

# Una teoría constitucional de la supervivencia para América Latina\*

*Antonio Colomer Viadel*

**Resumen:** El artículo de Colomer Viadel, un conocido autor español, destaca por aproximarse al papel de las reformas constitucionales en América Latina como una forma de atender las patologías de sociedades problematizadas. Desde esta perspectiva general, Colomer Viadel aterriza en el caso panameño reciente, con especial atención al papel de la sociedad civil en el impulso de cambios constitucionales.

**Abstract:** The article by Viadel Colomer, a Spanish well known author, approaches from examining the role of constitutional reforms in Latin America, as a way of addressing the pathologies of troubled societies. From this perspective, Colomer Viadel lands in the recent case of Panama, with special attention to the role of civil society in promoting constitutional changes.

## Introducción.

### La curiosidad del jurista germano.

La visión de las tierras americanas por el pensamiento alemán se debate en aquella ambivalencia que surge entre la indiferencia y despectiva exclusión de Hegel, como territorios incapaces para construir el Estado como forma suprema de la racionalidad del Espíritu (véase su Filosofía de la historia), y la curiosidad, interés y fascinación de Humboldt, referente inexcusable de los viajeros seducidos por la realidad americana, como expresa en su monumental obra “Viaje a las regiones equinocciales del nuevo continente”.

Por ello resulta atractivo la preocupación de un constitucionalista

Este artículo fue presentada como conferencia, con el título “Poder constituyente y teoría constitucional de la supervivencia. Reflexiones continentales, a partir de la situación paradigmática de la República de Panamá en su Centenario”, en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, España, 3-6 de diciembre de 2003.

germano actual por intentar comprender aquel mundo, en su dimensión latinoamericana, abrirse a un diálogo desde su perspectiva europea, e incluso aportar propuestas para la construcción de un Derecho constitucional común latinoamericano.<sup>1</sup>

Desde su visión de la ciencia cultural que explica la Constitución como una forma de cultura de la comunidad, a partir de los textos y los contextos, el profesor Häberle aborda esta cuestión lleno de buena intención, aunque no siempre compartamos sus juicios.

No deja de ser estimulante su perspectiva de las “Constituciones vivientes, formas marcadas que se desenvuelven vitalmente”, y considerarlas, para el ciudadano lego, espejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas.

Del mismo modo sus referencias a la necesidad de unos mínimos económicos que deben estar garantizados para existir la democracia, y la importancia de los elementos simbólicos y emocionales contenidos en la Constitución, sin descuidar por ello la dogmática jurídica y los métodos de interpretación.

Una cuestión más discutible es cuando sitúa el punto de partida para un Derecho constitucional común latinoamericano en el carácter de Europa como modelo.

En mi análisis de los rasgos del constitucionalismo de la región, en sus orígenes históricos, llegué a la conclusión de que uno de los más relevantes y negativos fue el mimetismo jurídico, herencia pesada que ha llegado hasta nuestros días.<sup>2</sup>

El entorno histórico a considerar era el nacimiento del Estado, sin la existencia previa de naciones, el duelo entre caudillos locales y una clase urbana ilustrada, deslumbrada por las ideas jacobinas. Las reglas constitucionales, copiadas de los textos europeos, o no se aplicaban, o sólo eran efectivas para una reducida minoría de la clase dirigente, marginando durante largas décadas a la gran mayoría de la población.

Un juicio muy certero es el constitucionalista colombiano Luis Carlos Sáchica: “Nuestra incipiente democracia fue una democracia racionalista, de principios y preceptos con escasa fuerza normativa, frente a la carencia de las condiciones socio- económicas de la democracia... cuando lo requerido era una democracia pragmática, capaz de integrar la nación, de unificar intereses, de hacer justicia, eliminando marginamientos y privilegios, y con ello legitimar el

1. HÄBERLE, Peter. “De la soberanía al Derecho constitucional común: palabras clave para un diálogo europeo- latinoamericano”, en *Diálogo científico*, Vol. 12, n° 1/ 2, CCC, Tubinga (Alemania), 2003, Versión resumida de un trabajo más amplio publicado en la serie “Ensayos jurídicos”, n° 12 (2003), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (México).

2. COLOMER VIADEL, Antonio. *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1990, pp. 77 y ss.

sistema”.<sup>3</sup>

Esta crisis y ausencia de legitimidad de los gobernantes será ya una enfermedad crónica en el continente.

Se desaprovechó también, en aquella etapa fundacional, el sentido comunitario de la sociedad colonial, con la tradición de los cabildos que había permitido la gran revolución de las ciudades, articulando aquellas sociedades durante más de tres siglos, a la vez que la tradición comunal aborígen, atomizando ese cuerpo social por la obsesión individualista del modelo liberal imitado.

Ahora bien, el profesor Häberle se refiere asimismo a elementos de identidad, propios de las Constituciones latinoamericanas. Existe en la región, desde los Libertadores, una vocación de integración latinoamericana, tantas veces fallida. Lo peculiar de esta hora es que la vocación se ha transformado en necesidad de supervivencia.

Entre esos rasgos diferenciales de familia constitucional se cita, en primer lugar, el reconocimiento de la multiétnicidad y la multiculturalidad de estas sociedades. Hay que decir que con ser meritorio ese reconocimiento, en muchos casos no va más allá de constatar la existencia de unas costumbres culturales y jurídicas peculiares, sin llegar a aceptarse un verdadero pluralismo jurídico, aunque no es desdeñable la protección de minorías que ello implica.<sup>4</sup>

Sin dejar de reconocer los valores de estas culturas, incluso el modelo que el espíritu solidario existente en ellas puede suponer en la regeneración moral de aquellas sociedades, no debemos olvidar que sólo Bolivia y Guatemala, y en menor medida Perú y Ecuador son sociedades con predominio de población indígena. El fenómeno dominante étnica y culturalmente es el del mestizaje, y tanto en el plano de la identidad cultural como de la construcción constitucional habría que tener la audacia de elaborar la doctrina “cósmica” de ese mestizaje que es un acontecimiento histórico extraordinario en sí mismo.

Si seguimos la enumeración de rasgos citados por Häberle, no podemos desconocer la importancia de la superación del analfabetismo, las cláusulas sobre el patrimonio cultural, como forma de identidad, el énfasis en el sistema educativo, los detalles sobre naturalización, por la relevancia de los emigrantes. Sin lugar a dudas hay que destacar el reconocimiento del amparo como garantía de los derechos, aporte especial de aquel continente que ha tenido luego resonancias universales. Hay también que destacar el valor concedido a las fuentes internacionales para proteger los derechos humanos, comprensible ante la debilidad e injusticias, en muchos casos, de los sistemas internos de

3. SÁCHICA, Luis Carlos. “Representación política y sistemas electorales en los países andinos”, en libro *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Madrid, 1986, T. II, pp. 3- 6.

4. COLOMER VIADEL, Antonio. “Los problemas constitucionales de las comunidades indígenas en Iberoamérica” en el libro del autor *Crisis y reformas en Iberoamérica... ¿y la revolución?*, Ed. Nomos, Valencia, 2002, pp. 203 y ss.

aplicación de garantías.

La generalización de los Defensores del Pueblo –con esta u otra denominación- en lo que alguna influencia ha tenido la Constitución española de 1978. La curiosa relación entre Estado- Iglesia, con esa bipolaridad entre considerar a la religión católica la religión del Estado (Argentina) o la más rigurosa separación e incompatibilidad (México).

Me asombra que el profesor Häberle no cite el constitucionalismo social como uno de esos rasgos más destacados. Los derechos laborales y sociales nacen con la Constitución mexicana de Querétaro, en 1917, hija de la revolución mexicana y dos años antes de que la Constitución alemana de Weimar enumere también estos derechos. La desigualdad e injusticia social en estas sociedades hace de este constitucionalismo social un imperativo ético y jurídico insoslayable.

No quiero dejar de hacer referencia a los “elementos constructivos constitucionales” para los futuros constituyentes en Latinoamérica que el profesor Häberle propone para una teoría constitucional comparada de carácter latinoamericano, en analogía con una teoría constitucional europea.

Tal vez convenga recordar en este lugar que el uso de la analogía y el sistema comparado ha sido bastante usual en la jurisprudencia latinoamericana, especialmente para suplir la ausencia de desarrollo jurídico de garantía sobre derechos humanos. Valga como ejemplo la Corte Suprema de Justicia de Caracas que en los años 80 elaboró sentencias ejemplares en este sentido ante la ausencia de desarrollo normativo del art. 49 constitucional que reconocía el amparo, y ante su dificultad de aplicación.<sup>5</sup>

El primero de esos “elementos constructivos” es “la unidad latinoamericana como elemento de preámbulo constitucional”. A pesar de que Häberle insista en que el preámbulo es parte integrante de la Constitución y participa de su fuerza normativa, la experiencia histórica nos demuestra el uso y abuso de la inclusión de normas constitucionales de carácter programático, y por tanto no ejecutivas ni aplicables directamente. Disposiciones que más que un carácter axiológico, tienen un papel de mito político, de señuelo para distraer a los pueblos.

La exigencia de eficacia jurídica de todas las normas constitucionales es especialmente exigible en estos países donde tan frecuentemente se han incluido en las Constituciones tales normas programáticas.<sup>6</sup>

La integración latinoamericana debe ser un mandato práctico a los

5. LA ROCHE, Humberto. *Instituciones constitucionales del Estado venezolano*, Maracaibo, 1984, pp. 507- 509.

6. COLOMER VIADEL, Antonio. “Las normas constitucionales de carácter programático y los procedimientos para conseguir su eficacia” (especial referencia a los países de América Latina), en el libro del autor *Constitución, Estado y Democracia en el siglo XXI*, Ed. Nomos, Valencia, 2003, pp. 57 y ss.

poderes públicos, como luego reconoce Häberle. No se trata de una opción ideológica, sino de un verdadero estado de necesidad constitucional.

En mi enumeración de las fases de evolución del Estado latinoamericano cito esta fase de integración como el último asidero de salvación. Los problemas comunes de la deuda externa, la dificultad de construir aisladamente el Estado de Derecho, garantizar la seguridad jurídica y la paz social, exige esa integración supranacional como espacio para abordar conjuntamente tales problemas.

En aquella ocasión citaba a un ensayista argentino, Horacio Godoy, que proponía una “Agenda Presidencial”, para un encuentro de presidentes de las República latinoamericanas. En el mismo debían definir sus grandes objetivos políticos en el frente interno y en las relaciones de Iberoamérica con el resto del mundo.

Godoy proponía una doble metodología salvadora: un enfoque orgánico-constitucional, y un enfoque funcional o sectorial, que establezca órganos especializados por áreas para resolver los problemas más urgentes.

La hipótesis central de su libro es que “el sistema internacional, basado en el principio de Estado nacional soberano, atraviesa una crisis profunda, generalizada y en continua aceleración que lo lleva a su transformación radical, junto a esta crisis institucional de alcance mundial, se desmorona también la forma de pensamiento que le dio origen. Si no cambia la forma de pensar sobre la realidad de la crisis... las soluciones que se recomiendan fracasarán por sus propias limitaciones”.<sup>7</sup>

En la enumeración de ese “material constitucional”, Häberle cita una cláusula de valores fundamentales, centrada en la multietnicidad y la protección de las culturas indígenas que, con ser válida, no puede agotar el contenido de una cláusula de tal naturaleza.

También se refiere a una cláusula sobre garantía estructural y la homogeneidad del conjunto constitucional, de acuerdo con el modelo del artículo 23, inciso 1, de la Constitución alemana que me parece de dudosa necesidad para aplicarse aquí.

Lo que resulta lógico es otra cláusula de renuncia parcial a la soberanía nacional, ya que es imprescindible en todo proceso de integración supranacional, sea o no semejante al artículo 24 de la Ley Fundamental de Bonn.

También resulta muy conveniente el esbozar el diseño de órganos comunitarios como el Parlamento latinoamericano, un Tribunal constitucional comunitario, etc. Posiblemente el mejor modelo podría ser el de las instituciones del Pacto Andino, nacido del Acuerdo de Cartagena, y la experiencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de San José. La transformación en electivo del actual parlamento latinoamericano, ahora con representantes de

7. GODOY, Horacio. *Agenda presidencial*, Buenos Aires, 1983, p. 140. Citado en COLOMER VIADEL, A. *Introducción al constitucionalismo...*, cit. pp. 53 y ss. (en especial página 58)

los parlamentos nacionales, dotándole de competencias legislativas parciales, sería también un buen camino.

Compartimos las propuestas de Häberle sobre que se den facilidades para la naturalización de los miembros de la Comunidad. En este caso podría aplicarse la doctrina de la doble nacionalidad, bien elaborada en el Derecho hispanoamericano. Así como facilitar la incorporación de un posible Derecho comunitario regional, y la incorporación como fuente jurídica subsidiaria, de unos principios generales del Derecho, derivados de una comparación valorativa de los Estados constitucionales de la Comunidad latinoamericana. Todo ello como material flexible, aplicable según la oportunidad de las reformas constitucionales.

Es evidente que tal proceso operaría como autoafirmación del mismo modo que sucede en culturas jurídicas de diferentes regiones y como forma para enfrentar los riesgos de la globalización.

También debemos compartir con Häberle la idea de que los textos constitucionales, incluso los ilusorios o utópicos, pueden desplegar laguna fuerza normativa en el mediano plazo, así como la importancia del trabajo de las comunidades científicas nacionales para esta construcción.

En particular, debemos agradecerle su reconocimiento a ese “puente no escrito” entre Latinoamérica y España que no puede ser subestimado.

Hay que encontrar la raíz de nuestra civilización mestiza, por ibérica y americana, que tiene voz propia en el contexto planetario.

En todo caso lo que habrá que desarrollar es un Derecho constitucional común iberoamericano o latinoamericano, ¡no americano! El vasallaje ante lo anglosajón podría camuflarse bajo este equívoco lingüístico.

## **Primera parte**

### **Esquema de la evolución constitucional latinoamericana.**

#### **Mimetismo y traición a los orígenes.**

#### **1.- La independencia de las Repúblicas y la construcción de Estados sin nación.**

No sin razón se ha dicho que en la primera fase de la Independencia de los territorios de la Corona Española en América se asiste a una guerra civil entre criollos, ya que la península Ibérica estaba ocupada por las tropas francesas y ningún ejército español peninsular acude ante las primeras proclamas de Independencia y, por tanto, los enfrentamientos se producen entre los “americanos- españoles”, fieles a la Corona, y aquellos que quieren fundar

nuevas Repúblicas independientes.

Lo que es cierto, sin lugar a dudas, es que la dimensión de aquellos enfrentamientos fue de carácter continental, la propia dimensión que tenía el Imperio. Los caudillos libertadores bajaban desde Caracas hasta Perú o ascendían desde Buenos Aires a Guayaquil, pensemos en Bolívar o San Martín.

Al mismo tiempo es indiscutible que no se trata -como ocurrirá en el siglo XX- de guerras de liberación nacional, ya que el concepto de nación es inexistente y frente a los proyectos de integración continental, lo que existen son caudillismos locales. Las elites dirigentes copian el pensamiento y las costumbres europeas y desprecian el folklore local de los sectores populares que podría ser un fermento de identidad nacional.

Nos encontramos, pues, ante sociedades desarticuladas, sin vertebración de su entramado social, con antagonismo locales muy acusados e incluso fronteras imprecisas, tanto en el interior como en el exterior. Las tendencias disgregadoras, vinculadas a localismos exacerbados son constantes ante una estructura política aún débil de estos nuevos Estados sin nación, que tienen que realizar una hiperactividad para evitar esa desintegración.

El instrumento que ejerce este papel integrador concentrado va a ser la cabeza del Ejecutivo, las presidencias de las Repúblicas, lo que provocará una macrocefalia del Ejecutivo que en el plano constitucional dará nacimiento a ese régimen en superlativo que llamaremos el presidencialismo latinoamericano.<sup>8</sup>

Esta debilidad e inestabilidad institucional inicial hace que el poder sea cuestión de unas minorías en torno a un caudillo militar o civil, que actúan como verdaderos pretorianos y, a la vez, como clanes clientelares que se benefician de ese acceso y control del poder, desde la fidelidad a su liderazgo. El problema de la legitimidad es muy formal, ya que la mayoría de la población está excluida de los beneficios del ordenamiento jurídico y son testigos mudos de las luchas y asaltos al poder que se producen entre los diversos clanes minoritarios de la clase dirigente.

## 2.- Rasgos del constitucionalismo iberoamericano.

No siempre es fácil poder establecer unos caracteres generales de un ámbito territorial tan amplio como es el continente iberoamericano. Existen, sin lugar a dudas, matices y diferencias pero también coincidencias fundamentales.

8. Véase la primera parte sobre la evolución "El Estado- nación en el mundo iberoamericano", en COLOMER VIADEL, Antonio. *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1990.

Ya hemos citado una de ellas, la del mito del Ejecutivo, esa concentración de poder en la cabeza de la República que convierte a los Presidentes –Jefes de Estado y de Gobierno- en el centro de gravedad del sistema político.

Otro rasgo sería el mimetismo constitucional. Si leemos los textos de las constituciones históricas se parecen extraordinariamente entre sí y con los modelos europeos: declaración de derechos, división de poderes, mandato representativo parlamentario, etc. etc. . En la práctica la vigencia y efectividad de tales normas es casi nula, ya que la mayoría de la población no se beneficia de ellas y su uso depende de la minoría que se encuentre en el poder. Desgraciadamente ello provocará la costumbre de un seguimiento servil del Derecho comparado en las tareas legislativas de los nuevos Estados. El profesor Sachica ha denunciado este mimetismo, indicando el error de un constitucionalismo no normativo sino formal, cuando lo conveniente hubiese sido un ordenamiento adaptado a la realidad social y que hubiera tenido una función educativa e integradora de las nuevas sociedades políticas.<sup>9</sup>

Otro rasgo es la inestabilidad constitucional. La falta de arraigo de las instituciones hace que los nuevos asaltantes del poder quieran reflejar en el orden jurídico su nueva presencia, aunque, paradójicamente, a partir de una fidelidad a la Norma Fundadora de la República, supuestamente traicionada por la camarilla a la que han derribado del poder. Otra paradoja es que esta inestabilidad constitucional va unida a una gran estabilidad de aquellas instituciones que interesan para mantener el statu quo social y económico: especialmente las de la propiedad.

El seudofederalismo también es otro carácter ya que se produce como una solución transaccional a enfrentamientos civiles, reconociéndose la realidad de poderes locales caudillistas sin una fe en la autonomía de esos territorios siempre a expensas del control financiero que se realiza desde la cabeza de la República, cuyo generosidad está vinculada a considerar amigos o enemigos a esos poderes locales.

La doctrina de la separación de poderes, formalmente copiada del modelo francés en la etapa de Independencia, va, sin embargo, a provocar una división, de una parte, entre los países que siguen el modelo de Argentina, fieles a esta doctrina y, por lo tanto, a un mandato representativo según el cual la soberanía sólo la ejercen los representantes parlamentarios y se considera como crimen cualquier iniciativa popular y ciudadana, y la de otros países que siguen la doctrina de México sobre el principio de unidad de poder y soberanía popular.

Esta rasgo se va a desnaturalizar por la hegemonía del Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado, que llega controlar, en buena medida, a

9. SACHICA, Luis Carlos. “Representación política y sistemas electorales en los países andinos”, en *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, ICI, Madrid, 1986.

los miembros de los otros poderes, e incluso a asumir funciones legislativas impropias de un régimen presidencial. En las últimas décadas incluso Argentina tuvo que renunciar a su doctrina tradicional ante la evidencia de esta hegemonía presidencial.

He citado en otro lugar algunos rasgos como el constitucionalismo de excepción, propios de la época más negra de las dictaduras militares en Sudamérica en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, y también algunos rasgos innovadores y positivos como el constitucionalismo social y el amparo de los derechos. Un último rasgo también perjudicial es el maximalismo programático, por el que se cargan las Constituciones de promesas que nunca tienen fuerza ejecutiva y que desnaturalizan el papel de la Constitución como fundamento de un orden jurídico normativo y aplicable.<sup>10</sup>

### **3.- La crisis permanente del Estado y los intentos de reforma.**

Este modelo de Estado excluyente va a poner de manifiesto su falta de legitimidad a medida que sectores populares toman conciencia de su situación y presionan para mejorar las condiciones de vida y de trabajo. Una primera respuesta a esta crisis fue el modelo de Estado populista y desarrollista, según el cual se alcanzó una mejor redistribución económica y social, sin afectar a los poderes profundos de la economía y se amplió el abanico de participación política bajo el liderazgo de un caudillo populista que intenta conciliar los intereses de las clases sociales y abrir un periodo de expectativas para los anteriores excluidos. Ahora bien, la lógica de estos modelos conducía inexorablemente a que las mayorías populares quisieran terminar por controlar el Estado en su beneficio.

Ante este asalto al Estado, los sectores oligárquicos deciden desmontar los aparatos políticos del populismo aún con el coste de una intervención de las fuerzas armadas de carácter represivo, instalándose en el poder para mantener el orden económico tradicional y defender unos supuestos valores de Occidente, puestos en peligro por las organizaciones sociales: sindicatos, cooperativas, partidos de izquierda, etc. que actuarían como quintacolumnistas del Enemigo exterior, el sistema comunista. La doctrina de la Seguridad Nacional daría cobertura filosófica y jurídica a este periodo.

La violación sistemática de los derechos humanos unida a la catástrofe económica de estos regímenes militares provoca una salida democrática tutelada para restablecer un orden constitucional formalmente democrático con tímidas reformas del Estado. La doctrina ultraliberal del predominio del

10. Los rasgos del constitucionalismo iberoamericano constituyen la segunda parte de mi libro ya citado *Introducción al constitucionalismo...*

mercado y de la apertura monetaria y comercial va a provocar la exclusión del sistema socioeconómico de grandes sectores populares, considerados además políticamente sospechosos y peligrosos y dará nacimiento al fenómeno de la economía informal o sumergida, esa economía de supervivencia, al margen de estadísticas, de reglas fiscales y de reconocimiento formal que ocupa a una media del sesenta y dos por ciento de la población activa latinoamericana.<sup>11</sup>

Al analizar las características de los países latinoamericanos desde la perspectiva de sus posibilidades de democratización, Guillermo Odonell constata el papel aún central de las fuerzas armadas, el fraude electoral y democrático y la persistencia de desigualdades profundas. Existe poca costumbre de pactos políticos y económicos, tan necesarios en la vida democrática. Únicamente un fenómeno da pie a la esperanza. La experiencia histórica de los últimos regímenes autoritarios ha sido tan traumática y dolorosa, que las nuevas fuerzas políticas ha aprendido a valorar la democracia política y su necesaria consolidación.

Existe el peligro de la excesiva cautela en las política de reforma. Los gobiernos civiles, deben, decididamente, instrumentar políticas que mitiguen las desigualdades más apremiantes de sus países, y que lleven a las fuerzas armadas a una situación de subordinación, razonablemente, efectiva a la autoridad civil.

La excesiva cautela en estos ámbitos podría facilitar la transición a democracias limitadas (democraturas).<sup>12</sup>

#### **4.- El recurso al poder constituyente mediante las Asambleas Nacionales Constituyentes.**

La combinación de la crisis social y económica con la falta de credibilidad de unas instituciones que mantienen la situación sin salida defendiendo privilegios y prerrogativas en medio de una plaga de corrupción, donde la clase política, con alguna excepción, no se plantea servir al bien común o al interés general, sino considerar la política como botín, y ocasión de enriquecimiento, provoca una deslegitimación generalizada de los sistemas políticos en la región.

Frente a la concentración del poder del presidencialismo se alzan voces en casi todos los países por un descentralización y desconcentración del poder en forma de autenticación del federalismo, regionalización, municipalismo renovado y potenciado y, junto a ello, una transparencia en las reglas electorales, en el sistema de garantías, en el control de las actividades del poder. Entre todos los funcionarios, son los jueces a los que se dirigen los primeros mensajes de

---

11. COLOMER VIADEL, Antonio. Véase Cap. VIII sobre la economía sumergida en su obra *Crisis y reforma en Iberoamérica. ¿...Y LA REVOLUCIÓN?*, Ed. Nomos, Valencia, 2002

12. ODONNELL, Guillermo. Tomo II pp. 15- 36 de la obra colectiva *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Ed. Piados, Barcelona, 1994.

reproche. La falta de preparación en unos casos, de independencia, en otros, su interferencia por otros poderes, tanto políticos como económicos, los convierten en uno de los primeros objetivos de la regeneración política.

Ya sólo se acepta la reconstrucción institucional de raíz como teoría constitucional de supervivencia. Para ello se hace un llamamiento a la sociedad civil para que asuma responsabilidades políticas en el camino de renovación democrática.

Las instituciones políticas ordinarias, entre ellas el Parlamento, están agotadas o no son creíbles por faltarles voluntad, fuerza y legitimidad en esa tarea de regeneración democrática.

De ahí que se quiera convocar al pueblo soberano para un ejercicio directo de su poder constituyente de refundación constitucional, en convocatoria a la que acudan sectores sociales y populares tradicionalmente excluidos de la representación parlamentaria. Va a surgir así el mito de las Asambleas Constituyentes convocadas por procedimientos extraordinarios y ocasión de movilizaciones del pueblo hasta entonces indiferente a los quehaceres de los parlamentarios oligárquicos.

Las Asambleas Constituyentes no es un procedimiento nuevo. Se han utilizado en diversos países durante el siglo XIX y el XX, pero curiosamente, incluso en las Constituciones creadas por este procedimiento no se reconoce en sus textos esta forma de ejercicio del poder constituyente.

En Perú se recurrió a la Asamblea Constituyente para elaborar su Constitución de 1979. Es a partir de la salida del régimen militar en Brasil cuando el llamamiento a Asambleas Constituyente se va a generalizar en América Latina como el procedimiento más idóneo de refundación del Estado mediante un acto constituyente de amplio compromiso popular. En 1987 se reúne en Brasilia la ANC, a la que el Gobierno brasileño de la época pretende limitar sus poderes, pero la movilización social que desencadenó hasta presentarse sesenta y una mil enmiendas al texto constitucional, convirtió a esta Asamblea en un órgano soberano pleno. La Constitución brasileña de 1988 es la obra fundamental de la Constituyente que resume una voluntad de cambio, empujada por una gran participación popular y la movilización de las asociaciones ciudadanas.

Otro acontecimiento ejemplar tiene lugar en Colombia. En medio de una guerra civil larvada y tras el asesinato del candidato presidencial liberal, Carlos Galán, en agosto de 1989, los estudiantes se movilizan con un manifiesto titulado “Todavía podemos salvar a Colombia”, en cuyo punto quinto se solicita la convocatoria del pueblo para la reforma de las instituciones que impiden que se conjure la crisis actual. El 11 de marzo de 1990 el movimiento estudiantil, en ocasión de una plural consulta electoral, introduce en los colegios una séptima papeleta que decía: “Para fortalecer la democracia participativa, ¿vota

por la convocatoria de una Asamblea Constitucional, con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?”.

El Registro Nacional del Estado se negó a ordenar el escrutinio de esta papeleta por considerarla ilegal, pese a que la habían depositado más de dos millones de colombianos. El Presidente de la República, mediante un Decreto del estado de sitio, ordenó el conteo de votos. Se realiza el 27 de mayo con el resultado de un ochenta y ocho por ciento de votantes a favor de la Asamblea Constituyente. Se recurrió a la Corte Suprema de Justicia por considerar que la Constitución sólo otorgaba la facultad de reforma constitucional al Congreso. La Corte Suprema de Justicia en un fallo ajustado, daba vía libre a la convocatoria de la Asamblea Constituyente, ya que el artículo 218 de la Constitución no podía poner límites al constituyente primario, la Nación colombiana, para alcanzar la paz.<sup>13</sup>

La obra de esta Constituyente va a ser la nueva Constitución colombiana de 1991, con innovaciones de interés y rodeada de esperanzas y expectativas. Tal vez se mitificó en exceso la capacidad transformadora de la Constituyente y de la nueva Constitución. Aún así, en las conversaciones entre el Gobierno y los grupos guerrilleros, éstos exigieron profundos cambios en las estructuras del Estado, *a través de una Asamblea Constituyente*.

La reforma constitucional en Argentina, de 1994, se planteó como un acuerdo del Congreso para convocar una Convención reformadora, que si no introdujo novedades importantes, suponía una ruptura de la doctrina tradicional, según la cual sólo el Congreso tenía capacidad reformadora.

En Venezuela se plantea tras las elecciones presidencia les de 1993, la posibilidad de que el Congreso, elegido también ese año, actúe como Congreso Constituyente, sobre la base del Proyecto de la llamada Comisión Bilateral. El problema, sin embargo, no estriba en la calidad del trabajo de esa Comisión y en el realismo de sus objetivo, sino que falla en su legitimidad: representa lo cuestionado, las instituciones políticas degradadas.

También aquí se reproducen los falsos argumentos jurídicos de que se pretendía violar la Constitución de 1961, al imponer una Asamblea Constituyente no prevista en su texto, pero como ha señalado el profesor Combellas la vía institucional de la reforma general de la Constitución y el referéndum sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, puede introducir este sistema. Lo decisivo era la mayoritaria voluntad de cambio del pueblo venezolano, manifestada en el apoyo al candidato del Polo Patriótico, Hugo Chávez, cuya propuesta política principal era la convocatoria de la ANC. La Asamblea se convocó y elaboró la nueva Constitución de 1999.

13. El análisis de las Asambleas Constituyentes en los diferentes países latinoamericanos puede consultarse en COLOMER VIADEL, Antonio. *Crisis y reformas...*, op. cit., pp. 42 y ss.

Desgraciadamente la historia de estos últimos años de Venezuela no ha cubierto las expectativas abiertas por aquella Convocatoria Constituyente, pero el llamamiento político a la sociedad civil de los Estados latinoamericanos para que protagonice estos procesos de regeneración política y reconstrucción constitucional sigue vivo, como última esperanza de la que hemos llamado la teoría constitucional de la supervivencia.

## **Segunda parte.**

### **Metodología del caso: el ejemplo del reciente proceso en Panamá.**

#### **1.- El carácter paradigmático de la situación de Panamá.**

El ejemplo más expresivo de lo que afirmábamos al final de la primera parte es el caso de Panamá. Se cumple en este año el centenario de la fundación e independencia de la República de Panamá.

Panamá tiene un carácter especial, tanto en su dimensión geoestratégica —ese istmo sobre el que se construye un canal encrucijada del mundo—, como eje entre la América del Norte y del Sur, e históricamente lugar en el que se celebró, convocado por Bolívar, el Congreso Anfictiónico, en 1826. Fue aquella la ocasión de crear un Congreso para resolver pacíficamente las controversias entre los Estados de América, y terminó formalmente creándose la Confederación Perpetua, que simplemente tuvo un valor simbólico, pero que no deja de ser el primer acto de soberanía internacional hecho conjuntamente por las Naciones Hispanoamericanas.<sup>14</sup>

La historia de la Independencia de Panamá coincide desde el primer día con la firma de un Tratado vergonzoso, el Tratado Hay- Bunau- Varilla, por el que se otorgó la zona del Canal con carácter perpetuo a los Estados Unidos.

La historia del siglo XX en Panamá es la historia de su lucha por derogar ese Tratado y recobrar la soberanía del Canal.

En 1968 se produce un golpe militar por la Guardia Nacional y el General Torrijos instaura una sistema autoritario populista, que se autootorga en 1972 una Constitución legitimadora del régimen. Algunas reformas parciales se hicieron a este texto durante el régimen militar que terminó con la invasión norteamericana del 20 de diciembre de 1989, la caída y detención de Noriega, el último dictador.

---

14. Sobre el proceso de integración iberoamericano y su dimensión histórica véase COLOMER VIADEL, A. . *Constitución, Estado y Democracia en el siglo XXI*, Ed. Nomos, Valencia, 2003, pp. 125 y ss.

## **2.- La lucha por el Canal y el gobierno militar y su Constitución de 1972.**

La Constitución de 1972, que en fondo enmascara un poder total en manos del general Torrijos o de alguno de sus representantes, tenía, sin embargo, alguna innovación institucional interesante. Una de ellas era la Asamblea de los Corregimientos, los quinientos cinco, por su número, que suponía vincular la representación local de la última entidad administrativa panameña con la representación parlamentaria. Ahora bien, en el modo de aplicarse se cometían profundas contradicciones de carácter antidemocrático. Así el jurista panameño Luis Carlos Arosamena, señalaba que “el sistema electoral vigente no tiene en cuenta el número de electores y menosprecia, consecuentemente, el principio de la representación numérica de cada circunscripción, con lo cual aquellas circunscripciones prácticamente despobladas que conforman la mayoría de los corregimientos del país, se imponen frente a las circunscripciones urbanas, numéricamente superiores y que pueden considerarse como más progresistas y representativas”.<sup>15</sup>

Por otro lado, había un claro manejo del poder militar en el sistema, como puso en evidencia otro constitucionalista panameño, el profesor César Quintero: “hay, por tanto, corregimientos hasta de treinta mil habitantes; mientras que otros no llegan a los cien. De modo que no había proporción ni equilibrio en cuanto a la representatividad de los miembros de dicha Asamblea; como no había partidos políticos, los representantes de corregimientos eran postulados informalmente y elegidos, en cada una de las comunidades, por simple mayoría, de acuerdo, casi siempre, con las directivas del respectivo jefe militar”.<sup>16</sup>

## **3.- La organización democrática tras la invasión norteamericana.**

El Gobierno postinvasión aprobó un Estatuto de Pleno Retorno a la Constitucionalidad, que en la práctica suponía mantener la Constitución de 1972 con las reformas que habían hecho los militares. En 1992 se planteó una reforma constitucional por el procedimiento de doble Asamblea y referéndum popular. Este se celebró el 15 de noviembre de 1992. El motivo estrella era la proscripción constitucional del Ejército. En el referéndum sólo hubo un cuarenta por ciento de participación y las reformas fueron rechazadas por dos a uno.

¿Por qué se produjo este rechazo?, se pregunta Jorge Giannareas. A su entender la reforma lo que pretendía es una ampliación de la inmunidad de los

---

15. AROSEMENA, Luis Carlos. *Análisis crítico del actual sistema electoral panameño*, Panamá, 1978, p. 3.

16. QUINTERO, Cesar. “Evolución Constitucional de Panamá”, en el libro FABREGA, José (comp.). *Estudios de Derecho Constitucional panameño*, Panamá, 1987, p. 55.

legisladores hasta cinco años. Poco después se reformó el Reglamento Interno del órgano legislativo –Ley 7 de 27 de mayo de 1992–, que introducía privilegios para los legisladores como la necesidad de consignar fianza por parte de los ciudadanos que quisieran denunciar los delitos cometidos por los legisladores y la presentación obligatoria de pruebas como condición ineludible para poder iniciar la instrucción de un sumario contra un legislador. El reglamento también introduce prerrogativas favorables a éstos, que provocan “la imagen de privilegio y condenable despilfarro con que buena parte de la ciudadanía asocia el hemiciclo legislativo”.<sup>17</sup>

Se pretendió introducir así lo que el ciudadano había rechazado en el referéndum al descalificar el intento de servirse del Estado. Lo que los legisladores aprendieron –lo que recuerda Giannareas– fue a no contar con el voto ciudadano para efectuar reformas constitucionales. “La gente no entiende”, todavía dicen.

Cuando se empieza a hablar de necesidad de asamblea Constituyente en este periodo, los gobernantes vuelven a repetir que sería una violación constitucional ya que no se prevé este procedimiento. Están olvidando que el régimen militar al reformar parcialmente la Constitución de 1972 en 1983 e introducir la elección popular de Presidente y Vicepresidente mediante un referéndum también tuvieron una demanda por inconstitucionalidad del proceso y violación de las cláusulas de reforma, ante la Corte Suprema de Justicia.

Esta Corte en solo tres días falló y avaló la reforma. Para ello se fundamentó en que las Constituciones son pactos políticos que expresan la voluntad nacional. Como el voto del electorado es un medio eficiente para constatar la existencia de dicha voluntad, todos los pasos intermedios que se den para alcanzar ese fin son igualmente constitucionales.<sup>18</sup>

#### **4.- La participación de la sociedad civil. Las leyes sobre la administración del Canal.**

La culminación del Tratado Torrijos- Carter de reversión del Canal a la soberanía panameña supuso el traspaso de administraciones en 1999. Un hecho histórico trascendental que unía a toda la sociedad panameña. En los Encuentros Panamá 2000 las organizaciones de la sociedad civil panameña se mostraron muy activas para intervenir en los proyectos de ley de la autoridad del Canal de Panamá, del Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del

17. GIANNAREAS, Jorge. “¿Por qué fracasan las reformas?”, en *Diario El Panamá- América*, 18 de noviembre de 2003.

18. GIANNAREAS. “Pactos políticos y fantasmas jurídicos”, en *Diario El Panamá- América*, 18 de noviembre de 2003.

Canal y del Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica.

Tales Proyectos fueron ampliamente discutidos, buscándose que los beneficios de estas leyes supusieran un avance y desarrollo para la sociedad panameña, con transformaciones en la educación nacional. Incluso se habló de constituir una Ciudad del Saber en la situación geográfica privilegiada del Canal. Ello llevó a la unanimidad en la Asamblea Legislativa para la aprobación de tales Proyectos y supuso un camino democrático de participación ciudadana para mejorar las instituciones.

## **5.- De las reformas constitucionales fallidas a la Visión 2020 y el Foro Panamá 2020.**

Las demandas ciudadanas para una revisión a fondo de la Constitución nacida en el periodo militar no fueron acogidas o tuvieron como respuesta tibias reformas que no modificaban en lo fundamental el texto constitucional.

La Asamblea de la sociedad civil constituida a raíz de los trabajos anteriores sobre el Canal, en colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y su delegación en Panamá, plantearon un proceso de diálogo y concertación entre la sociedad civil, los partidos políticos y el Gobierno de la República para definir una imagen- objetivo del país en el año 2020, a lo que se llamó Visión Nacional 2020- Repensando el País.<sup>19</sup>

Los elementos clave de esta visión eran: la autodeterminación, la institucionalidad democrática, el desarrollo económico, la equidad y la sostenibilidad. Se trata de superar las debilidades en el cumplimiento de la ley, de la independencia y consolidación de los poderes constitucionales, de una administración pública moderna, de descentralización y autonomías regionales, de un Tribunal Electoral transparente, de la elección directa de gobernadores, alcaldes y concejales, y de modernizar el sistema judicial, mediante el acceso por capacidad y mérito y la plena autonomía e independencia de los jueces. También eran parte de estos objetivos el erradicar la corrupción, la desmilitarización nacional y eliminar, mediante negociación la cláusula del Tratado de neutralidad del Canal, que permite la intervención unilateral de los EEUU.

El respeto a la multiculturalidad, en relación con las comunidades indígenas especialmente, era otro de los objetivos de futuro.

Este documento fue firmado por los partidos políticos, centros académicos, organizaciones de la sociedad civil y por la Presidencia de la República, en 1997. Se planteó como la gran ruta del consenso y según una historieta que se hizo celebre como “una estrella en el apagón”.

19. VISIÓN NACIONAL 2020, PNUD, Panamá, cuarta edición, 2003.

En el seguimiento de este programa se propusieron medidas como el Plan Nacional de Integridad, que supone una estrategia contra la corrupción, mediante la transparencia y la rendición de cuentas, el libre acceso a la información y crear un Observatorio sobre comportamiento de la corrupción. También, con relación a la Administración de Justicia, se propuso crear el Consejo de Administración Judicial y la renovación de las instituciones de fiscalización, como son la Contaduría General de la República, la Jurisdicción de Cuentas y la Defensoría del Pueblo.

Un nuevo paso fue el Pacto de la sociedad civil, mediante el cual el 14 de julio de 1998 se constituyó la Asamblea de la Sociedad Civil, con el fin de que los ciudadanos pudieran intervenir en iniciativas legislativas, se aprobara la revocatoria de mandatos, los cabildos abiertos, y las postulaciones independientes de candidatos.

Todo ello llevó al Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local.

El descontento porque estas propuestas e iniciativas no eran recogidas ni por el poder ejecutivo ni por el legislativo, llevó a la constitución del Foro Panamá 2020, por iniciativa del Comité Ecuménico que animaba el Padre Néstor Jaén, y que elaboró un informe para crear varias Mesas sobre Nueva Constitución, Ética e Integridad y el Visionómetro, que hicieran seguimiento durante los años 2002 y 2003 de la aplicación de estas medidas.

La Mesa de Nueva Constitución solicita un referéndum popular para averiguar si se quiere o no esa nueva Constitución y, en caso afirmativo, convocar una Asamblea Nacional Constituyente. Los derechos fundamentales serían el fundamento de la Constitución y sus garantías las más estrictas. En el régimen electoral cualquier ciudadano podría ser candidato sin pertenecer a un partido político. Por ley se fijaría un tope al financiamiento de las campañas electorales y en el plano legislativo debía reconocerse el referéndum y la iniciativa legislativa popular.

Resulta interesante observar que desde octubre del año 2002 se inicia en la Asamblea Legislativa nacional un proceso de reforma constitucional que, al principio, no suponía un cambio integral, pero que tras los sucesivos estudios de distintos borradores se quería convertir en un proyecto de nueva Constitución que debería someterse a referéndum popular en mayo de 2004, el mismo día de las elecciones generales.

Tal y como nos cuenta un jurista panameño que participó en estos trabajos preparatorios, los contenidos de aquel proyecto suponían un texto de Constitución participativa, técnicamente bien estructurada e incorporando interesantes innovaciones constitucionales.

La razón para que tal proyecto finalmente no encontrara los apoyos

suficientes para que la Presidencia de la República lo presentara, se encuentra en una crisis de la legitimidad de las instituciones. La desconfianza de la sociedad hace a los legisladores, y en especial, hacia la presidencia de la Asamblea, varios de cuyos miembros –promotores del proyecto- se encontraban mezclados en graves escándalos de corrupción financiera, vergonzosamente encubiertos.<sup>20</sup>

## **6.- La Quinta Papeleta y la Asamblea Constituyente.**

En estos últimos años el clamor por una Asamblea Constituyente como un medio radical de elaborar un nuevo régimen constitucional en el que participen todos los sectores sociales, sin privilegiar la presencia de los partidos políticos, se convierte en una demanda generalizada de sectores muy amplios de la sociedad panameña. Uno de los juristas que fue adelantado de esta campaña, el constitucionalista Miguel Antonio Bernal, lo resumía claramente al decir “a nuestro juicio, la República de Panamá no logrará su genuina y real independencia, si no existe una Gran Consulta Nacional que establezca los principios, las bases y las instituciones, que permitan reorganizar políticamente al Estado,... para enfrentar los grandes problemas... dejados por el antiguo régimen militar, su proyecto político fracasado y su herencia de débiles estructuras de gobierno, fatigadas por el abuso y la corrupción que se asientan en un diseño económico agotado, que requiere de inmediatos cambios, so pena de colapsar”.<sup>21</sup>

La necesidad de una Constituyente surge como una realidad, a partir de las realidades económicas, políticas y sociales de Panamá en el siglo XXI. El jurista González Henríquez cita a Hauriou y su frase de que el poder constituyente está más próximo a la nación y el poder legislativo está más próximo al Estado. Demanda un Tribunal Constitucional con plena autonomía de la Corte Suprema de Justicia y de los poderes del Estado y una selección de los miembros del órgano judicial por verdadera carrera judicial y un mecanismo de control que sea el Consejo Nacional de la Judicatura.<sup>22</sup> Entre otras medidas, sugiere la segunda vuelta en la elección presidencial para que siempre sea elegido por mayoría absoluta y eliminar las normas constitucionales que obligan al Estado a mantener inalterable la partidas presupuestarias destinadas al pago de la deuda externa.

---

20. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Salvador. “Haciendo Constituciones democráticas. El proyecto de Constitución del Centenario preparado por la Asamblea Legislativa de la República de Panamá en 2003”, en *América latina Hoy*, Universidad de Salamanca, Vol. 35, diciembre de 2003, pp. 87- 113.

21. BERNAL V., Miguel Antonio. *Constituyente y Democracia*, Instituto de Estudios Políticos e Internacionales, Panamá, 2001, p. 59.

22. GONZÁLEZ HENRÍQUEZ, Simeón E. *Los dilemas de la transición: constituyente y democracia*, Instituto de Estudios Políticos e Internacionales, Panamá, 2001.

La soberanía del pueblo, titular del poder público, según el artículo segundo de la Constitución es el que justifica su consulta en referéndum y, si lo desea, su acción refundadora mediante una Asamblea Constituyente.

Este clamor generalizado alcanza en los últimos tiempos a los estudiantes panameños. En cierta medida, se consideran continuadores de sus compañeros colombianos y, a finales de octubre de 2003, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, presentan un documento titulado “La Constitución: Hacia la Quinta Papeleta y el Poder Constituyente”.

En el mismo se quejan de la democracia restringida que supone la partidocracia actual; que, a través de la inmunidad de los legisladores, ellos se han constituido en unos ciudadanos superprivilegiados, que se han situado por encima, prácticamente, de la ley, de la razón y de la justicia.

Estos estudiantes recuerdan en su texto la frase del jurista Justo Arosemena: “Una Constitución es legítima cuando es la obra libre de los ciudadanos y la fiel expresión del cuerpo social porque sólo entonces es útil”.

La Asamblea Constituyente, expresión del poder constituyente del pueblo, creará leyes para todos y las personas electas tendrán que ser personas dignas de representar a todo un pueblo deseoso de un cambio.

Para ello apoyan la idea que propone Visión 2020 de la inclusión de una Quinta Papeleta en las elecciones de 2 de mayo de 2004 –legislativas y presidenciales–, en la que se consulte a la ciudadanía si estaría de acuerdo con reformas a la Constitución, por medio de una Asamblea Nacional Constituyente, que estaría formada por cincuenta personas, que no recibirían emolumentos y tendrían un tiempo perentorio para concluir la tarea asignada.

“Ello es el único modo para acabar de una vez por todas con la corrupción y que el Gobierno demagogo que tenemos esté imposibilitado de escudarse en esa Carta Magna que debiera en su contenido reflejar la voluntad de su pueblo”.

Los estudiantes recuerdan que el 9 de mayo de 2002 se llevó a cabo la primera jornada proconstituyente, en el paraninfo de la Universidad de Panamá; el 11 de junio de 2003 se funda el Movimiento Universitario Proconstituyente en la Facultad de Derecho de Panamá.

“Perseguimos revitalizar el Pacto Social entre los panameños, superar la crisis institucional, e incentivar la participación ciudadana. Frente al pseudoconstitucionalismo que vivimos, que es en realidad un absolutismo insolente”. Proponen como cambios fundamentales en la nueva Constitución:

- a) Panamá es un Estado de Derecho.
- b) Disminuir la cantidad de legisladores para aminorar la carga pecuniaria del Estado.

- c) Democratizar el sistema electoral
- d) Eliminar la organización de circuitos electorales.
- e) Someter a votación popular los cargos de gobernadores y alcaldes.
- f) Disminuir los periodos gubernamentales.
- g) Eliminar los privilegios de los cargos públicos: inmunidad, viajes al exterior pagados por el Estado, pagos de cuentas de teléfonos fijos y celulares, exoneración de impuestos, pago de gasolina, expedición de matrículas gratuitas, pagos de sueldos adicionales a los legisladores por ser miembros de bancadas o comisiones.

También esta visión de prebendas y privilegios de los funcionarios y cargos públicos es parte de esa opinión pública que no acepta una simple continuidad reformada.<sup>23</sup>

### **Reflexiones finales sobre la regeneración del Continente.**

Parece evidente que sólo una gran movilización social, una conciencia crítica y una autoorganización de la sociedad civil mediante una pluralidad de asociaciones y grupos puede tener el coraje y la fuerza, no sólo para impulsar un acto de regeneración política como es la convocatoria de una Asamblea Constituyente, sino para protagonizar las candidaturas de esa sociedad civil que impidan que vuelvan a ser los protagonistas de siempre con el habitual cambio de chaqueta los que también se presentan como renovados reformadores.

Y luego hay que darle continuidad mediante el desarrollo legislativo de los mandatos constitucionales y el establecimiento de un sistema institucional sólido, transparente, con garantías de imparcialidad en su acceso y en su control, desde la independencia de sus miembros.

Posiblemente otro elemento para hacer posible esta transformación es, la aceptación efectiva de jurisdicciones supranacionales de carácter interamericano, como puede ser la Corte de San José en el campo de la protección de los derechos fundamentales de la persona.

El Presidente de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Roberto Eisenmann, Jr., en Panamá, escribía hace poco un artículo titulado “2103”, sobre como sería su país en el bicentenario de

23. HACIA LA QUINTA PAPELETA: LA CONSTITUYENTE Y LAS FUNCIONES DEL ESTADO, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 2003.

la fundación, y espera que existiera un gobierno participativo, formado por una base de profesionales, servidores públicos que hagan funcionar al Gobierno con eficacia para los más débiles y una sucesión de juristas íntegros, no partidarios en la Corte Suprema de Justicia. Al final dice “Panamá será un ejemplo de lo que Antonio Colomer Viadel ha llamado la “comunidad de los libres”, al mostrar nuevos caminos de progreso y convivencia hechos por ciudadanos activos, creativos y competentes, que habrán ganado la batalla ciudadana a los rebeldes destructores y a los sumisos apáticos”.<sup>24</sup>

Muchas de estas reflexiones pueden extrapolarse a la situación de otros países de la región. No es suficiente con aprobar una nueva Constitución, aunque sea por el procedimiento extraordinario de una Asamblea constituyente.

Se trata del arraigo de las instituciones, de la renovación radical del protagonismo político. Posiblemente, como ya dijimos, no puede construirse el Estado de Derecho en el plano estrictamente nacional, por los países de la región, sino en la nueva fase de la integración supranacional del Estado, donde instituciones legislativas y judiciales de ámbito latinoamericano reciban transferencias de competencias soberanas para poder regular, mediante actos legislativos y sentencias, materias que garanticen los derechos fundamentales de las personas y la equidad de las decisiones en políticas públicas.

Al mismo tiempo una profunda descentralización que potencie el movimiento municipalista, comarcal y regional mediante una participación ciudadana intensa y permanente.<sup>25</sup>

Será difícil construir una verdadera democracia política, sin democracia económica. Por ello los municipios, en cooperación con las organizaciones de la sociedad civil deben convertirse en promotores sociales y económicos especialmente a través de formas de economía social y solidaria.

Del mismo modo la política legislativa debe facilitar la emergencia de esos amplios sectores de economía sumergida e informal, facilitándoles los instrumentos legales, técnicos, financieros, mutuales, co-

24. EISENMANN, Roberto Jr. “2103”, en el *Diario La Prensa*, 7 de noviembre de 2003; la frase citada corresponde al ensayo “El retorno de Ulises”, Ed. Nomos, Valencia, 2002.

25. COLOMER VIADEL, A. “El Manifiesto de la Federación de Municipios Libres del Perú”, en el libro del autor *Autogestión, Democracia y Cooperación para el desarrollo*, Ed. Acción Cultural Cristiana, Salamanca, 2002, pp. 122 y ss.

merciales y formativos, para construir un sólido sector de la economía solidaria que alcance una masa crítica que los haga invulnerable a todas las trampas y asechanzas, y capaz de competir eficazmente, con precios justos y al servicio de la comunidad y de su mejor crecimiento, y no de la especulación y del afán insaciable de lucro.

La primera prioridad de todas debe ser la mejor educación equitativa de las nuevas generaciones, incluida la educación para la participación democrática, a partir de una ética cívica de la solidaridad.