

La Concertación Nacional para el Desarrollo*

Jaime Jácome

Resumen: *El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo nace del debate nacional que se dio a raíz del referéndum para la ampliación del canal en el 2006. Según el autor, los actores económicos y sociales consideraron la necesidad de contar con un espacio de discusión y toma de decisión para los grandes temas nacionales. El Estado debe ser el principal garante y legitimador de las estructuras y decisiones de la Concertación Nacional, considerándolas de manera positiva y participando en la dinámica del diálogo social.*

Palabras clave: *Concertación, democracia, sociedad civil, Estado, participación.*

Summary: *The Council of the National Concertation for Development born of national debate that took place after the referendum to expand the canal in 2006. According to the author, economic and social actors saw the need for a space for discussion and decision for major national issues. The State should be the main guarantor and authenticator of structures and decisions of the National Concertation, considering positively and participating in the dynamics of social dialogue.*

Keywords: *Concertation, democracy, civil society, State, participation.*

* Este texto fue publicado inicialmente como: Jácome, Jaime. La Experiencia de Panamá. En **LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN AMERICA LATINA Y EN LA UNIÓN EUROPEA. EXPERIENCIAS PRACTICAS DE DIALOGO SOCIAL. LA EXPERIENCIA DE PANAMÁ.** P. 115 y p. 123

Introducción

El ejercicio pleno de la soberanía nacional, con la recuperación del área canalera, concedida a los Estados Unidos a perpetuidad, como condición fáctica de la separación de Colombia y con esta la total independencia nacional, fue el ejercicio que abarcó gran parte del siglo XX, y el hilo conductor de la formación de la nacionalidad panameña hasta la firma, el 7 de septiembre de 1977, de los Tratados Torrijos-Carter, que pusieron fecha definitiva a la salida del ejército estadounidense de Panamá, al mediodía del 31 de diciembre de 1999, una presencia basada en el interés de Estados Unidos de controlar la estratégica ruta interoceánica.

La lucha por la soberanía unió a la sociedad panameña en dos niveles, por un lado los movimientos sociales y populares que lucharon por la recuperación del canal de Panamá y la derogatoria del Tratado Hay-Bunau Varilla y por otro lado, los gobiernos de turno, legitimación jurídica de la burguesía comercial, dentro del marco de una democracia formal, que también levantó reivindicaciones soberanas, pero más que nada en función de sus intereses económicos.

Es así que la primera reforma jurídica al Tratado de 1903, el Tratado Kellog-Alfaro de 1926, fue rechazada en la asamblea de la época, sobre todo por la presión de las organizaciones populares, que años más tarde encabezarían el rechazo de la intervención estadounidense de octubre de 1925, cuando a raíz de la lucha inquilinaria, el presidente Rodolfo Chiari invocó la cláusula del Tratado de 1903 que facultaba a Estados Unidos a intervenir militarmente en Panamá cuando considerara que el canal interoceánico estaba en peligro.

En los años sucesivos, los actores sociales y políticos que levantaron las reivindicaciones soberanas, lo hicieron en muchas ocasiones de manera contradictoria y sin consensos nacionales inmediatos. En 1947, el gobierno de Ricardo Adolfo de la Guardia intentó negociar la continuidad de las bases estadounidenses en Panamá, luego de concluida la segunda Guerra Mundial, a través del Tratado Filos-Hines de 1947, el cual también fue rechazado por la Asamblea Nacional en medio de una gran movilización popular.

En 1967, luego de los sucesos del 9 de enero de 1964, en los que civiles panameños se enfrentaron en la zona del canal con soldados norteamericanos, teniendo un saldo fatal de 27 ciudadanos muertos, más de 200 heridos y la ruptura de relaciones entre Panamá y Estados Unidos; se intenta negociar un nuevo Tratado conocido como Robles-Johnson, denominado también como “Tratado 3 en 1”, toda vez que adicionaba un Tratado de neutralidad y otro para la construcción de

un nuevo canal. Éste Tratado también fue rechazado por la Asamblea Nacional, en medio de una creciente descomposición política que provocó que el 11 de octubre de 1968, la Guardia Nacional, único cuerpo armado del país, desalojara de la presidencia a Arnulfo Arias Madrid, luego de 11 días de ejercer el cargo.

Posterior a este golpe de Estado, el general Omar Torrijos Herrera desarrolla un régimen de corte autoritario, pero de carácter populista, en el que da participación a sectores tradicionalmente marginados como los sindicalistas, grupos de izquierda y organizaciones campesinas.

En 1972 se promulga la una nueva Constitución que crea un cuerpo consultivo sin poder real denominado Asamblea de los Representantes de Corregimiento, que sería el primer intento de gobernar en base a consensos de sectores sociales y económicos, unidos en un amplio foro de discusión; pero bajo un régimen dictatorial.

En virtud de esto, un importante segmento de la sociedad se une bajo la bandera de la plena recuperación de la soberanía, y bajo el lema de “unidad nacional”, gremios de distinta composición social apoyan un periplo mundial emprendido por Torrijos para lograr el apoyo internacional a la causa panameña, que concluye con la firma de los Tratados Torrijos Carter en 1977, los cuales establecieron un cronograma de reversión de las tierras e instalaciones ocupadas por el ejército estadounidense, culminando con el traspaso de la administración y operación del Canal de Panamá el 31 de diciembre de 1999.

Desde entonces, Panamá opera el canal con eficiencia reconocida por la comunidad internacional, atendiendo a ese compromiso de ofrecer al mundo una ruta marítima segura y eficiente. Y es en virtud de esa perspectiva de servicio que la Autoridad del Canal de Panamá en conjunto con el gobierno de turno plantean, en el año 2005, la propuesta de ampliación del Canal de Panamá, idea que se venía forjando desde la década de 1970; esto con la finalidad de ofrecer la comunidad marítima mundial una vía interoceánica acorde con las necesidades de los tiempos.

En el marco de la presentación de dicha propuesta de ampliación, surge el proceso de dialogo conocido como Concertación Nacional para el Desarrollo, del cual se desprendería posteriormente la creación del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, como foro de encuentro de la sociedad, resultado de una necesidad histórica, para que todos sectores nacionales converjan en un espacio de discusión acerca de las grandes decisiones y prioridades nacionales.

Antecedentes de la Concertación Nacional para el desarrollo

Durante los meses previos al 22 de octubre de 2006, fecha en que se llevó a cabo el referéndum para la ampliación del Canal de Panamá a través de la construcción de un tercer juego de esclusas, se generó un amplio debate nacional acerca de las renovadas oportunidades que dicho proyecto representaba para el desarrollo del país.

Empresarios, políticos, y líderes de la sociedad civil, entre otros ciudadanos, expresaron su aspiración a que los excedentes económicos producidos por un Canal ampliado, así como por el crecimiento económico que atravesaba el país, fueran dirigidos a impulsar el desarrollo nacional, especialmente en beneficio de los más pobres.

Por la experiencia adquirida en los esfuerzos anteriores de diálogo y reflexión colectiva desarrollados por la sociedad panameña, como lo fueron los diálogos de Bambito, Coronado y Visión 2020, durante la década de 1990; el Sistema de Naciones Unidas (ONU) fue el facilitador de este nuevo ejercicio de consulta, lo cual involucró un gran esfuerzo y compromiso nacional.

Es así como se convoca la Concertación Nacional para el Desarrollo, para establecer, a través del diálogo constructivo, objetivos estratégicos de largo plazo que contribuyesen a transformar a Panamá en una sociedad más democrática, equitativa, próspera, dinámica y regionalmente equilibrada en su desarrollo, aprovechando, entre otras, la oportunidad histórica que ofrecía la ampliación del Canal de Panamá.

El proceso contó con la participación de cerca de dos mil personas de todo el país, que debatieron por varios meses, en diversas mesas de trabajo, temas estratégico para el desarrollo nacional, tales como ecuación, salud, bienestar social y equidad, crecimiento económico y competitividad, justicia, ética y seguridad ciudadana, teniendo al año 2025 como horizonte para el cumplimiento de las metas trazadas; y disponiendo para ello de un tercio de los ingresos generados por el Canal, es decir, unos US\$13,000 millones entre 2008 y 2025, los cuales se destinarían para un Fondo Nacional de Desarrollo.

En los acuerdos que se generaron del proceso de diálogo, conocidos como los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, se establecen las acciones a ejecutar para lograr el desarrollo integral de la nación panameña y se constituye un Mecanismo de Verificación y Seguimiento del cumplimiento de dichos acuerdos, entre cuyos responsables está el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, cuya creación surge como un resultado del diálogo y que posteriormente fue establecido por Ley de la República. Adicionalmente, los

Acuerdos de la Concertación también estipulan la responsabilidad y compromiso de los Gobiernos y de todas las fuerzas sociales, económicas y políticas del país, para lograr su implementación.

El fundamento filosófico conceptual de la creación del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo es el de concebir espacios de discusión entre diversos actores sociales, acerca de las políticas públicas sean enriquecidas con los aportes que hagan las organizaciones y sectores representativos dentro de un espacio de debate y participación democrática, incluyente y legítimo, a fin de que dichos aportes, surgidos del consenso, logren la incidencia esperada en la toma de decisiones por parte de los gobiernos.

Marco Legal del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo

Los Acuerdos de la Concertación fueron presentados oficialmente el 29 de Octubre de 2007, lográndose así la actualización de los objetivos y metas nacionales contenidas en los resultados de los ejercicios previos de diálogo social antes mencionados. Los acuerdos alcanzados por el proceso de Concertación Nacional se recogen la visión conjunta del país que se desea construir hacia el año 2025.

El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND) fue creado mediante Ley No. 20 de 2008, como una instancia de consulta para todos los sectores de la sociedad panameña y como el responsable de verificar los avances y el cumplimiento de los acuerdos y las metas de la Concertación.

Adicionalmente, en la misma Ley se reconocen formalmente los Acuerdos de la Concertación y se formaliza la creación de un Mecanismo de Verificación y Seguimiento del cumplimiento de los dichos acuerdos, conformado por tres instancias: El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, el Gabinete Social, y la Secretaria de Metas Presidenciales.

Mediante el Decreto Ejecutivo No. 854 de agosto 2010 se reglamenta el mecanismo de Verificación y Seguimiento de los acuerdos, se crea la Secretaría Ejecutiva y se aseguran los recursos materiales y legales para el cumplimiento del proceso de verificación del cumplimiento de los Acuerdos de la Concertación.

En la actualidad, y de acuerdo a lo establecido en la Ley 20 de 2008, las organizaciones y sectores que conforman el plenario del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo son las siguientes:

Asamblea Nacional
Clubes Cívicos
Colegio Nacional de Abogados
Colegio Nacional de Economistas
Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO)
Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)
Consejo Nacional de Contraloría Social del Sistema Público de Salud
Etnia Negra
Gobiernos Locales
Iglesias
Instituciones de Educación Superior
Organizaciones de Promoción de la Democracia y de los Derechos Humanos
Organizaciones de Mujeres
Organizaciones de Pequeños y Medianos Productores
Organizaciones de Promoción de Desarrollo Social
Organizaciones de Protección y Promoción del Medio Ambiente
Organizaciones Juveniles
Órgano Ejecutivo
Órgano Judicial
Pueblos Indígenas
Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos
Los partidos políticos legalmente constituidos

Experiencias, desafíos y dificultades en procesos de diálogos

Luego de la recuperación de nuestra democracia, Panamá tiene experiencias de dialogo significativos que dejaron importantes acuerdos y que sirvieron de base para la creación de lo que hoy es el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

Estos encuentros, que se originaron en la década de 1990, tenían como principios el fortalecimiento de la democracia, la institucionalidad; el desarrollo económico, la competitividad, el bienestar y la equidad social, empleando como escenario y facilitador por su positiva proyección en la sociedad, al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Cuando los presidentes de los partidos políticos firmaron el Pacto de Santa María la Antigua el 18 de mayo de 1993 –tres años después de la invasión estadounidense que dio fin a la dictadura y uno antes de las primeras elecciones demo-

cráticas en dos décadas— el objetivo era comprometerse a respetar el resultado del torneo electoral de 1994.

Aquel compromiso constituyó el primer paso de una serie de importantes acuerdos que precedieron los distintos encuentros de diálogos en el país.

Tras el Pacto de Santa María, se produjeron los encuentros Bambito I, II y III. El primero promovía el diálogo entre los líderes políticos. La agenda nacional establecía prioridades como la modernización de la salud, la educación, y la administración del Canal de Panamá. Bambito II y III en 1994 representaron un éxito para el sector laboral y empresarial al lograr el “Pacto de Compromisos para el Desarrollo”

Los dos primeros encuentros se realizaron antes de las elecciones de mayo de 1994 (agosto de 1993 y abril de 1994) y, junto al Pacto de Santa María, lograron su objetivo: un proceso electoral transparente.

Posteriormente, en 1995, se asomaba un momento impostergable, Panamá recuperaría la plena soberanía sobre su territorio más cercano en 1999. A raíz de este hecho histórico que se avecinaba, se presentaron inquietudes de diversos sectores políticos y sociales sobre la necesidad de impulsar un diálogo nacional.

Con el apoyo del PNUD, se retomó la iniciativa de los diálogos y se convocó a un nuevo proceso centrado en el reto que tendría que asumir el país a partir del 31 de diciembre de 1999: el manejo del Canal de Panamá.

En este proceso de Concertación se logró una amplia convocatoria, que incluyó a los políticos, al Gobierno y a la sociedad civil organizada que participó de forma activa.

La gran convocatoria de este proceso se dio el 26 de mayo de 1996 en Coronado y culminó con la aprobación del documento “Visión Nacional Panamá 2000”, el cual permitió la creación de la Autoridad del Canal de Panamá, que se encargaría de administrar la vía interoceánica luego de que se traspasara a manos panameñas el 31 de diciembre de 1999. Adicionalmente se acordó la creación de la Autoridad de la Región Interoceánica, la cual administraría los bienes revertidos en beneficio del Estado panameño. Estos encuentros se conocieron como Coronado I y II.

Posteriormente, el PNUD volvió a impulsar un nuevo diálogo nacional. El objetivo: pensar en el Panamá que se deseaba construir en 20 años. En junio de 1997 la Visión Nacional 20-20 surge como propuesta de Concertación, que luego sería firmada por 14 gremios.

La metodología incluyó la elaboración de un primer documento de trabajo que produjeron representantes del mundo académico, validado luego por los partidos políticos y la sociedad civil. Tras su aprobación por todos los partidos

políticos, la sociedad civil impulsó la creación de mecanismos de monitoreo de los objetivos del documento.

Finalmente, en 2005, la profunda crisis de credibilidad, probidad y eficiencia en el sistema judicial dio lugar al Pacto de Estado por la Justicia. Acto seguido, en el año 2006, empieza el proceso de Concertación Nacional para el Desarrollo.

Dificultades

Los significativos aportes de estos grupos de ciudadanos -en su mayoría de la sociedad civil- no han sido suficientes y los sendos informes e instrumentos que arrojaron estos ejercicios de diálogo, siguen hoy siendo sólo documentos de trabajo y referencias metodológicas para los estudiosos.

En la mayoría de las ocasiones no se cumplen los mecanismos de verificación y seguimiento de los acuerdos que surgieron de cada diálogo.

La mayoría de estos ejercicios siempre se han dado producto de una crisis en la opinión pública o producto del rechazo hacia alguna iniciativa que modifique, cambie o implemente acciones nuevas en nuestra legislación.

Las buenas prácticas - logros alcanzados

Una vez adoptada el marco regulatorio del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, se producen iniciativas legislativas producto de los logros alcanzados.

Una de ellas es la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social y Fiscal, que tiene por objeto establecer normas, principios y metodologías para consolidar la disciplina fiscal en la gestión financiera del sector público, condición necesaria para la estabilidad y el crecimiento económico sostenible. La gestión de las finanzas públicas se ejecutará bajo principios de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.

Esta ley también reconoce los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, dándoles carácter de obligatorio cumplimiento a la hora de establecer que todo gobierno deberá presentar, al inicio de su gestión, un Plan Estratégico de Gobierno de alcance quinquenal, cuyo contenido deberá estar alineado a los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Es la primera vez en la historia de los diálogos sociales panameños que una Ley reconoce los resultados alcanzados y coadyuva a que los mismos no queden en el olvido.

Desafortunadamente, entre los años 2009 y 2011, en medio de un proceso electoral y su respectivo cambio de gobierno, la esencia de la creación del Consejo de la Concertación se fue disipando, poniendo en peligro incluso su funcionalidad ante la fragilidad institucional de la Secretaría Ejecutiva del Consejo y falta de dotación de personal, presupuesto e instalaciones adecuadas.

No obstante, en el año 2011, ante una coyuntura de debate social sobre la necesidad o no de reformar la Constitución de 1972 y la presentación de propuestas de reformas por parte del gobierno nacional, las cuales estaban recibiendo un inmediato rechazo popular; el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo retomó su rol de instancia de dialogo cuando mediante Decreto Ejecutivo número 209 de 26 de abril de 2011, el Órgano Ejecutivo dispuso designar a un grupo de ciudadanos notables para conformar la Comisión Especial de Consultas para las reformas constitucionales.

Este grupo de ciudadanos contaron con la responsabilidad de redactar un anteproyecto de acto constitucional, expresándose que “dicha comisión tendría amplias facultades para elaborar una propuesta sin límites ni precondiciones, y que se convocara previamente al Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo para que ésta instancia de diálogo social y político la que realizara una amplia consulta pública para establecer los temas o aspiraciones de cambio constitucional de la sociedad panameña”.

El mencionado Decreto Ejecutivo asignó a la Comisión Especial la función de realizar amplias consultas a fin de recoger insumos para la elaboración de una propuesta de reformas a la Constitución Política de la República.

Según el literal c del Artículo 4 del citado Decreto Ejecutivo, la Comisión Especial estaba facultada para: “fomentar, propiciar y organizar la participación, discusión y consultas que fueran necesarias para las reformas a la Constitución Política de la República en el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo y demás instancias pertinentes”.

El Consejo de la Concertación se constituyó así en la instancia consultiva que recogió y elaboró propuestas con miras a ser consideradas por la Comisión Especial.

Entre abril de 2011 y enero de 2012, y a lo largo de 120 sesiones, la Comisión Especial revisó íntegramente la Constitución Política vigente. Para hacerlo se apoyó en los “acuerdos concertados” de la Concertación Nacional para el Desarrollo, en las propuestas remitidas por múltiples organizaciones y ciudadanos, en los insumos suministrados por el equipo técnico reunido al efecto, y en los aportes de los propios comisionados.

El resultado de las numerosas e intensas deliberaciones fue un Anteproyecto de Acto Constitucional para reformar íntegramente la Constitución de 1972.

Posterior a este ejercicio, que resultó en un relanzamiento del Consejo de la Concertación ante la sociedad, esta instancia de participación ha contado con oportunidad de manifestarse sobre diversos temas de interés nacional, social y político, consiguiendo que una gran parte de sus observaciones hayan sido respetadas por el gobierno de turno.

Adicionalmente, como parte de las responsabilidades establecidas en la Ley 20 de 2008 y en el Decreto Ejecutivo 854 de 2010; el Consejo de la Concertación empezó en el año 2012 un proceso de verificación en el cumplimiento de los Acuerdos de la Concertación, el cual se ha estado desarrollando en varias etapas.

Durante el año 2012 se desarrolló una consultoría de apoyo al Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos de la Concertación, con auspicio del PNUD. Esta etapa se concentró en identificar que tanto se alineaba el Plan Estratégico del gobierno nacional a los Acuerdos de la Concertación, así como en la definición de estrategias para el fortalecimiento del Consejo y sus unidades administrativas y técnicas.

La segunda etapa se dio en el año 2013, nuevamente con apoyo del PNUD, en donde se convocaron a mesas de trabajo para desarrollar el Proceso de Revisión, Actualización y Priorización de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Este ejercicio fue el primero en la historia posterior a la aprobación de los Acuerdos en el año 2007, que permitió determinar el grado de cumplimiento de los mismos, las falencias del proceso original, la revisión de las metas propuestas y su actualización a la realidad nacional, y la priorización de aquellos objetivos nacionales que deben ser atendidos con mayor prontitud a través de las políticas públicas.

Actualmente, y coincidiendo con un proceso electoral y con su consecuente cambio de gobierno, el Consejo de la Concertación se encuentra en la etapa de garantizar el compromiso del nuevo gobierno de dar seguimiento al cumplimiento de los Acuerdos de la Concertación, tomando como base el ejercicio de revisión realizado en el año 2013.

Adicionalmente, y como parte de un objetivo de fortalecimiento institucional que se ha propuesto el Consejo, nos integramos al Programa de Apoyo a Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares de la Unión Europea, a través de su programa EuroSocial, con el que hemos recibido importante asistencia técnica, tanto a nivel de la Secretaría Ejecutiva como a los propios consejeros en temas de gobernanza y participación ciudadana. Actualmente se trabaja en la conformación de una red de Consejos Iberoamericanos, con el afán de compartir

experiencias exitosas sobre dialogo social, para lograr una revisión al marco jurídico del Consejo, dar mayor fortaleza a su institucionalidad, representatividad y legitimidad y con ello, lograr mayor incidencia política y alcance social; todo en aras de un verdadero y efectivo diálogo social en Panamá

Conclusiones

El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo nace del debate nacional que se dio a raíz del referéndum para la ampliación del canal en el 2006.

Lo actores económicos y sociales consideraron la necesidad de contar con un espacio de discusión y toma de decisión para los grandes temas nacionales.

Este espacio de discusión y debate de la sociedad organizada se previó como un mecanismo de comunicación con los tomadores de decisiones del poder formal.

El Estado debe ser el principal garante y legitimador de las estructuras y decisiones de la Concertación Nacional, considerándolas de manera positiva y participando en la dinámica del diálogo social.

Panamá, 3 de julio de 2014.