerzas que dirigen el mundo actual, ha dicho explosivamente Jean François Revel, es la mentira.²¹

Los medios de comunicación favorecen la actualidad de la noticia, en detrimento de la verdad objetiva, de la veracidad, del análisis de la noticia, su historia, es decir, los antecedentes que produjeron el hecho. “Lo que ocurre es que la condición mecanicista de la información se impone cada vez más sobre la humanista en virtud y gracia del imponente desarrollo de la alta y sofisticada tecnología de la comunicación”.²² El decir la verdad es indudablemente una virtud que debe ser preservada

²¹ Ibid., p 44.

²² Ibid., p 380.



por ser un acto bueno, que favorece la calidad de la persona y la sociedad.

Es evidente el pluralismo de ideas, de proyectos de vida, de argumentos, de religiones. Cada hombre construye su propio Dios, según su interpretación subjetiva.

En España, la Constitución de 1978 elevó a nivel constitucional el pluralismo moral, dando jurídicamente el giro de un Estado confesional, monista a un Estado con pluralidad de proyectos y códigos morales.

Vivimos en una cultura fragmentada, fragmentación que enseñamos a nuestros hijos desde pequeños. Ellos la experimentan en sus hogares desde que nacen en hogares fragmentados, la aprenden en las escuelas cuando se fragmenta la enseñanza universal en compartimentos estancos. No existe una disciplina integradora entre las diferentes materias, lugar que sólo puede ser ocupado por la ética, como disciplina totalizadora que tiene como misión la formación integral de la persona.

Entonces, como buenos padres de familia cabe preguntarse ¿quién forma a mis hijos? Las dos instituciones que tienen el encargo de hacerlo están en crisis: la familia y la escuela. Ambas se han mostrado incapaces de ganar la batalla a los medios de comunicación masivos, sobre todo ahora que la información del cable y la Inter-

net entra a los hogares sin pedir permiso al país receptor y menos a los padres de familia. Nunca ha habido tantos medios de comunicación como ahora, pero no nos comunicamos.

La fragmentación nos acompaña luego en los lugares de trabajo al dividir las estructuras físicas y mentales en departamentos, cada uno, con su propio lenguaje profesional, haciendo difícil la integración de toda la estructura. Y cuando las organizaciones se convencen de que existen problemas de eficiencia y de clima laboral, actúan sobre las estructuras y los medios, sin lograr los resultados esperados, porque las estructuras no funcionan si no hay personas.

La conciencia y los valores se han debilitado a tal punto que la cultura ha dado a luz al “hombre Light”.²³ El hombre “Light” busca su realización en las cosas exteriores a él y está más preocupado por su imagen que por su realidad. Es divertido, toma alimentos y bebidas light como él, no le interesa conocer la verdad y no sabe que es esclavo, se desvive por la comodidad y puede tener adicciones.

En el fondo es un ser escéptico. Podría preguntarse “¿radica la felicidad en el bienestar, el dinero, el poder, la fama, la belleza, los honores, los títulos, las distinciones, los placeres, la seguridad personal, económica o social?

Pero la felicidad es un resultado: la realización más completa de uno mismo. Esto implica dos cosas: 1. Que me he encontrado a mí mismo, 2. Que tengo un proyecto de vida coherente. Los síntomas de la felicidad son paz interior, en medio de las dificultades, el gozo, la serenidad, la armonía con uno mismo, el equilibrio.”²⁴

Un mundo atomizado en ilimitada cantidad de culturas y proyectos de vida y sociedad, es de muy difícil gobierno. Hemos ensayado diversos sistemas de organización política, pero no nos sentimos satisfechos como ciudadanos. Los debates sobre las bondades y defectos de unos y otros no reemplazan la satisfacción de vivir en una sociedad dichosa. Si no hemos logrado la sociedad dichosa, es porque no hemos creado ambientes de justicia, pues una sociedad justa, es una sociedad dichosa, como concluyó Aristóteles, agregando “la virtud social es la justicia y todas las demás vienen necesariamente después de ella y como consecuencia.”²⁵

Podemos concluir en este apartado que la cultura actual está plagada de individualismos egoístas y no solidario, uso del hombre como medio y no como fin, ausencia de la verdad, fragmentación del individuo y la sociedad,

²⁴ *Ibíd.*, p 51.

²³ ROJAS, Enrique, *El hombre light*, Ediciones Temas de hoy, Buenos Aires, 2003.

²⁵ ARISTÓTELES, *La Política*, Colección Austral, Espasa Calpe, 1985, 16 edición, 97. ARISTÓTELES, *La Política*, Colección Austral, Espasa Calpe, 1985, 16 edición, 97.



continuas crisis, libertad como un valor absoluto, ciudadanía pasiva. Podemos agregar que prevalece un estado de desánimo personal y desencantamiento con las organizaciones políticas, de las cuales se espera una respuesta. Sobre esto comenta Adela Cortina “Al proceso de racionalización moderno acompañó un proceso de desencantamiento. El verdadero drama del siglo pasado no fue el eclipse de la religión por la ciencia, sino el eclipse de los modos religiosos de pensar acerca de las relaciones humanas por los modelos político y económico”.²⁶

¿Qué camino seguir? Toda acción humana es legitimada por los valores que la sostienen. Por lo visto, la cultura actual realiza acciones que niegan y hasta contradicen los valores morales. Se hace necesario un rearme moral de la persona y la sociedad para generar confianza y esperanza y animar a los desanimados.

Ante la confusión, producto del pluralismo moral, se hace necesario establecer valores mínimos que puedan ser aceptados por la ciudadanía, no solamente a nivel regional y nacional, sino a nivel universal.

Así como el imperativo categórico de Kant sugería usar como criterio la universalidad de las acciones (si yo miento, ¿puedo vivir en un mundo en que todos los hombres mientan?) de la misma manera, la ética dialógica (de diálogo) nos invita a convocar un diálogo con el objeto de llegar a consensos sobre los valores mínimos, universalizables que todos los participantes acepten como válidos para sus propios proyectos de vida o los de la comunidad. Estamos hablando, entonces, de la ética civil.

F. LA ÉTICA CIVIL

“Los valores que componen ese mínimo común conforman esa ética cívica que es la piedra angular para construir las diversas éticas profesionales, como también la ética de las instituciones y las organizaciones.”²⁷

Pero, ¿quiénes participan en el establecimiento de esos mínimos morales que comparte la ciudadanía? Se entiende que todos los afectados por las decisiones que se adopten. Todos los ciudadanos han de ser considerados, sin exclusiones. Dicho con otras palabras, todos son interlocutores válidos.

La humanidad se ha regido por tres clases de normas: las normas religiosas, las normas morales y las normas jurídicas. Así tenemos

comunidades religiosas, que se rigen por las normas religiosas, comunidades morales que se rigen por normas morales y comunidades políticas, regidas por las normas jurídicas. Las normas religiosas están escritas en los libros sagrados y se acatan por la fe en la revelación, mientras que las normas morales nos vienen dadas por la tradición, la costumbre y usualmente por un código moral que respetamos. Las normas jurídicas son promulgadas por las instituciones políticas responsables y son acatadas por coacción.

Las normas objeto de consenso para la construcción de la ética civil son las normas éticas, morales.

La ética cívica es una ética de mínimos que trata de lograr consensos sobre asuntos de justicia.

La orientación casi absoluta de la ética moderna hacia la justicia, puede variar. De acuerdo a Esperanza Guisán “la justicia ha de dejar paso a la felicidad como criterio último, o de lo contrario, tendremos un mundo perfectamente justo poblado de seres psíquica y moralmente desgraciados. No admito que la felicidad pueda levantarse de espaldas a la justicia”.²⁹

La ética civil es una ética ciudadana, porque tiene como objeto orientar a los ciudadanos, es

²⁶SACKS, Jonathan, *Rebuilding Civil Society*, en Cortina, Adela, *Alianza y contrato*, Ed. Trotta, Madrid, 2005, 21.

²⁷CORTINA, Adela, *Alianza y contrato*, Ed. Trotta, Madrid, 2005, 136.

²⁹GUISÁN, Esperanza, *De la justicia a la felicidad*, Apuntes para una reformulación de la ética neoutilitarista, en *Revista Anthropos* No. 96, Madrid, 1989, 27.



de mínimos porque la misión es definir los mínimos morales que la comunidad acepta como propios, es laica porque esta abierta a todas las tradiciones, creyentes y no creyentes, sin privilegiar a ninguna de ellas.

Se espera que la ética civil rescate al ciudadano de una cultura egoísta, donde es tratado como medio, a una cultura más abierta a los valores del espíritu y a la relación intersubjetiva con los otros.



La sociedad pluralista requiere de la ética civil para lograr consensos. Para llevar a cabo con buenas posibilidades de éxito este proceso, es necesaria la libertad, la tolerancia y el respeto mutuo. Pero sobre todo la responsabilidad, pues donde actúa la libertad, debe estar presente la responsabilidad.

La ética cívica revitaliza las organizaciones al formar personas y trabajadores con un mayor grado de madurez y también fortalece la conciencia colectiva de la comunidad, logrando así sociedades e instituciones más eficientes.

En palabras de Adela Cortina “dado que el Estado y los políticos dejan mucho que desear, han causado una deslegitimación del Estado tremenda, una deslegitimación de la política como cami-

no exclusivo en la búsqueda del bien particular y propio. Se ha perdido la credibilidad, la legitimidad y la capacidad para que sea el Estado el que configure un proyecto ético”.³⁰

Los problemas de la corrupción, la enorme desigualdad entre los que más y los que menos tienen, bajo nivel de rendición de cuenta, pocas oportunidades de participación ciudadana y otros son déficit de los sistemas políticos que han obligado a replantear otra posibilidad.

Y la humanidad inició un proceso de búsqueda procurando encontrar un sector de la sociedad, con la condición de liderazgo, que le permitiera ser protagonista im-

portante en los diálogos. A continuación, presentamos lo que es, todavía hoy, una propuesta.

G. ¿QUÉ ES LA SOCIEDAD CIVIL?

Existen diferentes criterios sobre la conformación de la sociedad civil y su definición está en desarrollo y se percibe diferente para unos y otros.

Se trata de transformar de manera positiva las relaciones entre los diferentes actores del escenario público. Hasta ahora el sector gubernamental (el Ejecutivo) y el sector privado han sido los actores principales. Se sugiere introducir un tercer actor que represente los intereses de toda una red de relaciones, de tejido social, de asociaciones dinámicas que se agitan tratando de colaborar en el

³⁰ CONILL, Jesús; Cortina, Adela, Democracia participativa y sociedad civil, una ética empresarial, Editorial Siglo del hombre, Bogotá, 1998, 88.

planeamiento y desarrollo de una sociedad “en la cual ninguna diferencia pueda justificar la exclusión ni la desigualdad que garantice el ejercicio de la autonomía de cada uno de los grupos sociales y los individuos. Una sociedad en la cual sus miembros, a pesar de tener ideales distintos, comparten unos mínimos morales innegociables. Una sociedad pluralista, es decir, contemporánea.”³¹

Una segunda interpretación, que es más usual hoy, no incorpora al gobierno como miembro de la sociedad civil. Incorpora a las instituciones sociales que están fuera del control del Estado, tales como mercados, asociaciones voluntarias como las organizaciones de solidaridad y el mundo de la opinión pública.

Pero, cabe preguntarnos, ¿cuál es el papel reservado para los gobiernos, en un sistema de sociedad civil, donde éste no participa como protagonista?

Los gobiernos, sobre todo, en los sistemas presidencialistas de América Latina son fuertes. Tienen los recursos humanos, finan-



cieros y la capacidad de coordinar los esfuerzos de la sociedad civil.

Además, en no pocas ocasiones, los consensos admitidos en el diálogo o discurso requieren convertirse en ley, procedimiento que es facilitado si el gobierno está presente en las conversaciones. Los gobiernos serían, entonces, los coordinadores del proceso que debe promover e insertar la ética civil en la cultura ciudadana.

Otros, como Habermas excluye el mercado de la sociedad civil, con lo que la misma se constituye con el sector solidario o tercer sector (organizaciones no gubernamentales-ONG).

El tercer sector esta integrado por las fundaciones y organizaciones solidarias, asociaciones cívicas, iglesias, escuelas, asociaciones de voluntariado y otros. Esta versión de sociedad civil no parece tener la fuerza suficiente para ejercer un liderazgo real en asuntos de interés público.

La sociedad civil, según Michael Walzer, es el espacio de asocia-

ción humana sin coerción y la trama de relaciones entre los particulares que llenan este espacio.

En ella se produce y se reproduce el espíritu cívico, es el reino de la fragmentación y de la lucha, pero también de las solidaridades concretas y auténticas. La sociedad civil implica, por tanto, formas de organización social estables y permanentes.³²

Como se puede ver, la sociedad civil no es un sector definido, es una organización que, unidos, buscan un consenso, una armonía. La participación de mayores sectores de la sociedad civil, garantiza la equidad en las decisiones.³³

Se hace necesario que los participantes en el diálogo sean personas que gocen de completa autonomía.

No se procura la toma de decisiones por mayoría. Esta es una diferencia esencial con respecto al usual proceso de toma de decisiones democráticas. En este espacio de la sociedad civil, la ética de la convicción, o sea, el convencimiento debe jugar un papel importante, aunado a la ética de la responsabilidad, que tendrá la misión de hacer los esfuerzos necesarios para que los consensos no queden en el papel, sino que se logren cristalizar, dinamizados por el proceso de seguimiento, monitoreo y control de los avances de las instancias ejecutoras.

³¹ QUERUBÍN, María Eugenia, El sector privado, la sociedad civil y el Estado, en Toro, Olga Lucía, Rey, German, Empresa privada y responsabilidad social, Utopía Ediciones, Bogotá, 1996, 101.

³² *Ibíd.*, p 108.

³³ CLEGHORN, Luis, Gestión ética para una organización competitiva, Editorial San Pablo, Bogotá, 2004, 170.



La ética dialógica sólo puede prosperar en sociedades democráticas.

H. CONCLUSIÓN

A pesar de que persisten tendencias negativas en el mundo, tales como la excesiva concentración de la riqueza, las desigualdades, la corrupción de las sociedades y las costumbres, hay signos de esperanza que nos mueven a concluir que en el siglo XXI se logrará una mayor sensibilidad social y conciencia colectiva.³⁴

El siglo XXI se encargará de devolver a la persona humana, hombre y mujer, las dimensiones arrebatadas: el espíritu, la conciencia, el ocio productivo y, sobre todo, la confianza.

Es innegable que hemos llegado a un punto en que es imperativo actuar de forma que la sociedad civil pueda tener una mayor participación y responsabilidad en la construcción de su propio mundo.

La ética, como se ha señalado, está en el centro de la creación y fortalecimiento de la sociedad civil. La ética civil es la ética de la sociedad civil y la ética dialógica es su procedimiento de trabajo.

Los conflictos han de dar pasos a la búsqueda de consensos y acuerdos dialogados, sin imposiciones. El tomar la vía contraria debilita aún más las redes del tejido social, condenando a naciones enteras a la postración humana y económica.

Si la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue el acontecimiento más importante del siglo pasado, no cabe duda de que el acontecimiento más noble y destacado del siglo XXI debe ser el cumplimiento real y efectivo de la misma.

³⁴ CLEGHORN, Luis, Gestión ética para una organización competitiva, Editorial San Pablo, Bogotá, 2004, 203.

Seguridad Alimentaria



TERESITA YANIS DE ARIAS¹

¹ Ex Directora de la Secretaría Nacional para el Plan Alimentario Nutricional del Ministerio de la Presidencia de la República

La escasez de alimentos y el incremento del precio de los mismos se han convertido en dos de los problemas más graves del mundo. Las hambrunas cíclicas, que hasta ahora asolaban a determinadas regiones como consecuencia de guerras o catástrofes naturales son, en la actualidad, una advertencia para países que no habían tenido que hacer frente a emergencias de proporciones tan descomunales.

Desde la Cumbre de Roma, celebrada en noviembre de 1996, la FAO estableció que “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”.



Esa definición descansa sobre cuatro pilares que son la disponibilidad y el acceso permanente a los alimentos, el consumo adecuado en cantidad y calidad, así como el aprovechamiento o bio-disponibilidad requeridos para una nutrición que promueva una vida sana.

De esos cuatro componentes de la seguridad alimentaria la disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos están íntimamente vinculados, pues si el primero tiene que ver con la producción y la distribución, el segundo requiere que las personas tengan la capacidad económica para adquirir alimentos suficientes y de calidad todo el tiempo. Tan grave es que falten alimentos porque ha merchado la producción o no llegan a determinadas áreas, como que los mismos estén fuera del alcance de quienes los necesitan porque sus precios no permiten adquirirlos.

La actual crisis de inseguridad alimentaria mundial es consecuencia de la compleja interacción entre la disponibilidad y el acceso a los alimentos, así como del desbalance entre producción y demanda, pero a ello se han añadido otros factores que la han complicado y acelerado de una forma no prevista con antelación ni por los gobiernos ni por los

organismos financieros internacionales.

Definitivamente el crecimiento poblacional y el económico son parte importante de esta problemática. Según los cálculos del Fondo de Población de las Naciones Unidas, la población mundial pasará de seis mil millones a más de nueve mil millones de personas en el período comprendido entre los años 2000 y 2050 y este aumento está acompañado por un crecimiento económico importante de países como India y China.

Como resultado de estos cambios demográficos y económicos, en los próximos cinco años, la clase media china crecerá de 200 a 600 millones y la de India se expandirá de 250 a 750 millones de personas, que tendrán patrones de consumo mayores que los que tendrían viviendo a niveles de pobreza. Cambios en la dieta se producirán en todo el mundo a medida en que éstas y otras poblaciones

-tradicionalmente dependientes del arroz y otros granos para su alimentación- incorporen proteínas y alimentos procesados a su patrón de consumo, tal como sucedió hace casi un siglo en Europa y Estados Unidos.

Ya en 1798 Thomas Malthus, en su obra Ensayo sobre el principio de población, anotó que el aumento de ésta se producía en progresión geométrica, mientras que la de alimentos se incrementaba en progresión aritmética lo que produciría un trastocamiento social de dimensiones apocalípticas, que incluiría hambrunas terribles y guerras sangrientas. Para aquel economista de fines del siglo XVIII esos mismos desastres servirían para limitar el crecimiento poblacional, pero aún así sería necesario acudir a la disciplina, la virtud y la continencia si se quería posponer el resultado nefasto de la dinámica del crecimiento demográfico.

El progreso tecnológico y el científico pospusieron el cumplimiento profético de la catástrofe malthusiana, y aunque el hambre y la desnutrición han sido constantes en la historia de la humanidad, las mismas no son el resultado exclusivo del desbalance demográfico y productivo, sino de los ritmos diferentes de de-



sarrollo entre zonas geográficas cuya génesis histórica es mucho más compleja.

En la actualidad otros elementos agravan el desequilibrio antes mencionado y nos han conducido en poco tiempo a la actual coyuntura. El incremento de los costos del petróleo y el uso de biocombustibles para reducir la volatilidad de los precios de la gasolina han desviado hacia la producción de etanol granos que, como el maíz, se utilizan en la alimentación de los seres humanos, así como la del ganado y el pollo.

A la vez, una tendencia mundial para reducir la dependencia de combustibles no renovables y mejorar el medioambiente se ha traducido en leyes que promueven el uso de biocombustibles, como lo demuestra el hecho que en los Estados Unidos aumentará el uso del etanol a 7.5 billones de galones para el 2012 y a 15 billones de galones para el 2015, mientras que la Unión Europea se ha impuesto como meta que el uso de biocombustibles alcance 10% del consumo total para el 2020.

Las inversiones en la producción del etanol han probado ser mucho más rentables que las que se hacen en alimentos, desviando el interés de los inversionistas del sector agrícola tradicional. A la

disminución de las inversiones del sector privado se suma la reducción de tierras destinadas a la agricultura para usos industriales y habitacionales, así como las limitaciones impuestas por varios países para reducir las exportaciones. Tal es el caso de China, que ha incrementado los impuestos de exportación para alimentos y fertilizantes, de Egipto que ha prohibido la exportación de arroz, de Rusia que ha incrementado en 40% los impuestos de exportación de trigo, de Argentina que ha prohibido la exportación de carne y aumentado en 44% el impuesto de exportación de la soya o de Singapur y Malasia que incrementan el almacenaje de sus reservas de arroz.

Todos los elementos de la actual situación de inseguridad alimentaria ya están presentes en Panamá, y aunque por ser un país pequeño las dimensiones sean menores, el hecho de tener una enorme dependencia de las importaciones de alimentos añade un factor de riesgo que nos hace aún más vulnerables.

Si bien el crecimiento de la población panameña es el de una nación en transición demográfica, con una tasa de natalidad del 2.3%, el crecimiento económico de los últimos años y la disminución del desempleo han producido un aumento en la demanda de

alimentos que ha contribuido al alza de los precios.

Como en el resto del mundo, el costo del combustible y de otros insumos para el agro ha impuesto una carga adicional a los productores locales agravando los viejos problemas de baja productividad y poca capacidad competitiva, lo que también ha repercutido en el desabastecimiento esporádico y el alza del costo de la canasta básica. La falta de inversiones en la producción de granos básicos y el uso de tierras productivas para proyectos habitacionales y turísticos ya son hechos comprobables.

En el último año el alza de los precios del arroz, el pan, el aceite y la carne es el problema más urgente que deben encarar las familias con ingresos limitados. El último aumento del salario mínimo no ha sido suficiente para cubrir el alza continua del costo de los alimentos.



Hasta ahora, la población desconoce cómo planea el Gobierno atender este problema de manera integral, pues si bien el programa Compita -que ofrece algunos productos de la canasta básica a precios populares- ha sido una iniciativa ingeniosa y bien recibida, la misma no pasará de ser un paliativo momentáneo que no cubre todas las necesidades nutricionales ni podrá mantenerse indefinidamente.

Para el medio millón de panameños que vive en pobreza extrema y para el otro medio millón que vive en pobreza, la inseguridad alimentaria no es sólo una amenaza hipotética, sino una realidad que se hace cada día más angustiosa. La urgencia por dar a conocer las políticas en materia alimentaria siguen siendo responsabilidad de los gobernantes actuales, así como es ineludible que los aspirantes a regir los destinos del País expongan sus propuestas en esta materia, de una manera clara y precisa, sin demagogia ni alardes politiqueros, inaceptables ante la gravedad y magnitud de un problema que afecta la vida y la salud de vastos sectores y puede transformarse en fuente de inestabilidad social y política.

Fuentes. Contraloría General de la República

Fondo de Población de las Naciones Unidas

U.S. Department of Agriculture

FAO



Notas sobre la transición del Canal



JORGE EDUARDO RITTER¹

¹ Ex canciller de la República

En estricto rigor, el proceso de transición del Canal a la jurisdicción panameña comienza en la fecha en la que entran en vigencia los tratados Torrijos-Carter y concluye el 31 de diciembre de 1999, cuando termina la administración norteamericana. Pero en realidad la transición, entendida como la preparación para asumir las responsabilidades de operar y defender el Canal, comenzó mucho antes. Casi desde el día en que se firmaron los tratados.

Han pasado tantos años que hay que comenzar por recordar las fechas. Los Tratados se firmaron el 7 de septiembre de 1977. Como quiera que para su perfeccionamiento se requería la celebración de un referéndum en Panamá y la ratificación del Senado de los Estados Unidos, además de la ley de implementación por parte del Congreso, se acordó que los Tratados entrarían en vigencia el 1 de octubre de 1979. Es decir, más



de dos años después, durante los cuales Panamá se comenzó a preparar para la transición.

Así nació, por ejemplo, la primera Autoridad del Canal de Panamá. Digo la primera porque no guarda relación alguna con la entidad que hoy maneja el Canal. Aquella fue una institución creada para la ejecución de los Tratados en todos sus aspectos: la integración de la Zona del Canal a la jurisdicción panameña y nuestra preparación para operar y defender el Canal.

Años después se optaría por una fórmula distinta, es decir, no una sino dos instituciones: la Autoridad de la Región Interoceánica para todos los bienes revertidos distintos del Canal, y la Autoridad del Canal de Panamá para operar la vía acuática. (Valga recordar que el Tratado del Canal de Panamá contenía un programa completo de desmantelamiento de la Zona del Canal y los pasos para un traspaso ordenado del Canal).

A esa primera Autoridad del Canal se sumaron cientos de profesionales panameños, quienes, en diversas comisiones, comenzaron a preparar al país para incorporar los bienes revertidos a la economía nacional y, desde luego, para asumir el control del Canal al final del siglo. Por razones sobre las cuales no existe claridad, esa Autoridad del Canal duró pocos meses y luego desapareció, de

hecho, al no asignársele partidas en el presupuesto nacional.

Unos días, por no decir horas, antes de la entrada en vigencia de los Tratados, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley 96-70 de implementación de los Tratados.

Panamá la consideró, con razón, violatoria de la letra y el espíritu del Tratado. Comenzó entonces una etapa de constantes confrontaciones diplomáticas y no pocas fricciones en la Junta Directiva de la Comisión del Canal (CCP), la entidad que el tratado había creado para supervisar la operación del Canal durante el periodo de transición.

El tratado establecía que la Junta Directiva de la CCP estaría integrada por cinco norteamericanos y cuatro panameños. La Ley 96-70 estipuló que para que hubiera quórum se requería una mayoría norteamericana. Es decir, si asistían ocho miembros, cuatro norteamericanos y cuatro panameños, no había el quórum necesario por falta de mayoría norteamericana; y si por otro lado asistían sólo seis, cuatro norteamericanos y dos panameños, si lo había.

De igual forma, le otorgó al Presidente de la Junta Directiva —que dependía del Departamento de Defensa, lo cual constituía en sí misma otra violación— el poder de dirigir el voto de los cinco norteamericanos. En otras palabras, el poder del presidente era omnímodo: en cualquier momento podía anunciar que votaba por los cinco norteamericanos. Y de hecho ese poder se ejercía cuando los directores panameños lo graban convencer a por lo menos uno de los norteamericanos (en 1995 el presidente de la JD, Joe Reeder, a la sazón secretario del Ejército, prometió —y así lo cumplió— que nunca haría uso de ese poder, lo cual le dio un impulso definitivo a la transición).

Para que Panamá pudiera completar su preparación para administrar el Canal, el Tratado disponía que entre su entrada en vigencia en 1979 hasta 1989 el administrador sería norteamericano y el subadministrador panameño; y entre 1990 hasta el final de la vigencia las nacionalidades de ambos funcionarios se invertían. Pues bien, la Ley 96-70 creó un cargo, el de ingeniero jefe que, en la práctica, anulaba en gran medida al subadministrador, lo cual, como era de esperarse, se encontró con una airada protesta panameña.

Como si las violaciones establecidas en la Ley fueran de poca monta, la primera Junta Directiva, a pesar de las razones esgrimidas,



das por los directores panameños, aprobó una doble escala salarial, según la cual regirían en la CCP una escala salarial (norteamericana) para los empleados que estuvieran laborando al momento de entrar a regir el tratado, y otra (menor, por supuesto) para los que ingresarán después. La razón que se invocaba era la de que los salarios se irían así panameñizando. O sea que, a medida que los empleados se jubilaban, serían reemplazados por panameños con menos salarios, lo cual suponía que, al final de la vigencia del Tratado casi todos los empleados estarían ya dentro de la nueva escala salarial (muy poco tiempo después los propios directores norteamericanos terminaron por darles la razón a los panameños y derogaron una medida que lo único que había logrado era demoralizar a la fuerza labor).

Lo cierto es que los primeros años de la administración conjunta fueron de enfrentamientos entre norteamericanos y panameños, al extremo de que, antes de las reuniones formales de la JD, las partes se reunían por separado para planear sus respectivas estrategias, como si fueran contrapartes en una negociación y no miembros de un mismo equipo.

La crisis política de la década del 80, y la consecuente confrontación diplomática entre Panamá y Estados Unidos, paralizaron, de

hecho, la labor de la JD así como el proceso de transición, y afectaron sensiblemente el trabajo dentro de la CCP. El canal siguió operando, pero ningún avance se produjo en la preparación de Panamá para asumir el control de la vía. Y faltaban sólo 10 años.

Luego de la invasión norteamericana en diciembre de 1989 se nombraron nuevos directores panameños y al primer administrador, y se reanudó el proceso de transición. Panamá decidió que separar la reversión de las bases militares de la transferencia del Canal mismo y en 1994 aprobó, por dos administraciones y asambleas legislativas de signos políticos distintos, una reforma constitucional que estableció un régimen especial para la Autoridad del Canal de Panamá. En ella se determinó la composición de la Junta Directiva; la prohibición de huelga; que la ACP tendría autonomía administrativa y financiera, un régimen laboral especial y que su presupuesto estaría separado del de la Nación; que los empleados serían contratados en las mismas condiciones que tenían bajo la administración norteamericana; y que si para el 31 de diciembre de 1999 Panamá no tenía preparada su legislación, entraría a regir la norteamericana. Esta última disposición, si bien parecía un tanto ofensiva pues abría la posibilidad de que rigieran en Panamá normas extranjeras (algunas de las cuales

habían sido combatidas por los mismos panameños) sirvió como acicate para completar antes de esa fecha las normas legales y reglamentarias requeridas para operar el Canal.

A partir de 1995, las discrepancias originales quedaron atrás: bajo el lema un equipo, una misión, norteamericanos y panameños se dedicaron a trabajar en conjunto para que el Canal fuera transferido en las mejores condiciones posibles. Con la experiencia previa del ferrocarril—transferido casi inservible—la preocupación por el estado físico del canal era legítima.

Para sorpresa de algunos, Estados Unidos no objetó que el estudio que haría el Cuerpo de Ingenieros fuera auditado por un panel de ingenieros panameños. Allí se concluyó que el Canal requería de mejoras e inversiones por cerca de mil millones de dólares. Se programaron dos alzas de peajes en años consecutivos para proveer los fondos necesarios antes de la transferencia. Se consideró entonces que no era conveniente que era preferible hacerlo entonces y no que Panamá iniciara su



administración con una alza de peajes que ya se sabía necesaria.

Las reuniones separadas entre directores panameños y norteamericanos fueron proscritas: los problemas más intrincados para unos y otros recibían un tratamiento abierto y franco, lo cual facilitaba encontrarle salida lo que parecía insoluble (y que sin una colaboración entre ambos en efecto lo hubiera sido).

Panamá se encontró con una de esas dificultades. La Constitución establecía que todos los empleados de la CCP serían contratados en las mismas condiciones por la ACP a partir del 31 de diciembre de 1999. No distinguía entre panameños, norteamericanos o de terceros países. Por su parte, la ley 96-70 –otra violación– les había otorgado a los trabajadores

norteamericanos ciertos privilegios y, de hecho, mejores salarios en la forma del tropical differential: una especie de compensación adicional equivalente al 15% del salario por la tragedia de vivir en el trópico. Ello implicaba que si la ACP los contrataba en iguales condiciones, esos trabajadores iban a gozar, en la administración panameña, de un privilegio claramente discriminatorio. El gobierno de Estados Unidos quería –o así se lo exigían los beneficiarios– mantenerles los privilegios hasta el final de tratado, pero si llegaban con ellos hasta ese momento, la Constitución panameña obligaba a contratarlos con esa condición de privilegio. La solución que se encontró: que Estados Unidos les mantuviera los privilegios hasta las 11:59 p.m. del 30 de diciembre de 1999. Por decisión del Congreso de ese país, a

esa hora se extinguieron los privilegios: un minuto después la ACP podía, sin violar la Constitución, contratarlos en las mismas condiciones que a los panameños. Es decir, sin privilegios.

El reto mayor, sin embargo, era contar con los instrumentos jurídicos para operar el Canal. Si el propósito era que la transición fuera imperceptible para los usuarios, éstos debían conocer las normas que regirían en el Canal a partir del mediodía del 31 de diciembre de 1999. Por ejemplo: si un ocurría un accidente en el Canal antes de ese día y hora, se tramitaría, hasta el final, según las normas norteamericanas; si por el contrario, ocurría un minuto después, se tramitaría, hasta el final, según las nuevas reglamentaciones panameñas. Cuando se hizo el inventario de las normas que regían en la CCP, fueran leyes o reglamentos, Panamá se encontró con miles –literalmente miles– de páginas, casi todas ellas redactadas de manera muy distinta a la técnica legislativa panameña, y además en inglés. De manera que, al tiempo que se redactaba la ley orgánica de la ACP, se inició la tarea colosal de traducir toda la normativa entonces vigente.

Para junio de 1997 la ley de la ACP había sido aprobada por unanimidad en la Asamblea Legislativa, luego de prolongadas consultas, en especial con los



distintos sindicatos —eran siete, si mal no recuerdo— y después de dos encuentros auspiciados por el PNUD en los que partidos políticos, gremios empresariales, centrales obreras y ONGs habían acordado las bases de la nueva legislación.

En una carrera contra el reloj, se redactaron, discutieron y aprobaron los catorce reglamentos (la Constitución ordena que la ley sólo contenga normas generales, que deben desarrollarse mediante reglamentos aprobados por la Junta Directiva del Canal). En agosto de 1999 sólo quedaban por resolver los detalles de la transferencia misma. El día señalado en el tratado era a todas luces inconvenientes para un acto protocolar con participación extranjera.

Quien viniera a Panamá para una ceremonia al mediodía del 31 de diciembre, seguramente no podría estar de vuelta en su país para el minuto final del siglo XX. De manera que acordó que la ceremonia simbólica se realizara el 14 de diciembre. Al ex presidente Jimmy

Carter le correspondió —nada más justo— presidir la delegación de su país. Con las esclusas de Miraflores como marco, y con varios jefes de Estado y miles de panameños como testigos, resumió en dos palabras la odisea que estaba concluyendo: *it's yours*, dijo.

La última negociación que se llevó a cabo fue la arriada de la bandera de Estados Unidos en el edificio de la Administración. Por temor de que los manifestantes abuchearan durante la ceremonia, los representantes del gobierno

norteamericano plantearon que no se hiciera el mismo día 31 de diciembre. Se les sugirió incluso que se izara la panameña y se arriara la norteamericana al mismo tiempo, con lo cual, aparte del simbolismo, se evitaba cualquier intento de ofensa a la bandera de Estados Unidos. Ellos insistieron en hacerlo el día anterior, de suerte que, en una ceremonia poco concurrida, a las cinco de la tarde del 30 de diciembre de 1999 se arrió por última vez la bandera de Estados Unidos de las instalaciones del Canal.

Al día siguiente, bajo un aguacero que a nadie le importó, se izó, por primera vez solitaria, la de Panamá. El sueño de varias generaciones se había hecho realidad, tal como lo habían pactado, 22 años antes, Omar Torrijos y Jimmy Carter.



Foto: ACP



La ampliación del Canal: desafío nacional en plena marcha



ALBERTO ALEMÁN ZUBIETA¹

¹ Administrador de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)

La decisión adoptada por los panameños mediante el referéndum nacional del 22 de octubre de 2006, de ampliar el Canal de Panamá con la construcción de un tercer juego de esclusas, es objeto de aplauso internacional en virtud del comportamiento actual y las tendencias futuras del comercio global. Uno de los aspectos más trascendentes de la decisión mencionada fue lo oportuno de su adopción.

Al asumir la administración de la vía interoceánica Panamá bien pudo limitarse a operarla y a administrarla sin retos mayores que continuar presente en el escenario del transporte mundial, como lo hizo hasta el 2000. No obstante, la concepción de la empresa como elemento de primer orden en la generación de recursos para impulsar el desarrollo del país le impuso la obligación de ser rentable. Y esto en condición tal que genere beneficios constantes y crecientes con impacto en la calidad de vida de los panameños.

Esta exigencia enfrentaba al país a una realidad inquestionable: el Canal comenzaba a quedarse corto para satisfacer las necesidades que, en términos del volumen, demanda el transporte de carga en buques que exceden su actual capacidad. O Panamá lo entendía así, y actuaba en consecuencia, o se limitaba a conservar un papel de relativa importancia en las rutas comerciales del orbe.



El Ing. Alberto Alemán Zubieta, Administrador del Canal de Panamá, explica los avances del Programa de Ampliación del Canal al Excelentísimo Señor Presidente de la República, Martín Torrijos Espino en visita realizada a Cerro Paraíso el pasado 28 de abril del presente año.

Foto: ACP

Lo anterior llevó a la Autoridad del Canal de Panamá a prepararse para presentar al país una propuesta que permitiera enfrentar tal desafío con responsabilidad visionaria.

Los pasos que condujeron a la formulación de dicha propuesta son de conocimiento público, al tiempo que los elementos técnicos, científicos y financieros fueron objeto de una amplia divulgación a todo lo extenso del país.

Hoy, la ampliación está en plena marcha.

De hecho, el programa avanza como está previsto, y algunos proyectos, como los de excavación seca, están adelantados en tiempo. El segundo contratista ya entró a trabajar al campo, lo que significa que en obras físicas todo anda como habíamos programado.



El Programa de Ampliación del Canal utiliza equipo pesado nunca antes visto en una obra de construcción en el país. Estos nuevos camiones y palas tienen la capacidad para remover la cantidad de material de tierra y roca que se excavarán para la creación del nuevo Cauce de Acceso del Pacífico.

Foto: ACP

También hemos entrado ya al proceso de la contratación de la parte más importante: el diseño y la construcción de las esclusas, del que participan cuatro consorcios conformados por prestigiosas empresas de 30 países de todo el mundo, incluyendo Panamá, a saber: C.A.N.A.L; Atlántico-Pacífico de Panamá; Bechtel, Taisei, Mitsubishi Corporation; y Grupo Unidos por el Canal. En ese sentido, cabe señalar que la ampliación atrae a las corporaciones que hoy mismo están a la cabeza del liderazgo mundial en el campo de la construcción. La extensión para el recibo de propuestas es hasta inicios del mes de Octubre y se espera adjudicar el contrato en diciembre de este año 2008.

Es importante destacar que esta licitación pública se rige por el sistema de mejor valor sin negociación: el 55% de la puntuación corresponde al mejor diseño, o sea, la parte técnica; y los restantes 45% guardan relación con la oferta económica. En este proceso, los consorcios participantes entregan la propuesta técnica separada de la propuesta económica, la cual se entregará en un sobre sellado.



El sobre con la oferta económica es depositado en una caja de seguridad del Banco Nacional de Panamá de Balboa, hasta que se lleve a cabo la evaluación de la propuesta técnica. Una vez dados los resultados, se convoca a un acto abierto para la apertura de sobres. El balance entre mejor diseño y precio, determina el ganador de la licitación. Es un proceso complejo e igualmente muy transparente.

La ACP adjudicó el pasado 1 de abril a la empresa belga Dredging International el contrato de dragado de los cauces de navegación de la entrada del Pacífico, el tercero relacionado con obras y uno de los más grandes adjudicado a la fecha del Programa de Ampliación de la vía interoceánica.

El proceso de selección utilizado por la ACP para este contrato fue de licitación negociada de precio más bajo. Dredging International, ofertó B/.177,500,676.78.

Las obras consisten en el ensanche a 225 metros y la profundización a 15.5 metros debajo del nivel medio de las mareas bajas del



En cumplimiento con la rendición de cuentas del Programa de Ampliación, el administrador del Canal, Alberto Alemán Zubieta, explica a la Comisión “ad hoc” los avances de la obra durante un recorrido a los trabajos en el lado Pacífico del Canal.

Foto: ACP

cauce de navegación de la entrada del Canal en el Pacífico, así como el dragado del nuevo acceso sur del tercer juego de esclusas en el Pacífico.

Este contrato, el de mayor monto adjudicado hasta ahora, constituye una demostración clara del sólido avance que registra el Programa de Ampliación y de la manera en que Panamá lleva a cabo un proyecto que, como pue-

de verse, atrae a las empresas más importantes del mundo.

El proceso de licitación de la tercera fase de excavación seca inicia en junio próximo, de manera que a finales de este mismo año haya sido adjudicada y se inicie los trabajos.

Con relación al financiamiento de la obra, la Autoridad del Canal de Panamá se ha reunido



El nuevo Cauce de Acceso del Pacífico, que medirá 6.1 kilómetros de longitud, unirá al tercer juego de esclusas con el Corte Culebra, justo a la altura del Puente Centenario

Foto: ACP

con organismos multilaterales y la banca comercial. En esto estamos apoyados debidamente en el equipo de Mizuho, nuestros asesores financieros, por lo que esperamos que antes del final de este año se haya concretado el financiamiento requerido.

El proyecto de ampliación del Canal tendrá un impacto significativo en el comercio marítimo mundial, ya que permitirá el tránsito de naves que, por sus dimensiones, hoy día no pueden cruzar el Canal, o sea, los pospanamax.

Esto quiere decir que habrá efectos muy positivos para Panamá. Y es que el país se convertirá en el

principal centro de logística de la región debido a su posición geográfica y a otras ventajas comparativas que ningún otro país ofrece. Es más, ya lo hace cuando se observa que cada día son más las empresas que establecen aquí sus centros de distribución regional.

El crecimiento de los puertos en el Atlántico y en el Pacífico, además de la operación exitosa del ferrocarril transístmico, representa la posibilidad de ofrecer otros servicios conexos a la actividad marítima, ya que contribuye a mejorar la competitividad de todos los demás actores del conglomerado marítimo y logístico que funciona en el entorno del Canal.

Así como en el sur de Asia, Singapur - territorialmente más pequeño que la provincia de Chiriquí - es el punto estratégico entre Asia y Europa; en occidente, Panamá tiene todo para cumplir ese destino. Localizada en el punto más angosto del continente americano, Panamá es punto estratégico entre América del Norte y América del Sur y a través del Canal de Panamá se acerca Asia a la costa este del continente Americano, particularmente propiciando el comercio entre Asia y la costa este de Estados Unidos.

En la práctica, todo esto hace posible que Panamá obtenga el máximo aprovechamiento posible de su recurso natural más estratégico: nuestra localización geográfica en el hemisferio y en el mundo.

Es importante subrayar que el programa de ampliación avanza acompañado de un proceso de rendición de cuentas al país que,



en cumplimiento de la Ley 28 de 2006, contempla la entrega de informes trimestrales a las instancias pertinentes. Estos informes son presentados a la Asamblea Legislativa, a la Presidencia de la República, a la Comisión AD-HOC y a la Contraloría General de la República, además se hallan disponibles siempre en la dirección electrónica www.pancanal.com. Además la ACP genera una edición especial de los Avances del Programa de Ampliación y este documento se distribuye ampliamente en todo el territorio nacional. Esto es así en correspondencia con el hecho de que al haber sido los panameños quienes decidieron la ampliación, tienen el derecho, y la obligación, de estar informados de manera puntual sobre el desarrollo de dicho programa.

Por supuesto, no pueden destacarse estos avances en la ampliación del Canal de Panamá sin resaltar



Como parte del primer contrato de excavación seca del Cauce de Acceso del Pacífico, el cerro Paraíso será reducido de sus 136 metros originales a 46 metros. El cerro ubicado al frente de las esclusas de Pedro Miguel tenía una elevación promedio de 70 metros al 30 de abril del 2008

Foto: ACP

el papel de los más de nueve mil hombres y mujeres que día a día, a través de su desempeño, confirman la capacidad de los panameños a la altura de los desafíos que

el futuro le impone a nuestra gran Nación. Y es que somos, los panameños todos, los protagonistas de este gran momento en la historia de Panamá.



En diciembre del 2007 comenzaron los trabajos nocturnos de excavación en la cima del cerro Paraíso. La meta es remover 7.4 millones de metros cúbicos de material como parte del primer contrato de excavación seca

Foto: ACP

Seguridad Ciudadana de Dónde Viene y Hacia Dónde Va



DANILO M TORO L.¹

¹ Director Ejecutivo del Programa de Seguridad Integral
Ministerio de Gobierno y Justicia

Hace casi dos décadas, con el desmantelamiento del aparato de seguridad y la conformación de una nueva Fuerza Pública, surgían toda clase de propuestas y opiniones sobre el qué y el cómo organizar las instituciones que la componen. Hubo un notable esfuerzo por establecer y resaltar el carácter civil de esa nueva Fuerza Pública y, en ese sentido, se experimentó un proceso de cambios, no exento de momentos críticos.

La gestión de Ricardo Arias Calderón logró fijar una impronta que incluso, diez años después, durante la administración Moscoso, permitió el consenso para un significativo aporte, cuando el gobierno de aquel entonces aprobó los Fundamentos de la Políti-



ca Panameña de Seguridad, como fruto de una convocatoria que se hicieron actores ubicados en distintas posiciones del escenario político.

Pero si bien se habían dado estos pasos de avanzada, paralelamente ocurría una serie de acontecimientos, algunos no previstos y otros que parecieron haber salido de una macabra agenda. De alguna u otra forma, tales acontecimientos han incidido en la conformación de lo que hoy son instituciones de seguridad pública en Panamá.

Pese a las particularidades de cada administración desde el inicio de los 90, se fueron configurando varias tendencias. Una de ellas, de carácter político, corresponde al efecto pendular inverso a lo que había ocurrido (sobre todo en la década de los 80) durante la jefatura gubernamental de los militares. Es decir se daba una aproximación de la cúspide del poder político al mando superior de las instituciones de la Fuerza Pública, sin intermediarios, lo que dejó al Ministerio de Gobierno y Justicia descolgado de las funciones a él nominalmente otorgadas por el marco normativo. Así, tempranamente se desdibujó el sentido y orientación del primer Ministerio del Órgano Ejecutivo y, en consecuencia, entró en una prolongada crisis de identidad, con amplias zonas de superposición y a veces hasta de conflicto con otras instituciones de ese y otros Órganos del Estado, tal y como comenzó con el propio gobierno de Guillermo Endara.

También en el contexto político, repetitivas acciones no planificadas causaron trastornos. Al no contarse con planes propios de políticas públicas, ni antes, ni en el momento (año 2000) en que se establecen los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad, las instituciones orientadas a este ámbito quedaron a merced de situaciones coyunturales y, por consiguiente, de un amplio espectro de improvisación en el que subyacían como valores prioritarios a proteger o dotar de seguridad, la imagen, aprobación y estabilidad de quien administraba poder. La crisis gubernamental de 1991 fue, sin duda, la primera manifestación de esta tendencia y la apelación a una “mano dura” a tan sólo un par de meses del fin la administración Moscoso (2004), su expresión más emblemática.

De manera simultánea a estas dos tendencias políticas, se registraba una tercera, que incidía en el ámbito institucional: Exploraron demandas de servicios de seguridad. Cabe explicar aquí que, si bien había quedado clara la proscripción constitucional del Ejército, la realidad pronto exigió los servicios de cuerpos especializados, más parecidos a los cuerpos de naturaleza militar, que a los de naturaleza policial. Efectivamente, desde la segunda mitad de la década de los noventa, la expansión y profundización de la violencia en Colombia traspasaba la frontera con Panamá y se adentraba en el país, tal y como ocurrió en múltiples ocasiones en la provincia de Darién y la Comarca Kuna Yala, al tiempo que se asentaba la penetración de un narcotráfico cada vez más ambicioso, inescrupuloso y sanguinario. Esta nueva realidad sorprendía a un país con una Fuerza Pública que mostraba limitaciones para defender “la vida, honra y bienes” de los nacionales, en condiciones de agresión por parte de organizaciones o fuerzas irregulares externas.

Una cuarta tendencia, de dimensión social, evidenciaba que la exigencia de más y mejores servicios de seguridad ciudadana aumentaba de manera significativa, principalmente en los centros urbanos del país. Para inicios de la década del 2000 los incidentes policivos y delitos se habían triplicado, con relación a fines de la



década de los ochenta. Junto al incremento cuantitativo, el cariz cualitativo de los delitos se había recrudecido de manera alarmante. La violencia adquirió nuevas formas de expresión, más crueles y dañinas, con lo que al aumento de la actividad criminal, se le adhiere la percepción de un clima de inseguridad, en el que se siente un creciente riesgo de ser afectado por un acto delictivo.

Ante las mencionadas tendencias, tanto la capacidad operativa, como la de inteligencia policial dio muestras de agotamiento, anquilosamiento y de evidentes limitaciones. Igual ocurrió con los mecanismos de autocontrol, supervisión e inspectoría de los propios componentes de la Fuerza Pública, lo que propició, como grave adición, cierta vulnerabilidad institucional. Junto a ello, especialidades que se habían sugerido o creado (guardias forestales, policías de turismo, de menores, comunitarios, etc.) llegaban en corto tiempo a un bajón en la curva de disponibilidad, eficacia o simplemente en la de percepción a juicio de los ciudadanos y sectores del país.

Todo esto, en medio de la paradójica realidad de que, en términos generales, las unidades de la Policía Nacional, el Servicio Marítimo y el Servicio Aéreo, han estado dando el máximo de sí. Se mantuvo la presencia del pie de fuerza en la calle a costa de la

satisfacción de necesidades básicas como el descanso, el cuidado personal y la atención al entorno familiar. Pasó a rutina el que los horarios de servicio excedieran las doce horas, con ninguno o escaso apoyo con relación a requerimientos laborales, de salud y psicológicos para las unidades en servicio. Adicionalmente, una baja remuneración salarial en contrapartida a este sobre-esfuerzo del recurso humano, dejó el campo abierto para la fijación de otro factor de distorsión: El servicio remunerado por la demanda privada.

Por si fuera poco, otra tendencia, de carácter internacional, repercutía en nuestro entorno. Para inicios de la primera década del nuevo siglo, los sucesos de terrorismo en New York, Washington, Madrid y Londres revelaban la paciencia, osadía y capacidad de destrucción del terrorismo organizado en redes internacionales. En Sudamérica ya se conocían los terribles efectos del terrorismo como herramienta del narcotráfico o del conflicto étnico-político. Pero aquellos nuevos acontecimientos en Estados Unidos, España e Inglaterra dejaron al descubierto la vulnerabilidad de países ricos y poderosos, ante un enemigo que no reconoce fronteras ni límites y que no teme la inmolación, con tal de cumplir el objetivo que se propone. Esto tuvo un efecto de retardo en la aceptación y validación de la

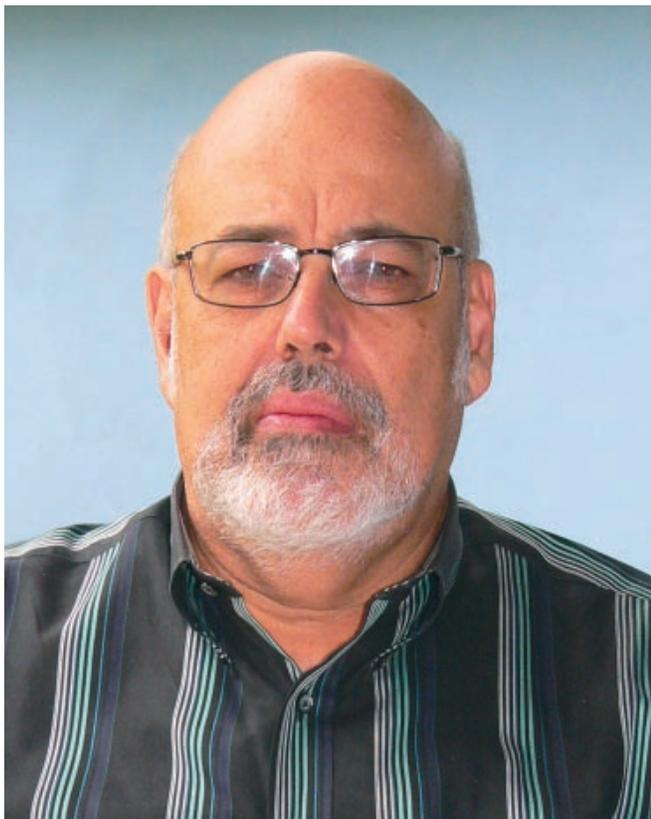
doctrina de Seguridad Humana impulsada por la ONU a fines del siglo veinte, hoy día reconocida como un adecuado enfoque integral.

El cuadro de realidades arriba descrito es el que impone las exigencias y condiciones a las instituciones de la Fuerza Pública de Panamá. De manera que en diez, quince y veinte años se acrecienta la diferencia entre la Policía Nacional creada y la Policía Nacional necesitada. Aunque son comprensibles muchas actitudes de refutación ante los inevitables cambios que requieren la Fuerza Pública y todo el aparato de seguridad del país, mantener un esquema desfasado resulta de graves consecuencias. Por ello es oportuno el debate para analizar los ajustes propuestos con serenidad, sentido de nación y visión de Estado. El discurso apasionado, la venta de desconfianza y la ofensa, además de complicar el escenario, acarrear el riesgo de demorar una respuesta que la ciudadanía reclama desde hace buen rato.

Lo constatado pone a los actores, sobre todo los políticos, en situación comprometedor. No les queda más salida que pactar un acuerdo, a menos que alguno o algunos estén más dispuestos a apostar a aventuras que llevan el germen de la descomposición social, económica y política, ya vividas en el pasado panameño y en el actual vecindario regional.



Democracia y Ciudadanía Activa



RAÚL LEIS ¹

¹ Sociólogo, politólogo, escritor y educador panameño. En la actualidad es el Secretario General del CEAAL, Consejo de Educación de Adultos de América Latina que abarca 200 entidades en 21 países, Presidente del CEASPA Centro de Estudios y Acción Social Panameño, e integrante del Consejo Nacional de Educación.

Claro que una democracia es cien mil veces mejor que la dictadura, pero eso no libra las bondades de la democracia de los males que padece. Uno de estos -y muy importante- es reducir a la democracia solo a su ámbito electoral, representativo y formal, y para colmo desenvolver deficientemente ese ámbito.

Así, en la democracia actual no siempre se produce la división real de los poderes; los partidos generalmente no son permeables a las demandas ciudadanas porque funcionan como maquinarias electorales eventuales, sin programas consistente y desconectadas de las propuestas sociales de la población; los poderes fácticos económicos ejercen influencias determinantes; y no nos libramos del clientelismo, el autoritarismo, la corrupción y vicios similares.

En un estudio² reciente ubica la gravedad del asunto. El 53% de las personas consultadas expresa que apoya la idea de la democracia, pero el resto no lo tiene muy claro, lo que pone a Panamá en el penúltimo lugar entre los países del estudio en cuanto al apoyo a la democracia. Existe una marcada reducción en el apoyo a las instituciones políticas y al sistema político en general; reducción en los niveles de tolerancia política y en los valores que favorecen la democracia estable.

La evaluación de los niveles de participación en organizaciones de la sociedad civil está por debajo de la mayoría de los países que forman parte del estudio. Disminuye significativamente la confianza en las instituciones encargadas de proteger los derechos básicos del ciudadano, y la percepción de la marcha del sistema judicial es primordialmente negativa. El 70% de la población no conoce los métodos de mediación de conflictos.

Los niveles de confianza interpersonal son relativamente bajos. A pesar del alto nivel de participación electoral de la población y el hecho que la mitad

² Encuesta sobre la cultura política de la democracia en Panamá, El Barómetro de las Américas. Alianza pro Justicia de Panamá, AID y la Universidad de Vanderbilt. 2007



está inscrita en partidos políticos, el 78% no confía en ellos, y señala que no existe mayor diferencia ideológica entre los partidos.

A nivel local, Panamá es uno de los países de América Latina con el menor nivel de apoyo y participación de la gente en los gobiernos locales. Las personas dicen que no apoyan el dar más recursos y responsabilidades a los gobiernos locales y tampoco apoyan pagar más impuestos a la municipalidad. El 94% dice no haber asistido a reuniones del municipio, y cifra parecida no elevó petición alguna al gobierno local, siendo ambas de los porcentajes más bajos del continente.

Tres cuartas partes de la población piensan que la corrupción entre los funcionarios es algo generalizada. Admiten haber tenido que pagar un soborno en la alcaldía y en los juzgados. La corrupción, para ellos, es el problema más grave que enfrenta el sistema judicial.

El balance del estudio arroja que la acentuación de la baja tolerancia y el bajo apoyo a la institucionalidad, nos acerca cada vez más a la seria posibilidad -aunado a otros factores- de ruptura del orden democrático. La situación planteada expresa la vigencia de una cultura política patrimonialista,

en la cual el espacio público es un escenario para la satisfacción de intereses privados. El clientelismo es hijo legítimo del patrimonialismo, y no sólo afecta lo político, sino el conjunto de la sociedad.

El reto del desarrollo social, económico y ambiental exige otras y nuevas maneras de hacer política en Panamá. Se trata de incrementar la participación, la equidad, la eficacia en el desarrollo y la democracia a todos los niveles. Los políticos y funcionarios deben superar la hipersensibilidad de suponer que los estudios son ataques y no críticas constructivas, pues lo que demuestran es qué profunda es la crisis en la cultura e institucionalidad política del país, frente a la cual una postura inadmisibles es la del avestruz. Los estudios no deben caer en saco roto, sino, por el contrario, estimular las propuestas audaces y constructivas de construir una democracia, y un poder local transparente, descentralizado, participativo y eficaz en el combate de la pobreza y la inequidad.

Frente a la cultura patrimonialista es importante transparentar y democratizar los partidos, en sus estructuras y funcionamiento. Promover a través de la educación y la concienciación cambios en las pautas de comportamiento individual y colectivo, asumiendo la democracia como una determinada forma de pensar, sentir y de hacer las cosas. Instalar la ética en la política en el marco de la democracia, y proporcionar a la política la capacidad de orientar el movimiento de la sociedad con visión no solo de gobierno sino de Estado.

En el fondo están en pugna dos enfoques:

1. Los que afirman la vigencia de la Escuela Elitista de la democracia, según la cual la democracia moderna funciona mejor con niveles relativamente bajos de participación, ya que ello permite una mayor poder de las élites dirigentes pues altos niveles de participación podrían tener un efecto desestabilizador sobre el sistema político. Al decir de esta Escuela, la participación no es un instrumento para el logro del mayor bienestar colectivo, de modo que el objetivo a lograr puede ser alcanzado mejor mediante gobiernos formales y no participativos.

Esto se visualiza en la concepción de las políticas públicas “desde arriba”, que connota un origen



estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos pues se privilegia el trabajo de los expertos y los decisores, y se excluye a los ciudadanos/as.

2. Contrario a la escuela elitista, la Escuela de la Democracia Participativa, sostiene la necesidad de concebir la democracia, en su sentido moderno, como un proceso en el cual la medida del progreso hacia niveles más altos de democratización es precisamente el desarrollo de mecanismos participativos, que incrementen el poder de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes. No existe prueba fehaciente alguna de que una élite iluminada sea mejor garantía de un gobierno en función de los intereses de la mayoría, que las decisiones libremente expresadas de la propia mayoría.

En el caso de las políticas públicas, el enfoque es la construcción participativa en la que la población busca incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales.

De lo que se trata entonces no es solo poner a funcionar a la democracia formal electoral sino ir más allá. Primero recordando que lo público no es sinónimo de gobierno, sino también de ciudadanía. No reconocerlo es negar la base de la democracia que reconoce los marcos jurídicos, que es el pueblo - la ciudadanía - el origen, fuente y referencia sustantiva del poder.

Se trata de la cultivar una ciudadanía formada, crítica y madura que comprenda y asuma que todos y todas son sujetos de derechos y obligaciones. Para los gobiernos muchas veces la participación se reduce a involucrar a la gente en la ejecución de políticas definidas desde arriba, obstruyendo la posibilidad de participación en diversos grados incluso el decisonal, en cambio para los movimientos ciudadanos la búsqueda de participación real es una de sus principales reivindicaciones.

Cualquier sistema que no sea sosteniblemente fundamentado en un

modelo participativo y transparente, se convierte en un esquema autoritario o sociedad de dominación que pervierte los objetivos enunciados por muy bellamente expresados que estén.

Es innegable la necesidad de estrechar o anular la brecha entre el quehacer público y la ciudadanía. Sólo en la medida en que el ciudadano se considere parte del ciclo de políticas públicas tendrá la iniciativa de ser actor y fiscalizador.

Esto se manifiesta a través del empoderamiento ciudadano en el ejercicio participativo democrático en todas las esferas de la vida en democracia. La participación es la antítesis del autoritarismo que pregona una direccionalidad preestablecida, o del populismo que plantea el consentimiento de la gente sobre la base del paternalismo; o la visión estrecha que pregona la participación individualista en un mercado concentrador de ingresos y excluyente de muchos grupos humana. Se trata del desarrollo de medios efectivos de rendición de cuentas, la auditoria y vigilancia ciudadana, y el combate serio a la corrupción son acciones indispensables de la consolidación de la democracia.

Pues bien, el propósito ciudadano debe propugnar por articular el buen funcionamiento de la democracia representativa con el crecimiento de la democracia participativa.

Para ello la existencia de una sociedad civil crecientemente fuerte y vigilante debe estar relacionada con un sistema político autónomo competitivo con partidos políticos democratizados, íntegros, permeables a las necesidades y aspiraciones de la población. Este es el desafío, ser ciudadanos/as pero con ganas, teniendo presente los versos de Martín Fierro: “Mas Dios ha de permitir / que esto llegue a mejorar, / pero se ha de recordar / para hacer bien el trabajo, / que el fuego, pa calentar, / debe ir desde abajo”.





Calle 34, Ave. Cuba, La Exposición - Antiguo Palacio de Artes, Panamá, República de Panamá
Central Telefónica: (507) 500-3350 / Telefax: (507) 500-3309
www.procuraduria-admon.gob.pa