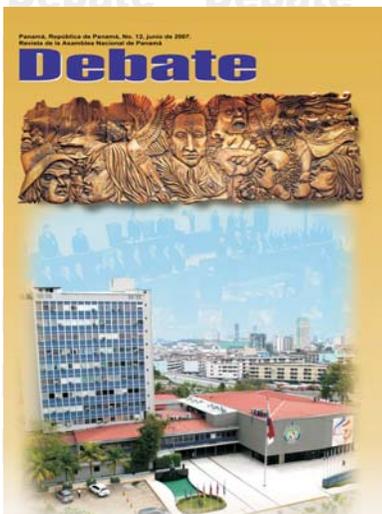


Panamá, República de Panamá, No. 12, junio de 2007.
Revista de la Asamblea Nacional de Panamá

Debate





Debate

CONSEJO DIRECTIVO DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

H. D. Elías A. Castillo G.
Presidente

H. D. Susana R. De Torrijos
Primera Vicepresidenta

H. D. Jorge Alvarado Real
Segundo Vicepresidente

Carlos José Smith S.
Secretario General

José Ismael Herrera
Subsecretario General

José Dídimo Escobar
Subsecretario General

CONSEJO EDITORIAL

COMISIÓN DE ÉTICA Y HONOR PARLAMENTARIO

H. D. Elizabeth de Quirós
Presidenta

H. D. Miguel Alemán
Vicepresidente

H. D. César A. Pardo R.
Secretario

COMISIONADOS

H. D. Elías A. Castillo G.

H. D. Rogelio Alba Filós

H. D. Sergio Gálvez

H. D. Arturo Araúz

DIRECTOR

Salvador Sánchez González

EDITORA

Ibeth Torres de Martínez

ARTE Y DIAGRAMACIÓN

Rolando E. Sempruno B.

APOYO DE EDICIÓN

H.D.S. Maruja Moreno
Coordinadora

Ibeth Vega

Jaime Ford González

Enrique Delgado V.

CORRECTORES DE TEXTO

Estela Koyner

Marta Espino

Elena Del Rosario Quintanar

Rosaura de Rivera

* Para toda reproducción parcial o total de los trabajos aquí publicados, solicitamos que se haga mención de la fuente.

* Los artículos que publica la revista Debate son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de su Consejo Directivo.

Debate: publicación de la Asamblea Nacional de la República de Panamá.

Distribuida, a nivel nacional, a bibliotecas, entidades gubernamentales y privadas.

A nivel mundial, a parlamentos de los cinco continentes.

Asamblea Nacional de la República de Panamá
Palacio Justo Arosemena - Apartado 3346-Panamá 4, Panamá

Diseño, impresión y encuadernación en los talleres gráficos de la imprenta de la Asamblea Nacional

Tiraje 500 ejemplares

SUMARIO

Presentación	7
Responsabilidad de los Medios de Información y de la Sociedad Democrática en la Defensa de la Libertad. Alejandro Alfonzo	9
La Responsabilidad Social de los Medios de Comunicación en la Sociedad Panameña Silvio Guerra Morales	15
La Responsabilidad Social Empresarial y los Medios de Comunicación Enrique Arturo De Obarrio	23
Responsabilidad Social desde la Perspectiva de los Medios de Comunicación Vielka Vásquez de Ávila	27
Apuntes sobre la Historia de la Guarda de la Constitucionalidad en Panamá Salvador Sánchez G.	30
Panamá Frente a los Retos del Milenio Honorable Diputado Héctor B. Alemán E.	34
Panamá y el Desarrollo de los Objetivos del Milenio Carmen Gerald	38
Origen y Contenido de los Objetivos del Milenio Amelia Márquez de Pérez	41
La Democratización Beligerante del Populismo Gerardo Aboy Carlés	46
Innovación del Ceremonial Diplomático Roberto Montañez	58
Red Global de Información Legal (GLIN): Historia y adhesión de Panamá Fabio Castillo	60
Incorporación de la tipificación de los delitos contra el Derecho Internacional Humanitario en el nuevo Código Penal Elías Solís González	64
Epidemiología de la Infección por el Virus del Papiloma Humano y su Prevención Eyra Ruiz	67
Programa Nacional de Papanicolau, Colposcopia y Cáncer Cérvico-uterino Efraín Barreiro	71
Las vacunas contra de la infección del virus del papiloma humano Javier Nieto	73

Presentación

Con la presente edición, la Revista Parlamentaria Debate alcanza su número 12, y ofrece una variedad de temas de interés legislativo y general.

La mayor parte de los artículos presentados aquí corresponden a conferencias dictadas en el marco del Programa Anual de Viernes Académicos, ejecutado por la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa de la Asamblea Nacional.

En efecto, el Programa Anual 2006-2007 ha proporcionado a esta edición de la Revista cuatro conferencias relacionadas con la responsabilidad social de los medios de comunicación, y las tres conferencias relacionadas con los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas. También se incluyen en este número conferencias sobre el virus del papiloma humano y sobre los delitos contra el Derecho Internacional Humanitario en el nuevo Código Penal.

Otros artículos que forman parte de este número de la Revista Parlamentaria Debate se refieren a la justicia constitucional (ambos en clave his-

tórica), y al ceremonial diplomático. Por último, también forman parte de esta edición un artículo que condensa la historia de la incorporación de la Asamblea Nacional a la Red Global de Información Legal, y un artículo sobre los fenómenos de la democratización y el populismo en la hermana República Argentina.

El mantenimiento de esta Revista a través de los años es, sin duda, un hito importante en la República. Se trata de una contribución de la Asamblea Nacional a la cultura nacional en general, pero también se relaciona con el perfeccionamiento del trabajo legislativo y con las capacidades ciudadanas necesarias en una auténtica democracia.

La Revista Parlamentaria Debate ha permitido desde su origen la divulgación de información valiosa respecto a temas de interés público y de actualidad. Suma así su proverbial grano de arena al desarrollo nacional a través de la información. Edición tras edición, esperamos que esa significativa labor siga siendo satisfactoria para todos sus numerosos lectores.

*Salvador Sánchez G.
Director*



Asamblea Nacional
Directiva
2006-2007



H.D. Susana R. de Torrijos
Primera Vicepresidenta



H.D. Elías A. Castillo G.
Presidente



H.D. Jorge Alvarado Real
Segundo Vicepresidente



Carlos José Smith S.
Secretario



José Ismael Herrera
Subsecretario General



José Dídimo Escobar
Subsecretario General

Responsabilidad de los Medios de Información y de la Sociedad Democrática en la Defensa de la Libertad de Expresión

Alejandro Alfonzo¹

Es grato tener una nueva ocasión para abordar este tema por la estrecha vinculación que guarda con el derecho a la libertad de expresión, que es particularmente muy próximo a la UNESCO y acerca del cual, atendiendo lo establecido en su constitución y los mandatos de sus Estados miembros, la Organización ha defendido y promovido en todas las áreas de su competencia; es decir, en la educación, ciencia, cultura y comunicación.

En este marco, deseamos reiterar nuestro mayor reconocimiento a los sostenidos esfuerzos realizados en Panamá, para avanzar en la consolidación de tal derecho y el despeje de varios obstáculos para su plena vigencia.

En particular, subrayo las decisiones del señor Presidente de la República, Martín Torrijos, las actuaciones de la Defensoría del Pueblo, que en su momento impugnó por inconstitucionales determinadas disposiciones jurídicas restrictivas e impulsó el denominado módulo de transparencia para recabar y difundir la información básica acerca de funcionarios públicos. A estas acciones debemos añadir las valientes y meritorias actividades y gestiones de los propios medios de información y las asociaciones que estos, con sus directivos y profesionales, han formado y entre las cuales destaco el Foro de Periodistas para la Libertad de Expresión, el Frente para la Defensa de la Libertad de Expresión y el novedoso y aleccionador por su pluralidad Consejo Nacional de la Prensa. A ello debemos sumar la Cátedra UNESCO, sobre Libertad de Expresión con sede en la Universidad Especializada de las Américas.

No cabe duda que la democracia en Latinoamérica está sometida como tal vez nunca antes a una dura prueba y complejas tensiones, como bien son expuestas en el excelente y oportuno informe elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre el estado de la democracia en la región, documento publicado en el

2004. Actualmente, vivimos un tiempo de la democracia en riesgo, como la califica el politólogo venezolano Carlos Blanco, situación que se caracteriza por “conflictos con las reformas económicas; problemas de representación política; las administraciones públicas están afectadas por ineficacias protuberantes; la justicia experimenta un deterioro recurrente, los derechos humanos son violados en forma repetida, la inseguridad personal y jurídica se extiende; los militares se arrogan potestades que no están previstas constitucionalmente; los movimientos sociales expresan descontentos que no son satisfechos”.

Ahora bien, con distintos grados de acierto y aplicación de indicadores, hay en la región una situación de democracia urgente y urgida que requiere de decisiones, acciones, medidas correctivas, pero sobre todo, de la movilización de quienes creemos en y sentimos, profundamente, la democracia como sistema de vida. Ello a fin de fortalecerla o recuperarla en sus posibilidades reales de ser la única opción posible de garantizar el respeto a los derechos humanos, la equidad, la justicia, las oportunidades y el desarrollo integral.

Una de las varias conductas ciudadanas - junto a las de carácter estructural, en lo económico, lo social y lo político - es la de fortalecer y defender la libertad de expresión y sus derivadas, la libertad de prensa y el libre acceso a los ciudadanos a la información pública.

Estas tareas, en particular, no solo se han de alcanzar mediante la voluntad colectiva y el propósito político, de quienes dirigen los poderes públicos, de querer hacerlo, sino además deslastrando a nuestros ordenamientos jurídicos de las viejas rémoras y artilugios legales que heredamos de los regímenes autoritarios que, precisamente, deseaban evitar toda manifestación de disenso, amordazar la opinión contraria y castigar la crítica y la denuncia por parte de la sociedad a través de los medios de información. En tal ambiente nació como método y práctica la cultura del secreto y doctrina

de la seguridad nacional, en cuyo nombre tanto daño y desolación se causó en varios países de América Latina.

Buena parte del quehacer en pro del fortalecimiento de la libertad de expresión en Latinoamérica, por la cual ahora abogamos, debe ser la recta interpretación y aplicación de las normas constitucionales y de los instrumentos jurídicos internacionales que han sido ratificados por las mayorías de los Estados del continente y, en consecuencia, se constituyeron en leyes de obligatorio cumplimiento por parte de aquellos. Me refiero, en primer lugar, al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Deseo, simplemente, subrayar algunos aspectos de este artículo 19:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones,
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras...
3. Y, el ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2, de este artículo 19, entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, pueden estar sujetos a ciertas restricciones que deberán, expresamente, ser fijadas por la ley...

En segundo lugar, está la Convención Americana sobre los Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. Este texto, en su artículo 13, expresa lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, de forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas en la ley...
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel periódico, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquier otros medios encaminados a impedir la comunicación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso dos que ya hemos leído.

5. Estará prohibida por ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Estas dos convenciones forman parte del marco jurídico y legal de la República de Panamá, puesto que ambos han sido ratificados por el país. En consecuencia, como ley nacional, quedan sujetos los poderes públicos y los ciudadanos de este país.

Un hecho ineludible al cual hay que referirse con alta preocupación al trabajar este conjunto de aspiraciones y propuestas, y estas disposiciones de ley y las disposiciones constitucionales de América Latina, es la realidad que se vive en muchos países del mundo - particularmente, en América Latina - donde la libertad de expresión y la libertad de prensa están francamente amenazadas por la perpetración de asesinatos de periodistas y la impunidad en la cual permanecen la mayoría de estos crímenes. A ello cabe añadir, además, las acciones de intimidación a los medios, presiones y otras conductas delictivas que se han convertido en práctica casi común. Cabe, entonces, preguntarse cómo avanzar con éxito en la defensa de la democracia, que es lo que estamos planteando, y adentrarse en las sociedades del conocimiento, si no es posible garantizar el derecho a la libertad de expresión.

La Sociedad Interamericana de Prensa ha declarado que, en los últimos 14 años, casi 300 periodistas han muerto en América Latina, lo cual representa más de 20 por año. Esta realidad cruel - ha expresado Ricardo Trotti, conocido especialista de la SIP, y director del programa impunidad - es hoy particularmente, palpable en Colombia, donde los periodistas se encuentran en medios de tiroteos entre guerrilleros, fuerzas paramilitares y el Ejército. Ni siquiera los Estados Unidos se salva de esta fatalidad; ocurre también en la frontera con México, fundamentalmente a raíz de las actividades de los narcotraficantes que operan a ambos lados de la frontera, concluye Trotti².

La Organización Reporteros Sin Fronteras señaló que en el 2006 fueron asesinados 82 profesionales de los medios, durante el ejercicio de su profesión. Añade este informe que durante el presente año 2007, ya suman 11 comunicadores asesinados durante el ejercicio de su profesión.

Igual de alarmantes fueron las estadísticas presentadas por la Federación Internacional de Periodistas el año pasado: 155 casos de asesinatos de profesionales de la información que aun no ha sido esclarecidos. La Comisión Investigadoras de Atentados a Periodistas, de la Federación Latinoamericana, informó que 13 periodistas murieron entre junio y septiembre del 2006.

Ante esta tragedia, la Declaración de Principios sobre libertad de expresión adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2000, señala que “el asesinato, el secuestro y la intimidación amenazan a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a la víctimas la reparación adecuada”.

Por su parte, la vigésima novena sesión de la Conferencia General de la UNESCO en (1997) en su Resolución 29, condena la violencia contra periodistas y va más allá y pide “que los gobiernos que adopten el principio de que no prescriben los crímenes de las personas cuando son perpetrados para impedir el ejercicio de la libertad de información y de expresión o cuando tuvieren como objeto la obstrucción a la justicia”.

Así, pues, situaciones muy serias están ocurriendo, estas personas han perdido sus vidas o las han puesto en riesgo, por decidido afán de indagar, preguntar, verificar, buscar detalles, dudar de datos, interrogar y, finalmente publicar en sus medios los resultados de tal tarea que, sin lugar a dudas daba cuenta de hechos ilícitos que molestaron a quienes se convirtieron en sus asesinos o agresores, y que pretendieron con sus conductas y tratos al margen de la ley se mantuvieran en la esfera secreta y “privada” cuando lo que aquellas estaban dañando era nada menos que el interés público y, por lo tanto, esas informaciones merecían absolutamente ser difundidas para que todos se enteraran.

Algunos de los aspectos claves contenidos en los documentos aprobados en la primera fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de Información (realizada en Ginebra en diciembre del 2003) son el compromiso con los principios de la libertad de prensa y libertad de información, así como los de la independencia, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación y el derecho a la información, siendo estos elementos a cuya formación e incursión, tanto en la declaración de principios y como en el plan de acción, contribuyó la UNESCO de forma determinante.

De allí, que para la UNESCO no tiene sentido referirse al advenimiento de una sociedad mundial de la información si esta no se basa en el derecho a la libertad de expresión, entendida como “la libertad de opinar, expresarse y escribir, así como la libertad de prensa, el libre acceso a la información y la libre circulación de datos e informaciones”.

Por otra parte, en el Informe Mundial de la UNESCO hacia las Sociedades del Conocimiento (noviembre de 2005) la organización hace sustanciales señalamientos acerca del ejercicio de la libertad de expresión y las observaciones estrictas de otras garantías sociales asociadas, tales como la ausencia de censura o control de la información, la libre circulación de los datos o informaciones, el pluralismo de los medios y la libertad de prensa, para agregar que esta libertad es la única que puede garantizar que la sociedad mundial de la información no sea un ámbito en el que la gente esté mal informada o desinformada.

La posición que la UNESCO exterioriza en el referido informe comienza por advertir que los beneficios de la libre circulación de la información no se limitan a las garantías de los derechos fundamentales y que, por tanto, la transparencia inherente a esa circulación contribuye a la estabilidad del entorno económico y a la creación y restauración de la confianza, un factor esencial de todo desarrollo duradero de las actividades humanas, a la eficiencia de las transacciones en los mercados y al auge de la democracia.

Luego el texto, hace entre otros, los siguientes planteamientos:

- Para construir auténticas sociedades del conocimiento no cabe limitarse la libre circulación de

las informaciones, ya que estas han de ser objeto de intercambio, confrontación, críticas, evaluaciones y reflexión, con el aporte de la investigación científica y filosófica, si se aspira a que todos estén en condiciones de producir nuevos conocimientos a partir de los flujos de información.

Sobre este vital aspecto del informe de la UNESCO cabe observar que la ciudadanía, para su propia construcción y desarrollo tiene el derecho, de recibir información oportuna y de calidad, y de poder intercambiar ideas y conocimiento sobre los temas de su interés y vocación como apunta el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) en el libro Libertad de Expresión en Las Américas, donde se dice: “El derecho de acceso a la información es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, la falta de participación de la sociedad del conocimiento de información que los afectaría, directamente, impide el desarrollo amplio de sociedades democráticas, exacerbando posibles conductas corruptas dentro de la gestión gubernamental y promoviendo políticas de intolerancia y discriminación. La inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones”, concluye el informe del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

En este sentido, el jurista venezolano Alejandro Fuenmayor, en el documento el Derecho de Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública, señala que “el acceso a los ciudadanos a la información pública del Estado es un derecho fundamental y básico del ciudadano que implica para el Estado la obligación de difundir y comunicar la información sobre su gestión administrativa. Así, entre las funciones del Estado moderno está contemplado el deber de informar sobre el manejo de la cosa pública. Esta obligación no queda solo en un debe ser, sino que las constituciones y las leyes garantizan el acceso a la información sobre asuntos de interés público, lo cual significa que, si el Estado no cumple su función de informar, al menos, debe garantizar el acceso a la información y no poner trabas a los ciudadanos para que las puedan obtener”.

- Hacer hincapié en la libertad de expresión equivale a destacar el espíritu de apertura y diálogo que

debe presidir las relaciones entre individuos y grupos sociales dentro de las sociedades del conocimiento. Sin libertad de expresión, no hay intercambios ni debates públicos. La libertad de expresión es la garantía de la vitalidad de los vínculos que unen a los individuos en una sociedad determinada.

- Sin libertad de expresión, los conocimientos pueden existir, pero no se dará en un aprovechamiento compartido de ellos, ni tampoco existirá una sociedad del conocimiento.

- La libertad de expresión garantiza también a todos el acceso a contenidos diversificados y tan fiables como es posible. Esta libertad no solo supone - desde un punto de vista estrictamente económico y social - el acceso a las infraestructuras y la reducción de la brecha digital, sino que también constituye una garantía política de los derechos fundamentales.

Este tema de las garantías políticas, de poder reivindicar estas garantías políticas, guarda relación, precisamente, con este esfuerzo en favor del fortalecimiento y el rescate de nuestra democracia, el fortalecimiento del Estado de Derecho y el fortalecimiento de las condiciones para el pleno ejercicio de la ciudadanía. Creo que en este ámbito está planteado el poder determinar el grado de madurez de nuestras democracias. Algunas veces fallamos en nuestros análisis, en nuestros estudios, en nuestras opiniones, porque de alguna manera subvaloramos el grado de madurez de nuestras sociedades. Y por eso, caemos en la tentación de pensar, por una parte, que la sociedad debe ser permanentemente tutelada, permanentemente visitada, permanentemente asistida.

Nuestra democracia latinoamericana, aun con todos los tropiezos, los problemas y lo que ha costado en materia de vida, de llanto y de dolor, son sociedades maduras y lo que se exige, precisamente, es que el sistema educativo, formal e informal, el modelaje que se ejerce a través de las instituciones gubernamentales y del liderazgo, el modelaje que debería ejercerse a través de la acción política partidista y de otras instituciones civiles, culturales, religiosas, económicas, contribuya a proyectar esta madurez, a fortalecerla para no tener que preocuparnos si algunas páginas de los periódicos o algunas imágenes de la televisión o algunos programas de radio o algunas películas pudieran causar escándalo.

Algunas veces me pregunto si no debemos mirar en el

fondo de nuestra sociedad, de nuestros valores y de la educación más detenidamente, porque allí es donde vamos a encontrar respuestas a esta grave situación, que nos dice, por ejemplo, que hay periódicos escandalosos que viven un poco de la tragedia humana o que explotan sentimientos humanos y que tienen gran audiencia.

Preguntémosnos, entonces, no por qué se informa o por qué se registran esas noticias, sino por qué en algunos países de América Latina estas informaciones, estas noticias, tienen aceptación. Creo que debemos platearnos también la otra parte y ubicarnos en la otra acera, sobre todo cuando estamos hablando de tener democracias como la que he expresado que hayan alcanzado un alto grado de madurez.

- Solo las búsquedas pertinentes de información, los intercambios, las discusiones, los deberes democráticos y las actividades científicas o creativas libres pueden hacer que la información se convierta en conocimiento. La libertad de expresión es, por lo tanto, la que garantiza la posibilidad y la perdurabilidad de auténticas sociedades del conocimiento.

En este punto del Informe de la UNESCO que nos ocupa, cabe otro comentario: en algunos casos, intereses de diversa índole, pueden oponerse a la diversidad, a la pluralidad y reducir de forma notable la libertad de expresión y la libertad de prensa. De ahí la advertencia que hace la UNESCO en su estrategia a mediano plazo 2002, 2007, en el sentido de que “la concentración y las megafunciones cada vez más numerosas entre los grandes operadores de medios de comunicación, pueden restringir la libertad de expresión y pensamiento e imponer límites a la libre circulación de las ideas y el acceso a la información”.

Tal vez estos factores económicos, estas megatendencias, serían más probables de captar la atención de los poderes del Estado, en algunos países de América Latina, y más objeto de preocupación que otras actividades, como hemos señalado, están un poco en nuestro pasado militar, nuestro pasado autoritario y que hemos heredado por esas características propias de la democracia latinoamericana. Pero hay los problemas atenuantes, por ejemplo, a la economía de la información, al desarrollo de nuevas tecnologías y preguntarnos, por ejemplo, qué vamos a hacer con el proceso de digitalización en los medios audiovisuales. Estamos preparados para

tomar una decisión que va a involucrar la presencia de los países latinoamericanos en un proceso que va a cambiar la forma en que venimos viendo televisión en los últimos sesenta años, escuchando radio, lo que va a implicar para el usuario de la radio y la televisión en términos económicos, en términos técnicos, lo que va a implicar para los Estados en términos de financiamiento y términos presupuestarios. Así hay otras preocupaciones que deberían estar en la agenda de quienes en América Latina toman decisiones.

- La libertad de información guarda relación con el derecho de una información diversificada y de calidad que exige un pluralismo de los medios de comunicación social. De allí que los periodistas, los comunicadores y los directores de programas de radio y televisión son los vectores y garantes de la libre circulación de información e ideas. Por lo tanto, estos profesionales pueden ser protagonistas esenciales del desarrollo de auténticas sociedades del conocimiento si tienen la voluntad para ello, y por eso la UNESCO manifiesta un especial interés por la misión de los profesionales de los medios de comunicación. Sus responsabilidades especiales les impone el deber de contribuir lo más posible a la difusión de contenidos de calidad que fomenten en las personas un espíritu de apertura a la cultura, a los conocimientos, a la tolerancia y al prójimo.

Esta conducta a favor de la libertad de expresión que, como hemos dicho, asumió la UNESCO desde su fundación, la ha llevado a apoyar, motivar, abrir espacios y alentar el estudio, difusión y defensa de ese derecho de la persona humana y de cada sociedad que éstas integran como parte de su mandato de promover la libre circulación de la información, fomentar la producción de contenidos diversificados y abogar por el acceso equitativo a la información de interés social, a los mecanismos y sistemas que la generan y a los medios de comunicación social. Todo esto, como acciones que permiten compartir los conocimientos y la información necesarios para que los ciudadanos documenten y tomen sus decisiones en un ambiente transparente, plural y diversificado. De allí, esta propuesta que ha hecho la UNESCO a sus países miembros para aumentar la diversidad cultural, para proteger la diversidad cultural, como ese gran bien que tienen nuestros países, para abogar por la pluralidad, porque es una de las formas de fortalecer la democracia,

el ejercicio pleno de la libertad de expresión y enfrentar las tendencias hacia el pensamiento único, las tendencias a imponer el pensamiento en nuestras sociedades. De manera que el reto es formidable.

Es decir, la información como un bien público fundamental, vital para que las personas puedan expresar sus ideas, opiniones, así como participar en la conducción de sus vidas, como ciudadanos, las de sus comunidades y las de sus países, e intervenir en la apreciación y evaluación de los poderes públicos, y todo aquello que afecte el buen gobierno democrático. Se trata, en consecuencia, de la libertad de expresión como un derecho de todos los ciudadanos sin distinción y no solo de quienes ejercen el periodismo o expresan sus opiniones en los medios de información. No es tampoco este derecho a la libertad de expresión una dádiva que otorga el Estado para complacer a los profesionales de la comunicación o a los grupos organizados de la sociedad civil y política.

Algunas veces se piensa que se dan pequeñas cuotas para que se pueda ejercer el periodismo o la libertad de expresión, pero siempre tutelada. Este es un derecho del ciudadano, es un derecho de quienes integramos la sociedad civil, de quienes integran la sociedad política, de quienes conforman la base institucional de nuestro país, por lo tanto, no se trata de concesiones, se trata de ejercicio pleno de la ciudadanía al poder ejercer el derecho a la información al derecho de prensa.

Por otra parte, el disfrute de ese derecho también conlleva, para los profesionales del periodismo, los directivos de los medios, una responsabilidad muy alta y grave que pasa, precisamente, por consideraciones de tipo ético, de la ética a la cual Juan Pablo II había señalado como una salvaguarda a todo lo que es humano.

Frente a los grandes retos de la sociedad global, del uso adecuado de las nuevas tecnologías de la información, de la defensa de la democracia latinoamericana y el de su necesaria profundización para promover mediante ella, la justicia, la equidad y el acceso de las personas a las oportunidades, está también la de renovar los esfuerzos para conducir y mantener cada día más a la comunicación social por los cauces de la ética para que no sucumba la tentación del relativismo, del inmediateísmo y de las acciones acomodaticias que puedan surgir ante los medios por determinadas circunstancias y alentadas por poderes y factores, incluso aquellos no democráticos.

Como ha expresado el Director General de la UNESCO, Koichiro Matura, el derecho de todos los ciudadanos a obtener una información fiable depende del valor y la integridad de los periodistas, del ejercicio sin temores de la libertad editorial y del compromiso inflexible de los medios de comunicación pluralistas con los principios de la libertad e independencia periodísticas.

Notas

¹ Consejero de Comunicación de la UNESCO para América Latina.

² Ricardo Trotti. En Afán de Justicia: la UNESCO condena la violencia y la impunidad. Compilación de textos y otros documentos de denuncias de los crímenes contra periodistas en América Latina. Oficina de la UNESCO para Centroamérica. Alejandro Alfonzo y Christian González. Coordinadores. San José, Costa Rica, 2004.

La Responsabilidad Social de los Medios de Comunicación en la Sociedad Panameña

Silvio Guerra Morales¹

I. INTRODUCCIÓN

La lucha contra el crimen, sea este alternativo u organizado, deviene en una misión propia de la comunidad en general y más, propiamente, de los profesionales del Derecho, la Criminología y Ciencias Sociales. El crimen o delito es, de manera inequívoca, un fenómeno social, razón que permite interrelacionar toda una gama de profesionales que, con sus valiosos aportes, permitirían buscar y presentar eventuales soluciones propias de la Política Criminal y Penal. No compartimos el criterio de JIMENEZ DE ASUA en el sentido de que la Criminología se tragaría al Derecho Penal, pues se ha evidenciado que más que subsumirse una en la otra, ambas constituyen ciencias del crimen, una teórica y científica, y la otra no menos teórica y científica, es sobre todo dogmática y positiva. De allí que se pueda explicar el revisionismo que en la actualidad ha venido sufriendo todo el Derecho Penal, al extremo tal que se hable de una moderna antropología jurídica que ha obligado a CARLOS ZARRAGA OLAVARRÍA a tratar temas tan conceptuales e iusfilosóficos como la vida, el hombre, la persona, la realidad social, la realidad histórica y moral, las relaciones entre el deber y el derecho, la muerte, la persona, la persona ante la ley y la pena de muerte, concluyendo el precitado autor que “Cada hombre es un individuo que se sostiene en la existencia gracias al mismo código morfogénético básico que otros individuos humanos. Pero es el mismo código específico que los sitúa en la dimensión personal en la cual la realidad del individuo queda expuesta al devenir de su existencia” (1).

En consecuencia, ese código morfogénético no escapa de una identidad y relación frente a otro tipo de código: el código social de la moral, de la ética, de los delitos y de las penas y de los procedimientos punitivos y, sobre todo, de un código que determina el ser interactuante de cada hombre, es decir, el código del lenguaje, expresado en su oralidad, gestos o signos.

Habría de ser el comunicador social siempre el transmisor de noticias, de novedades e instrumento eficaz para la divulgación, diáfana y objetiva, de hechos y circunstancias de interés social y que, al final de cuentas, el objetivo del mensaje redunde siempre en un logro positivo.

Debe resaltarse que la historia judicial no deja de impactarnos con algunos casos en donde, gracias a la labor permanente de comunicadores sociales conscientes de su rol, se han puesto al descubierto grandes organizaciones del crimen y muy cohesionadas redes delincuenciales, que hacen mención a los delitos y delincuentes de diversa índole: narcotraficantes, homicidas, infanticidas, corrupción política, etc. Pero no podemos perder de vista, igualmente los innumerables casos en donde los comunicadores sociales han terminado siendo las víctimas ultimadas por los autores de los hechos a quienes y a los cuales han denunciado.

De allí entonces, que el título de esta ponencia entraña que se profundice en las aristas del problema con la seriedad y sobriedad que este demanda, pues si se pretende abordar el problema con objetividad y desde una óptica cientista, tenemos que decir junto a NILSON PINILLA PINILLA, que la acción oficial para afrontar la criminalidad se ha mantenido parapléjicamente aferrada a mecanismos y procedimientos convencionales, entre tanto, “El desarrollo de las comunicaciones permite negociar y enviar toda clase de mensajes, información, documentos, a cualquier lugar del mundo en forma instantánea (...)” (2). Es por ello, a no dudarlo, que en lo referente a los temas de prevención, investigación y sanción de la delincuencia organizada, se demanda la participación de la comunidad, entendida ésta como un control social informal y es lo que nos permite sostener que el comunicador social ingresa, dentro de las dimensiones grupales, como un ente de control social externo e informal de la criminalidad, y ello es así si se toma en consideración que el conjunto no estatal de instituciones y mecanismos mediante los

cuales la sociedad coacciona a los individuos para regular su comportamiento, uniformar las costumbres y promover el orden, entre los cuales destacan la familia, la vecindad, la moral convencional, la iglesia y la educación, denominándose instituciones de control social informal, destacándose, dentro de sus funciones, la tónica de reacción que imprimen, en la comunidad en general, frente a la lucha contra el crimen.

Pero cabe destacar, como bien sostiene GILBERT GEIS, que la actividad de los medios de comunicación social suele darse, de manera más efectiva, en los delitos contra la criminalidad económica. Anota GEIS que “Los medios de comunicación representan el catalizador a través del cual han cristalizado positivamente las actitudes contra el delito económico y contra los delincuentes de cuello blanco”. – Y continúa diciendo el precitado autor- que “Ahora se ha reunido evidencia que demuestra categóricamente que una de las más efectivas realizaciones contra la criminalidad de cuello blanco radica en la publicidad ampliamente difundida sobre sus manifestaciones ilícitas” (3). Subrayado nuestro.

Pero, como anotan MARSHALL CLINARD y PETER YEAGER, la función de la publicidad a través de los diversos medios de comunicación social, en torno a los quebrantamientos a la ley, representa la más temida y severa consecuencia de las sanciones impuestas a una corporación, y, agregamos nosotros, a una persona (4).

Existen investigaciones, muy serias por cierto, que han puesto de manifiesto que un tercio de los empresarios que piensan que los niveles éticos de los negocios han mejorado durante los últimos años, atribuyen tal mejoría más a la revelación pública y al cubrimiento noticioso que a cualquier otro factor (5).²

Sin embargo, el mismo título de esta intervención obliga a que nos refiramos más, que a la criminalidad de cuello blanco, a esa clase de criminalidad que se produce ordinaria y cotidianamente, y que los medios de comunicación social difunden con imágenes y cintillos impregnados de una alta dosis de sensacionalismo, lo cual afecta, independientemente de sus efectos positivos o negativos en el conglomerado social, una diversidad de principios inmanentes y consustanciales del Derecho Procesal Punitivo y soslaya, al mismo tiempo, políticas muy propias de la moderna criminología, v. gr., todo lo concerniente al moderno Derecho Penal de la Víctima,

que ninguna relación dogmático legalista guarda con los estudios planteados sobre victimología.

Podríamos, antes de iniciarnos en el fondo de esta ponencia, manifestar que existen dos posiciones, bien definidas, en torno al rol de los medios de comunicación social frente a la lucha contra el crimen: una tendencia, sobre todo de procedencia criminológica y de sociología jurídica, que defiende la tesis de que los resultados logrados con la intervención de los medios de comunicación social la lucha contra el crimen son positivos. Defienden esta postura autores como: NILSON PINILLA PINILLA, GILBERT GEIS, MARSHALL CLINARD, PETER YEAGER, BRITHWAITE, BRENT FISSE, EMILIO DURKHEIM, MICHEL FOUCAULT y otros. La postura contraria la encontraremos en los exponentes iuspositivistas del Derecho Penal y Procesal Punitivo y que incluiría definitivamente a todos los autores o tratadistas de la época, entre los cuales podemos mencionar: JUAN BUSTO RAMIREZ, SERGIO POLITOF, CAFERATA NORES, HANZ WELZEL, LABATUT GLENA, quien suscribe, y tantos otros que somos partidarios de la pureza de la garantía del debido proceso consagrada constitucional y legalmente, por lo que desechamos cualquier promoción o publicitación que del aspecto subjetivo del delito se haga (referido al concepto de autoría y probabilidad de culpa o inocencia), fuera de las instancias consagradas en la ley. Se concretiza esta segunda posición en destacar la lucha contra el crimen y el consiguiente derecho que tiene la comunidad a ser informada, no obstante de respetar los derechos y garantías que aparejan a la personalidad del procesado o imputado(*).³

II. LA NECESIDAD DE UN PLURALISMO EFECTIVO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

En una conferencia que versaba sobre el acceso de la comunidad a la administración de justicia, el Dr. FRANCISCO CUMPLIDO, ex Ministro de Justicia de la República de Chile(*), sostuvo que el pluralismo efectivo en los medios de comunicación social requería de una serie de elementos indispensables para su logro. De allí que la libertad jurídica devenía en un requisito *sine quanon*, básico para la creación de los medios de comunicación social. Sobre este particular criticaba el manejo político que muchos gobiernos suelen dar a los

trámites de las licencias o concesiones para la creación o administración de radioemisoras, televisoras, medios de prensa escrita, etc. Se entroniza, de esta manera, un elemento anejo a la idea de la corrupción.

Otro elemento reconocido por el Dr. CUMPLIDO es la necesidad de que el pluralismo efectivo se dé en la información de los hechos, los cuales, relacionados al crimen, generalmente están impregnados de una alta dosis de exageración o tergiversación, aparentemente necesarios, para que la noticia sea sensacional. Debe imperar la tesis de la teoría de la veracidad real, genuina y fidedigna.

Un tercer elemento es la necesidad de que los hechos sean interpretados en la forma debida, traduce la tesis de la teoría del contexto, pues no escapa la circunstancia de que al ser, ex profeso, tergiversados, a estos se les imprime un sentido y alcance muy distinto a las circunstancias reales. Reconoce también la nota de prejuicio de empresa informativa que suele imprimirse a los editoriales –tesis de la teoría del interés preconcebido y egoísta–, los cuales no son el producto de una reflexión objetiva y científica de un determinado hecho o acontecimiento, sino que obedecen a los intereses de los consorcios periodísticos o demás medios de comunicación, es decir, de sus legítimos dueños o propietarios.

Sobre las anotaciones planteadas, por el Dr. CUMPLIDO, algunas merecen, por parte nuestra⁴, que le prestemos cierta importancia.

No en vano los medios de comunicación social han sido calificados como el Cuarto Poder del Estado, sin lugar a dudas, un poder informal y externo de control social, tal vez, el más efectivo dentro de esta categoría. Ello significa que como poder político informativo, ostenta un radio de acción sumamente amplio y con una gran capacidad de persuasión y disuasión en la mentalidad colectiva social. Esto es sumamente relevante si se parte de la premisa de que la noticia, que difunde el medio de comunicación, está revestida de una serie de principios, los cuales son: la buena fe que inspira al agente noticioso, la objetividad y veracidad de la noticia, su actualidad y oportunidad. No obstante, así como suele hablarse de una crisis en la administración de justicia, obsolescencia de nuestros sistemas judiciales, no menos cierto es que esa crisis gravita, igualmente, en la administración de la

información. Tampoco podemos perder de vista que, algunos medios de comunicación social, que no son pocos, se convierten en aliados de los gobiernos de turno, precisamente porque esto, en alguna medida, conlleva a la estabilidad y el mantenimiento del status quo de cada medio, al mismo tiempo que la divulgación, promoción o publicitación de las noticias y demás actos que provienen del Gobierno constituyen una buena manera de granjearse enormes y cuantiosos ingresos para el medio. Se demanda luego, que adicionalmente a los principios señalados al Derecho de comunicación, se sumen otros, cuales son el de probidad y lealtad en el mensaje difundido, la honradez y objetividad en el hecho o circunstancia que se difunde, el respeto al patrimonio de la dignidad personal, a la moral y a la ética de cada persona y, sobre todo, al mantenimiento de su integridad, tanto física como psíquica, ambas indivisibles y que constituyen un todo.

Por otra parte, no podemos soslayar en esta ponencia, el hecho de que algunos medios de comunicación tienen más receptación social que otros en el seno de la comunidad, y ello se explica dada la especial circunstancia de que en la venta de la información rige el principio de la oferta y la demanda, no en cuanto al costo económico del derecho a esta, sino en cuanto a la trascendencia y sensacionalismo que afecte a la noticia, ya que en ese mismo grado habrá de despertar un interés en el morbo social.

III. EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LA IMAGEN

Con denotada frecuencia solemos hablar del acceso a la administración de justicia, entendida esta como el derecho que tiene todo particular de recurrir ante el órgano jurisdiccional con una situación o caso concreto y para los efectos de que la voluntad de la ley sea declarada ante el hecho planteado, ya sea para una constitución, modificación o extinción de una situación jurídica o de derecho. Pero el acceso a la administración de justicia también opera, conforme a planteamientos muy actualizados, como la obligación que tiene el Estado de hacer viable y posibilitar que cada ciudadano o particular pueda ser un usuario efectivo del sistema judicial, sin ningún tipo de impedimento u obstáculo. De allí que la garantía del debido proceso, reconocida universalmente, como un derecho humano, sea el principio natural que

garantiza la pureza e impecabilidad de ese acceso social en la administración de justicia; sin embargo, trátese de un proceso civil, penal, constitucional o de cualquier otra índole, que en alguna medida o razón puede ser empleado para explotar el morbo social y por parte de los medios de comunicación, este se ve seriamente afectado de modo tal que ante tales condiciones y circunstancias resulta harto difícil poder hablar de la existencia plena y efectiva de un debido proceso (*).

Luego, entonces, surge esta interrogante: ¿Demanda que hablemos del acceso a la administración de justicia, o del acceso a la justicia de la imagen? Contestamos. Pareciera que el Cuarto Poder del Estado se ha constituido, hoy por hoy, en un ente dirimente de las controversias judiciales, pues con las noticias que divulga sobre delitos económicos, contra la propiedad, la vida e integridad personal, y otros tipos penales, genera en la razón y mente del juez un sentido desequilibrado de la administración de justicia, afectándose negativamente, la imparcialidad y la objetividad jurídica, notas indispensables para el juez verdaderamente independiente.

La comunidad en general no es ingenua y, aunque en principio, enemiga de ventilar la casuística forense a través de los medios de comunicación social, consciente de la efectividad de indisposición que causa el hecho publicitado, suele ser su más consuetudinario usuario, pues ve en cada órgano de divulgación, lo que señalamos *ut supra*, es decir, lo mira como un control social informal y externo de la administración de justicia.

IV. MEDIOS DE COMUNICACIÓN:

ÓRGANOS DE INFORMACIÓN OBJETIVA O ENTES DIVULGADORES DE LA CRIMINOLOGÍA DE LA VIOLENCIA

En su **Criminología de la Violencia**, ISRAEL DRAPKIN pondera la relación existente entre los medios de comunicación masiva (M.C.M) y la criminalidad, y distingue, dentro del personal que actúa en esos medios, a los reporteros de los redactores. De los primeros censura la falta de preparación y de los segundos resalta el conocimiento que manifiestan en ramas como la economía, la sociología, las ciencias políticas, el derecho internacional, etc., pero, advierte, que los M.C.M. más serios de una comunidad deberían fundamentar toda

su filosofía de divulgación tomando en consideración los siguientes elementos:

- a.) Conciencia de que el público está mucho mejor informado -agregamos por nuestra parte y con carácter adicional- "Mejor instruido que antaño".
- b.) Basar la información en una cuidadosa documentación y en razonados argumentos. Adicionamos: resalta la importancia de la prueba de lo que se dice o divulga.
- c.) Excluir el tono agresivo y demagógico de los editoriales.
- d.) Evitar el estilo estridente y el contenido que no convence a nadie.

Dice DRAPKIN que "En vez de bombardear al público con sombríos titulares, espeluznantes detalles y tenebrosas referencias a sórdidos hechos criminales, ellos prefieren librar sus batallas más decisivas con prudentes y reflexivos editoriales. Aun admitiendo que los editoriales pueden no convencer a la masa popular, es posible que ejerzan una influencia más decisiva en las esferas gubernamentales, judiciales, bancarias, industriales y comerciales, las cuales a su vez puedan prestar apoyo en la estructuración y funcionamiento de programas preventivos de la criminalidad" (4).

Ahora bien, el problema de los medios de comunicación social es que no originan ni provocan un debate serio y objetivo sobre la prevención de la criminalidad y el tratamiento de los delincuentes. Esta situación trae, a su vez como consecuencia el facilitar la divulgación de conceptos equivocados o distorsionados sobre el tema, a los extremos tales que se afectan bienes jurídicos tan elevados, siendo uno de ellos, fundamentalmente la libertad y, cuando en no pocas ocasiones, la vida misma de personas que, apareciendo en la escena del crimen, son dadas a conocer ante la opinión pública como testigos de los hechos criminosos, opinión pública dentro de la cual se encuentran como espectadores de la pantalla chica, lectores de la prensa amarilla y sensacionalista, y como radioescuchas permanentes, los criminales o potenciales autores de los hechos. No podemos dejar de mencionar, por otra parte, la terrible tacha que se le causa a la integridad del patrimonio de la dignidad humana cuando se escriben nombres, identidades, como denunciados o acusados por delitos ante la justicia penal y que luego,

muchos de ellos, resultan inocentes, absueltos, eximidos de culpa o de responsabilidad penal; sin embargo, lo que se ha dicho de ellos, como reza el viejo aforismo popular: "El agua derramada no se puede recoger".⁵

Guarda importancia, entonces, el principio del pluralismo ideológico que señalamos con anterioridad y al inicio de esta ponencia, entendiendo que la libertad jurídica, base necesaria para la creación de los medios de comunicación social, aparece una libertad de suma importancia: la libertad de expresión.

Libertad de expresión necesaria para una sana democracia, la cual jamás podrá funcionar si es alimentada del error, la mentira, la calumnia y la injuria y, sobre todo, si se soliviantan principios tan delicados al Derecho Penal como lo son el de expresa legalidad criminal y del sagrado derecho del estado constitucional de inocencia, pilar clave o fundamental en la existencia del Estado de Derecho.

La criminología de la violencia, el desenfreno moral, el desquicio de la ética y la ausencia de toda moralidad y espiritualidad en las imágenes que, ordinaria y cotidianamente, se nos proyectan a través de los medios audiovisuales o impresos, han ido estigmatizando a toda una población que en muchas ocasiones, es reproductora de las acciones y pensamientos, conductas y alienaciones propias de los personajes y organizaciones enrolados en la criminalidad proyectada.

Acaso podríamos preguntarnos, junto a ANGEL DE SOLA DUEÑAS, si es que la función actual de los medios de comunicación de masas, respecto a la criminalidad, no consistiera en un comportamiento desviado, desviación que guardaría una expresa relación con el fenómeno de la criminalidad. En ese sentido hacemos nuestra la reflexión de DE SOLA DUEÑAS cuando advierte que "Los planteamientos alternativos, tanto criminológicos como político criminales, han de ir explicando la naturaleza contradictoria de muchas de las manifestaciones de adaptación y desviación, sabiendo distinguir actividades y comportamientos que constituyen modalidades plurales y no alienantes de adaptación cultural y los que derivan de irracionalismo, tanto del individuo como de la comunidad" (5).

A no dudarlo, y conforme se desprende de las anotaciones que formula MANUEL LÓPEZ-REY Y ARROJO, en el

sentido de sostener que existe una evidente relación entre la política criminal y el Nuevo Orden Económico Internacional, los medios de comunicación social insertos dentro de ese nuevo orden se muestran apáticos e indiferentes a encarar la realidad criminológica entre tanto tal confrontación no produzca resultados de interés publicitario o económico para la empresa informativa. La correlación desarrollo-criminalidad fue puesta de manifiesto en el II Congreso de Prevención y Control del Crimen, Londres 1960, al discutirse el tema Prevención de los Tipos de Criminalidad que es consecuencia de los cambios sociales que acompañan al desarrollo económico en los países poco desarrollados (6).

Sin embargo, cabe advertir, que los clásicos elementos condicionadores de la criminalidad: poder, desarrollo, desigualdad (sexo y criminalidad, marginalización), condición humana y el propio sistema penal han dejado de ser taxativos, por lo que se han incluido otros elementos: guarda mayor relevancia la influencia de los medios de comunicación de masas en la producción del fenómeno criminal.

Dentro de toda esta problemática de confrontación de los medios de comunicación social con la criminalidad surge lo que Don EDUARDO NOVOA MONREAL ha calificado como la relación entre intereses dominantes, aspiraciones e ideologías. De allí que sostenga que "Los seres humanos reaccionan ante los acontecimientos materiales interpretándolos, sistematizándolos y racionalizándolos. Cualquiera que sea la fuerza de esos acontecimientos para determinar ciertas formas sociales, el hombre logra, en alguna medida, que las superestructuras influyan también sobre el curso de ellos" (NOVOA MONREAL, Eduardo. **Derecho, Política y Democracia**. Edit. Temis, Bogotá, Colombia, 1983, Pág.12).

V. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN ANTE EL DERECHO A LA RÉPLICA

Todos tenemos el derecho a ser informados y a participar de la cultura nacional, todo ello dentro de los parámetros que constitucionalmente y por vía legal se le establecen a la sociedad políticamente organizada. Por ello se instaaura el derecho a la libre emisión del pensamiento o libertad de expresión. Conforme se desprende de los textos constitucionales -Artículos 37 y 89-, tenemos el derecho a exigir de los medios de comunicación social

diversos tipos de información: educativa, recreativa, cultural y científica. Estos textos constitucionales establecen cuáles son las limitantes a esos diversos tipos o modos de información y determinan que no deben ser contrarios a la salud, la moral, la educación, a la formación cultural de la sociedad panameña y mucho menos a la conciencia nacional. El expreso derecho constitucional a una información sana, sea de la clase que sea, también se regula por el artículo 109 de la Constitución Nacional entre que el Estado tiene y debe velar por la salud física y psíquica de la población.

Es importante destacar que no objetamos ni pretendemos desconocer el derecho que tienen los medios de comunicación social tener acceso a los hechos objeto de la noticia o de la información y que deben ser conocidos por la comunidad; no obstante, criticamos, desde la perspectiva científica y objetiva, los mecanismos y métodos informales, poco atractivos, con que la información, referida a esos hechos, se presenta y proyecta en el plano social. Ya hemos hecho alguna referencia al sensacionalismo extremo, el irrespeto a la honra y dignidad de las personas, la afectación que se causa en los núcleos familiares, en la propia comunidad; pero más censurable es todavía el tener que endilgar o atribuir a nuestros medios de comunicación ser condicionadores negativos de la criminalidad. Las noticias forenses que, a diario, se nos brindan, independientemente del delito que se publicita, destruyen la garantía constitucional del debido proceso y precondicionan la necesaria independencia del juzgador por lo que termina rodando cuesta abajo la imparcialidad requerida y tan necesaria objetividad del juez para la valoración y consiguiente decisión de un negocio penal o civil o de cualquier otra naturaleza jurídica. En ese sentido, ¿no han sido pocos los fallos o sentencias, en nuestro medio, que en sus partes considerativas o resolutivas son el producto del temor, el miedo, el pánico y terror de jueces que lejos de resolver en derecho lo hacen pensando en la crítica que se genera de la fustigante aplanadora que ostentan en su casi vasto poder los medios de comunicación de masas?

Cabe recalcar, incluso, que los medios de comunicación, en el afán de “vender la noticia” y como Cuarto Poder del Estado, intervienen el caro principio de la independencia judicial, base necesaria para la recta y transparente administración de justicia.

En otro orden de ideas, muchas son las causas, de diversa índole, pero sobre todo penales, que son objeto de debate en los medios de comunicación. Proponentes y afectados, demandantes y demandados recurren a los medios de comunicación para ventilar sus litigios, pues estiman o consideran que de esta manera harán parte a la sociedad, la cual responderá o actuará como un ente de control externo e informal de la administración de justicia. No podemos, por otra parte, dejar por fuera el hecho de que en este proceso extraoficial que se ventila ante los tribunales de la prensa hablada o escrita, radiada o televisada, en no pocas ocasiones pudiera, transitar el lucro de alguien que ve en el problema ajeno una forma de ganar estipendios a través del chantaje de la indisposición social.

Podríamos intentar, en esta conferencia, referirnos a cada medio de comunicación en particular atendiendo a su naturaleza -radial, televisado, escrito, etc.- desde una óptica científica y objetiva; sin embargo, la brevedad del tiempo impone la síntesis. No obstante, citemos al Dr. SERGIO LOPEZ AILLON quien piensa o estima que : “Justo aquí es donde entronca el Derecho; hablar de un derecho de la información no es invención teórica o producto de la casualidad, responde a la necesidad de normar una serie de actividades que, ligadas con la información, tienen un impacto directo en la vida social”. (LOPEZ AILLON, Sergio, citado por TUÑON F., Modesto A. en La Regulación de la Radio en Panamá, ediciones Haner, 1992, Pág.15).

Por otra parte, quienes de alguna u otra manera, se ven afectados en sus bienes morales o materiales, con la noticia divulgada, inmediatamente recurren a hacer uso del denominado derecho a réplica cuya esencia jurídica radica en la necesidad de la defensa, precisamente, de los bienes jurídicos que han sido perturbados o dañados; derecho que siempre se hace a título de “aclaración” pero que, en el fondo, el efecto logrado no es otro que profundizar las diatribas y dar sistemática continuidad a que los tribunales de la prensa sigan teniendo la competencia para dirimir las controversias entre ciudadanos o las sociales hechas públicas. Ante esta guerra de parte y parte que pareciera ser ya cotidiana en la vida pública panameña, no pocos respetables ciudadanos y ciertos personajes que dicen representar el sentimiento popular terminan optando, unos por menospreciar el derecho a la

réplica y otros por menoscabar el mismo, pues la réplica termina siendo tediosa, larga, parsimoniosa, cansada y, como todo proceso, con tales caracteres, resulta o deviene la pérdida total en lo material, moral, y espiritual, es decir, un desgaste de costos impredecibles.

El derecho a la réplica debería limitarse a desarrollar un solo pensamiento, esto es, la siguiente idea: tú dijiste, yo digo y nadie dice más nada. Si hay algo adicional que decir, que lo digan o resuelvan los tribunales de justicia del país.

VI. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS

No significa lo anterior que los medios de comunicación constituyan, de ninguna manera, un factor de criminogénesis; pues es harto sabido que el origen del delito se encuentra en causas y factores que son, básicamente, de naturaleza social, económica, espiritual y cultural. No obstante, los medios de comunicación también pueden ser, dentro de todo este estudio de la criminalidad, víctimas del sistema político, social y económico en el que se insertan. Y así acontece en puridad de realidades. Los partidos políticos de oposición hacen énfasis en promover la falta de toda seguridad colectiva y personal, la ausencia de mecanismos de represión jurídica para los delitos, las deficiencias del ordenamiento jurídico penal, la ausencia de políticas de prevención general y especial, la negligencia de los gobiernos para hacerle frente a estas situaciones y a tantas otras. De esta manera ponderan sus fines y propósitos de modo que, escuchándolos la comunidad, esta les confiera simpatía y posteriormente el voto electoral que los elevará a la cima del poder político. Los gobiernos, por otra parte, a cada golpe que dan al crimen organizado, acentúan su divulgación en los diversos medios de comunicación para resaltar ante la opinión pública que se está combatiendo el crimen, que los delincuentes se condenan, que se está brindando paz y seguridad ciudadanas, tranquilidad y sosiego a los asociados, aun a costa de padecimientos y sufrimientos de los supuestos victimarios del crimen y muy a pesar, también, de los caros principios que alientan y que son la esencia del derecho procesal punitivo. Como bien dijera MILAN KUNDERA: "...porque vivir en un mundo en donde no se le perdona nada a nadie, donde nadie

puede redimirse, es lo mismo que vivir en el infierno" -subrayado nuestro- (La Broma, Pág.248).

Los medios de comunicación llamados, tradicionalmente, Cuarto Poder del Estado tienen, además de las aspiraciones de lucro, propias de los actos mercantiles, el deber insoslayable de emplear todo su potencial de persuasión o de disuasión para combatir cualquier germen o virus de criminalidad en el sebo social mediante la preservación de la educación, la cultura, la salud y la información científica a la que tiene derecho todo ciudadano o conglomerado social. Como bien dice GOMEZ GRILLO, refiriéndose a la correlación dinámica de lo endógeno y lo exógeno: "Medio social y medio físico se incorporan al patrimonio constitucional, innato –el genotipo- en forma de paratipo, y se logra integrar el fenotipo. El deslinde entre los tres factores ya no existiría". (GOMEZ GRILLO, Elio. Introducción a la Criminología, Tercera Edición, 1979, Librería Piñango, Caracas, P.245).

Ha sido ANTONIO BERISTAIN, quien con claros perfiles de docencia y de academia, ha dicho que : "Los medios de comunicación pueden informar y formar a sus lectores, oyentes y televidentes..." para hacer hincapié de la corresponsabilidad que tenemos todos en promover, en lugar de la difusión del crimen, campañas publicitarias abolicionistas de todo mal o imagen que divulgue ese mal. Respecto a los partidos políticos ha dicho el maestro BERISTAIN que han de manifestar en sus programas cuál es su postura ante el problema de la criminalidad. Como sostiene ERNST BLOSCHS: "El poder sólo tiene autoridad cuando sirve a las necesidades de los súbditos sin abuso, sin fallo alguno. En la sociedad con imperfecciones o injusticias brota necesariamente la criminalidad, sin responsabilidad alguna del delincuente". (BLOSCHS, ERNST. **Derecho Natural y Dignidad Humana**. 2da. Ed., Madrid, Edit. Aguilar, 1980, Pág.269).

CONCLUSIONES

1. En la lucha contra el crimen organizado o cualquier manifestación de la criminalidad, los medios de comunicación social, a través de todos los integrantes del proceso de comunicación: reporteros, redactores, investigadores, etc., están

llamados, dentro de un equipo interdisciplinario de lucha contra el crimen, a consolidar una sociedad cimentada sobre un derecho de información científico, cultural, educativo y saludable.

2. En palucha contra el crimen, los medios de comunicación social habrán de desempeñar sus funciones sobre principios de respeto a los derechos humanos, fundamentalmente, la dignidad, honra, derecho al estado de inocencia, derecho a la libertad ambulatoria, y ello sin dejar excluido el derecho de todo particular a una información objetiva e imparcial.
3. Se requiere de la existencia del Cuarto Poder del Estado, no hay duda alguna, pero de un poder que ejerza su función dentro de los parámetros constitucionales y legales, incluyendo las convenciones internacionales.
4. Precisa de una política estatal, ya planteada en los textos constitucionales, pero carente de desarrollo legislativo sistémico y científico, del derecho de la información o de la divulgación de la información. La libertad de expresión es, en consecuencia, un medio inderogable de control político. No tiene este medio carácter absoluto ni arbitrario.
5. La libertad de expresión es un derecho social que interesa no solo al particular sino a toda la sociedad y constituye un derecho insustituible que configura un medio efectivo de control social. En ese orden de ideas el derecho a la información es la esencia del Estado democrático y constitucional de Derecho.
6. El derecho al honor, la defensa de la honra y de la integridad personal constituyen los claros y bien definidos límites a la libertad de expresión. No puede este sagrado derecho a la honra ceder o abrirse paso ante el derecho a la información cuando el contexto de éste está determinado por lo individual o lo meramente particular. Puede informarse sin denigrar o dañar honras e imágenes. La verdad debe ser el puntal y el norte de toda información o noticia que se divulga a través de un medio. Por todo ello la veracidad es el presupuesto dogmático y filosófico de la

libertad de expresión. No puede, por otra parte, exigirse que el derecho a la información ceda ante el derecho a la honra o el honor, cuando lo que se informa corresponde a un sentido de interés colectivo o de generalidad social, de interés expresamente comunitario.

7. Los gobiernos deben entender que el actual Estado, que suele definirse como constitucional y democrático, debe respetar el pluralismo político e ideológico, por ello debe quedar claro que si la libertad de expresión tiene por objeto ideas o pensamientos, opiniones, etc., queda excluida toda exigencia de veracidad. Como ha dicho MANUEL JAEN VALLEJO: "La democracia se debe entender como el gobierno a través de la discusión pública en la que diferentes opiniones son expresadas y debatidas". (En **Libertad de Expresión y Delitos Contra el Honor**, Edit. Colex, Madrid, España, 1992, Pág. 284).

Notas

¹ Jurista, Catedrático Universitario y Miembro de la Comisión del Estado por la Justicia.

(1) ZARRAGA OLAVARRÍA, Carlos. **Antropología Jurídica** Editorial Jurídica Conosur, Santiago de Chile, Chile, 1993, pág.155-156

(*) *El célebre y famoso caso norteamericano del escándalo Watergate; la influencia decisiva de los periodistas, sobre todo norteamericanos, en los movimientos políticos de El Salvador; la influencia decisiva de los medios de comunicación social, en lo que a divulgación respecta, en el sonado caso de Pablo Escobar Gaviria; las denuncias internacionales hechas por periodistas del movimiento ilícito y antinatural de cuerpos de niños para la elaboración de productos de cosmetología facial y tantos otros, constituyen algunos ejemplos patéticos de lo expresado.*

(2) PINILLA PINILLA, Nilson. **Prevención, investigación y Sanción de la Delincuencia Económica** en Derecho Penal y Criminología, Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas, Volumen XIII, número 44, Universidad Externado de Colombia, 1991, pág. 115.

(3) GEIS, A. **Research and Action Agenda with respect to White- Collar Crime**, en Edelhertz & Overcast, p.188.

(4) Citado por PINILLA O, Nilson Ob. Cit., pág. 124

(5) Ibidem

(*) Cabe advertir que este perfil social de la personalidad del imputado o procesado se retoma de los conceptos de la nueva defensa social promovidos por ANTONIO BERISTAIN, MARC ANCEL y otros. En Panamá, el artículo 28 de la Constitución Política recepta el principio de la defensa social como uniformador e integrante de

las políticas penitenciarias.

(*) En la X Conferencia de la Asociación Americana de Juristas, sobre **Bases Jurídicas para la Democracia, el Desarrollo y la Justicia Social en América**, de 21 al 24 de septiembre de 1994, Santiago de Chile, Chile.

(4) DRAPKIN, Israel. **Criminología de la Violencia**, Ediciones Desalma, Buenos Aires, Argentina, 1984, pág. 54.

La Responsabilidad Social Empresarial y los Medios de Comunicación

Enrique Arturo De Obarrio ¹

El tema de la responsabilidad social empresarial no es nuevo para muchas corporaciones, y ha tomado mayor auge gracias a los esfuerzos desplegados por la Organización de las Naciones Unidas, a partir del año 2000, aunque debemos reconocer que en Panamá se han dado importantes avances en cuanto a responsabilidad social empresarial, debemos concluir que, en términos generales, no existe aún una generalizada conciencia en cuanto a lo que realmente significa la responsabilidad social empresarial, y menos en cuanto a su asimilación y ejercicio efectivo. El tema, ciertamente, va mucho más allá de bonitos códigos de ética o conducta, mucho más allá de una foto para firmar, por ejemplo, un pacto ético empresarial, y más allá de la beneficencia o la caridad.

Cuando hablamos de responsabilidad social empresarial, realmente, la base de la pirámide es la ética, y de allí la importancia que hemos asignado a este tema desde hace mucho tiempo, pues es claro que la falta de actuar ético es la causa de todos nuestros problemas.

A nuestro entender, responsabilidad social empresarial o corporativa no es solamente *“la contribución activa y voluntaria de las empresas al mejoramiento social, económico y ambiental con el objetivo de mejorar su situación competitiva y su valor agregado”*. Si entendemos que la base de la responsabilidad social es la ética, entonces para una empresa socialmente responsable es indispensable que esta, ante todo, se conduzca éticamente, aunque ello coyunturalmente no le represente una ventaja competitiva o económica. Sin una conducta ética, la responsabilidad social empresarial es, en el mejor de los casos, una responsabilidad ejercida a medias.

En el caso de un medio de comunicación y su responsabilidad social, por un lado tenemos la *“ética informativa”*, y, por el otro, las distintas actividades comunitarias e institucionales.

Vivimos en un mundo sumamente mediatizado, por lo

que importa mucho que los medios asignen a este tema la mayor relevancia. La responsabilidad social en los medios de comunicación es, entonces, mucho mayor que la de otras empresas.

Pero nos preguntamos, ¿es posible responder a las imprecaciones del índice de audiencia o *rating* mientras se observan las consideraciones éticas y se mantiene la competitividad? Para quienes no entienden el papel de los medios como empresas de entretenimiento que dependen de los gustos de un público que las sintoniza, resulta fácil aducir o exagerar la facultad de los medios de inducir ideas en la mente ciudadana. No en balde se les llama *“el cuarto poder”*. Lo que un medio publique no resulta necesariamente asimilado de forma obligada por un público que nunca pierde su conciencia crítica. Sin embargo, su poder de someter ideas al debate, de censurar temas, y de poner otros en la palestra pública, tampoco es inocuo.

Su poder, relativizado por el entorno de anunciantes, gobiernos y otros políticos, accionistas y los intereses particulares de los dueños y de los propios periodistas, y por la dependencia de una audiencia, pero poder en fin, exige una actuación de mucho compromiso, compromiso sobre todo ético, para con la sociedad como un todo.

Se trata, como se afirma en otras latitudes, de comprender los *“beneficios de conjugar una gestión comercial y de entretenimiento con la responsabilidad social, creando una cultura de autoestima, éxito y progreso”*, pues, estos, *“además de ser canales de difusión y entretenimiento, constituyen también un factor importante para el proceso de transformación social, tomando el entretenimiento y la difusión de valores como elementos complementarios”*. En tal sentido, *“la responsabilidad de los medios es comunicar toda la verdad”*, en forma responsable, orientados en el bien común. También es cierto que esa posibilidad de comunicar *“toda la verdad”* implica, por un lado, la entereza de los propietarios de mantener una

política por igual con todos, y que permita lanzar a los leones a todo cristiano que lo merezca.

En el profesional del periodismo, radica la enorme responsabilidad de entender que la verdad humana es relativa y siempre tiene versiones, y que para ejercer con responsabilidad el derecho a informar tiene que acompañarse de un esfuerzo de búsqueda, de formación del propio profesional, entendiendo bien su responsabilidad social. Y es que cuando hablamos de una empresa socialmente responsable, esta lo es o no, por el correcto entendimiento de tal responsabilidad no solamente por parte de sus propietarios y directivos, sino también por parte de todos quienes allí laboran.

El libre flujo de las ideas es uno de los grandes pilares en una democracia, el cual se canaliza a través de los medios de comunicación, prácticamente todos en manos privadas. Forma parte, entonces, de la responsabilidad social corporativa de estos medios, manejarse siempre con criterios de transparencia y equidad democrática. El amiguismo político, y la sola protección de privilegios u oportunidades económicas no puede ser la brújula que oriente las actividades de los medios de comunicación, pero sería fácil exigir a los medios de comunicación “*una firme conciencia de la responsabilidad social*”. El asunto es que algunos medios tienden a seguir el clima social so pena de desaparecer, nunca a liderarlo, y eso de “*cuarto poder*” no pocas veces resulta una exageración.

El debate es ¿puede un poder relativo como el de los medios propiciar el cambio social? ¿Pueden estos asumir el reto de cambiar ellos mismos y convertirse en la vanguardia ética en una sociedad reacia a la responsabilidad social?

Los medios de comunicación ofrecen entretenimiento a una masa de gusto superficial que se acerca a ellos no siempre a buscar formación ni demasiada profundidad. Pero, además, los gobiernos insisten en exigirles responsabilidades en ese último sentido, en función de un papel de servicio público. Estos bien pueden y deben proveerlo con arreglo al bien común. El reto es que la audiencia acude al medio en la búsqueda de entretenimiento. Cuando este ofrece programación formativa o de las artes sublimes, gran parte del público lo desprecia y se va a sintonizar las telenovelas o a los *regueseros*, por lo que no es casual que las televisoras educativas sean las de menos *rating*.

Por eso afirmamos que cumplir la responsabilidad social implica un reto, es decir, cómo formar sin perder audiencia. El reinado del mal gusto no implica que el público no consuma productos culturales. O acaso Pablo Neruda y Juan Luis Guerra no son un éxito de taquilla. La necesidad de *rating* no justifica rendirse al deterioro cultural.

Un país no es desarrollado en su economía y subdesarrollado en lo social. Dueños y gerentes de los medios de comunicación tienen entonces la obligación de encontrar el camino con la audiencia, para su evolución. De acuerdo con esta visión, tienen el deber, la responsabilidad social, de construir caminos que den acceso a las mentes ciudadanas a las mejores manifestaciones humanas. Tienen, también, la obligación de aplicar todo el rigor profesional, con miras a mantener siempre la mayor objetividad y precisión. Lo mismo aplica para aquellos medios estatales, que por serlo pertenecen a todos, y hasta deben dar el ejemplo.

En ningún caso y bajo pretexto alguno, se deben emitir noticieros incompletos o parcializados, para beneficiar intereses particulares y perjudicar a críticos y adversarios. Cuando un medio de comunicación permite influencia editorial directa o indirectamente por un gobierno, ya sea a través pactos de interés mutuo o a través de la masiva publicidad estatal, o mediante la existencia de muchos comunicadores sociales emplanillados, flaco favor se le hace a la democracia pues se coarta la libertad de expresión, se obstaculiza el derecho a la información y al conocimiento de la verdad, y se afecta gravemente el debido y saludable contrapeso que debe tener cualquier gobierno.

Según el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho a la libertad de expresión, considerado como un derecho fundamental, comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras y por cualquier medio de transmisión. Según la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, que también forma parte del Sistema Interamericano, “*La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones,*

como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.

En el caso de Panamá, es pertinente aludir al más reciente Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión sobre la situación en Panamá, emitido en 2003, especialmente cuando en la sección sobre “*Ética Periodística*”, afirma haber recibido información sobre: “*la utilización de algunos medios de comunicación como instrumentos para defender intereses personales, económicos o para desprestigiar el honor de las personas, sin comprometerse con la verdad y en perjuicio del derecho a la información del pueblo panameño*”, concluyendo que “*cuando intereses distintos al compromiso con la verdad influyen indebidamente la información, se perjudica a toda la sociedad y se pone en peligro la consolidación del sistema democrático.*”

Y es que los medios de comunicación son la ventana por donde la sociedad se entera en gran medida de lo que pasa; la gran mayoría de los dirigentes políticos, por ejemplo, lo hacen todo en función de los medios de comunicación. Luego entonces, repito, estos tienen una enorme responsabilidad para con la sociedad, para con la democracia, en mantener la mayor apertura, imparcialidad y ética informativa. Son los llamados a asegurar el espacio público, informativo, conducente a construir la moral pública; son responsables socialmente en la construcción de lo que nos es común para vivir en democracia, de aportar así al desarrollo humano y social. Siempre hemos sostenido que la regulación debe provenir de los mismos medios y de los comunicadores, dando un ejemplo de solvencia profesional, compromiso social y sentido ético.

En el sentido anterior, los medios han de fortalecer su Código de Ética, de manera que el mismo sea suficientemente honesto, que por su asimilación y aplicación genere la suficiente credibilidad que reste cualquier motivación o justificación por parte de los gobiernos y la sociedad organizada, de querer regularlos. Por ejemplo, no es admisible bajo ningún concepto, que a través de ciertos medios se festine con las bajas pasiones, los conflictos sociales, el dolor ajeno, y se promueva la incultura aduciendo que si no es así, el medio no vende. Si esto sucede, o el Código de Ética es demasiado débil, o existe una contradicción total entre lo que se practica y

lo que se predica. Somos los principales defensores de la libertad de expresión, pero entendida como un derecho que debe ser ejercido responsablemente, con apego a la ética, en forma que no vulnere otros derechos humanos fundamentales de igual o, incluso, superior jerarquía.

Es entendible que los gerentes o dueños de los medios de comunicación sientan que su responsabilidad es ver a los medios como un negocio. La cosa sería muy fácil si hubiese una audiencia educada que prefiera la programación cultural que asegure la subsistencia del medio. El asunto, y por eso hablamos de responsabilidad social, es que hay que construirla. No intento defender ese tipo de “*irresponsabilidad*”. Ciertamente, algunos afrontan la actividad como un negocio, y “*negocio es negocio*”. Pensarán algunos que si el público quiere insistir en su atraso y consumir bodrios, pues démosle al enfermo lo que pida. Yo me resisto a creer que en este país de gente creativa, de poetas y compositores, de visionarios hombres de negocios, la banalidad y el mal gusto venzan. Me resisto a pensar que no haya en Panamá oídos abiertos a las palabras del finado pontífice Juan Pablo II, quien con motivo de la XXXIV Jornada Mundial de las Comunicaciones Sociales, el 24 de enero de 2000, expresó a los periodistas:

“Éste es el punto fundamental de la cuestión ética, que es inseparable de vuestro trabajo. Con su influencia amplísima y directa en la opinión pública, el periodismo no se puede guiar únicamente por las fuerzas económicas, por los beneficios y por los intereses particulares. Al contrario, hay que sentirlo como una tarea en cierto sentido sagrada, realizada con la conciencia de que se os confían los poderosos medios de comunicación para el bien de todos y, en particular, para el bien de los sectores más débiles de la sociedad: los niños, los pobres, los enfermos, los marginados y discriminados.

No se puede escribir o transmitir solo en función del índice de audiencia, en detrimento de servicios verdaderamente formativos. Tampoco se puede recurrir indiscriminadamente al derecho a la información, sin tener en cuenta otros derechos de la persona. Ninguna libertad, ni siquiera la libertad de expresión, es absoluta, pues encuentra su límite en el deber de respetar la dignidad y la legítima libertad de los demás. Nada, por más fascinante que sea, puede escribirse, realizarse o transmitirse en perjuicio de la verdad. Aquí no solo pienso en la verdad

de los hechos que referís, sino también en la verdad del hombre, en la dignidad de la persona humana en todas sus dimensiones.”

Me resisto a pensar que no haya en nuestro país voluntad para romper el círculo vicioso que opera entre consumidores de mal gusto e inconscientes difusores del atraso. He allí el gran reto, el gran desafío, de los medios de comunicación social, especialmente de sus dueños y gerentes y los profesionales del periodismo y la

comunicación. Es enorme el poder que tienen, si todos se ponen de acuerdo, para ejercer su responsabilidad social en una forma positivamente transformadora, hacia el progreso del país y el desarrollo humano de la sociedad entera.

Notas

¹ Ex Presidente de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas.

Responsabilidad Social desde la Perspectiva de los Medios de Comunicación Social

Vielka Vásquez de Ávila¹

En los últimos tiempos la presión de la sociedad se incrementa sobre las empresas para que presten una mayor atención a las cuestiones sociales y los medioambientales, y adopten actitudes más éticas en sus comportamientos.

Por lo anterior, pretendo reflexionar sobre la responsabilidad social del medio como empresa relacionándola, a su vez, con la responsabilidad del medio como emisor de mensajes y, en especial, con el constructor de la información: el informador, es decir, el periodista. Nuestro objetivo es académico, ya que lideramos una organización educativa en donde se forman los futuros comunicadores del país.

Al investigar y revisar teoría de la responsabilidad social empresarial no cabe duda que los medios se engloban en el *stakeholder*, entendiéndose como los actores involucrados; a su vez, los empleados, los clientes, los accionistas, el gobierno, la comunidad, los medios de comunicación se engloban en ese *stakeholder* en donde todos estamos participando.

Entre las tres responsabilidades fundamentales, podemos señalar la responsabilidad social, la responsabilidad económica y la ambiental. La que más afecta a los medios es la social, sin desatender, lógicamente, las otras dos.

Una de las grandes responsabilidades de los medios es comunicar los avances hechos en los medios de la responsabilidad social empresarial ¿Qué están haciendo las compañías en términos de los trabajadores? ¿Qué se hace por la comunidad y todo lo que involucra la responsabilidad social de la empresa? Es decir, esa es una de las grandes responsabilidades de los medios, comunicar lo que está haciendo la empresa. A diferencia de cualquier otra empresa, los medios de comunicación juegan un doble rol en este sentido; por un lado, los medios son fiscalizadores como grupos directamente afectados y transmisores de las políticas aplicadas, es

decir, deben preocuparse por lo que están haciendo las empresas. El otro rol es asumir los propios compromisos frente a sus grupos de interés a través no solo de sus propias políticas sociales de proyección empresarial e institucional, al igual que las empresas.

Los medios no solo tienen una responsabilidad social, sino también tienen una responsabilidad como emisores de mensajes que de una u otra forma afectan a la sociedad. Como difusores de mensajes, los medios tanto audiovisuales como impresos y digitales están en la obligación de cumplir su compromiso con la sociedad ayudando con soluciones a los problemas de ella. Esto se logra informando, educando y generando opinión, pero también tomando en cuenta que su principal producto es la noticia. Por ejemplo, para una compañía embotelladora de gaseosas su principal producto es la gaseosa. En el caso de los medios, el principal producto es la noticia. Siendo empresas, los medios están obligados a desarrollar programas de responsabilidad social que ayuden a la sociedad, pero también a ser muy críticos y analíticos ante los mensajes que emiten a la sociedad, porque a través de estos pueden formar o deformar, así como promover positiva o negativamente el cambio social.

Tanto desde el punto de vista ético como jurídico, el término de responsabilidad es, quizá, uno de los más esenciales y complejos, porque no solo implica una reflexión individual, sino una relación con los demás. Las normas éticas les indican a los periodistas que deben responder por su trabajo y por la consecuencia que de este se genere. Por eso, antes de emitir o de publicar debemos ser conscientes del poder o del instrumento que usan, de los efectos que puede provocar. Entonces, la responsabilidad del periodista va más allá de la política e ideología que afecta desde todo punto de vista social, porque influye en la conciencia de la sociedad.

La información es un bien social y no un simple producto, no es lo mismo que una gaseosa, y le impone a los

periodistas una actuación conforme a su conciencia ética. Es así como creemos que la ética del informador se fundamenta en los principios dirigidos a establecer la responsabilidad de frente a la sociedad. Es, pues, la conducta ética elemental que el periodista responda ante la sociedad por su trabajo y las consecuencias. Hace años dos experimentados reporteros recomendaban aspectos para informar, y en esto entramos nosotros como formadores de periodistas, y uno de ellos es la empatía. Hay que ponerse en el lugar de la persona sobre la que se escribe, hay que tener en cuenta que se puede arruinar la vida de una persona al contribuir con su información a mandarla a la cárcel.

La empatía es la mejor aliada de la responsabilidad de la cual nos dice Javier Restrepo, en relación a los medios y su tipología, que la responsabilidad incide a través de su naturaleza, por ejemplo: los medios como la radio y la televisión exigen mayor cuidado, en este caso la radio exige mayor responsabilidad social en el ejercicio porque tiene una mayor dimensión en su receptividad. El caso de la televisión, esta ya ejerce una influencia sobre su público que altera, estimula actitudes y radicaliza los actos violentos, etcétera. Entonces, la televisión tiene, definitivamente, una dimensión diferente a la que pudiera tener un periódico y la radio que se escucha en casi todas partes del país. Sobre este aspecto, también nos dice Javier Restrepo que la radio es, generalmente, el medio que debe tener mayor responsabilidad social, porque tiene mayor receptibilidad.

La responsabilidad es la misma para todos los medios, pero por su amplitud tanto de la radio como de la televisión demandan mayores precauciones, profesionalismo y un verdadero sentido de responsabilidad social de los emisores. El papel del periodista es vital no como especialista en procesos económicos ni sociales, sino como un profesional en el cumplimiento de sus tareas específicas inspiradas por la voluntad política de apoyar los trabajos del progreso común.

¿Cuáles serían las tareas que deben cumplir los medios informadores para ser responsables socialmente?

1. Estimular la participación. Wilbur Schramm nos dice: para que el pueblo tome decisiones difíciles e importantes para la modernidad,

objetivos, actitudes, nuevas costumbres y nuevas responsabilidades se requiere que esté informado y persuadido.

2. Enseñar cuándo se realiza un proceso en las sociedades. Casi todas están aprendiendo, cosa que se acentúa cuando la sociedad está en crisis.
3. Estimular. Para que la gente no tropiece con los árboles necesita de alguien que le muestre el bosque. Entonces, los medios aquí tienen que mostrar el bosque para que las personas no se tropiecen y en este sentido tiene que mostrar el proceso.
4. Fiscalizar. A través de la información se congrega, enseña, estimula y promueve elementos para fiscalizar, robusteciendo la opinión pública.

Entre las prácticas responsables que deben desarrollar los medios podemos mencionar que la primera es desde los medios, del emisor de información, y la segunda, es de la empresa en sí, como la creación de programas educativos para el desarrollo de la educación nacional.

- Por ejemplo, campañas sociales para las comunidades más necesitadas especialmente para los más pobres del país.
- Debates para tratar temas de interés público a través de los medios audiovisuales. Por ejemplo, que coadyuven a la mejor orientación de la ciudadanía.
- Creación de espacios cuyo principal objetivo sea tratar temas de filantropía y responsabilidad social, en los que participen las principales empresas que cumplen con la práctica de la responsabilidad social empresarial.
- Crear una conciencia responsable para los que manejan la información. ¿Cómo se va a crear esa conciencia a través del mismo medio o de la misma empresa? Van a crear trabajadores de la información con una conciencia responsable.
- Realizar actividades que les permitan interactuar con el aspecto social del país y que benefician a

la sociedad como lo hace otro tipo de empresas. No es solo por el afán de ayudar, sino también como al medio de *marketing* social. Esto le da al medio una imagen por su labor con los más necesitados.

Los medios de comunicación están obligados a ser protagonistas activos en el manejo de las soluciones de los problemas que afectan a los sectores más necesitados del país, cada uno de ellos se debe a la sociedad y los periodistas deben contribuir con su trabajo responsable a fortalecer este compromiso en los procesos de paz que viven algunos países del área.

Se requiere de la acción fiscalizadora y moderadora de la opinión. Estamos seguros de que si los medios de comunicación se hacen conscientes de su protagonismo por el bienestar específico sea por la paz de la sociedad, esto sería mucho más rápido, mucho más expedito informando la verdad, solo la verdad y nada más que la verdad de lo que sucede.

Es por eso que quise unir el tema de responsabilidad social en los medios de comunicación social con la responsabilidad que cada emisor de mensaje debe asumir. Para esto los comunicadores deben apegarse a la ética a través de la cual, como lo señala Javier Restrepo, se pueda adoptar una posición analítica frente a las fuentes, confrontarlas y comprobar sus estimaciones.

Por otra parte, deben respetar la vida privada, la dignidad y la intimidad de las personas y solo referirse a aquellos sucesos y circunstancias de carácter privado que

adquieran y rebasen el interés público. Finalmente, es necesario permitir también que la réplica del perjudicado sea publicada pronta y adecuadamente.

Para lo anterior, es muy importante que tanto el medio de comunicación y el trabajador de la información hagan un pacto de conciencia. De qué vale que una empresa mediática como la radio, la televisión o un periódico traten de mejorar su imagen con campañas de tipo social si no cuidan alguna información transmitida en sus páginas o noticieros, que contenga una carga de responsabilidad, y no tomar en cuenta el progreso de esa misma sociedad a la que van dirigidas esas campañas, así mismo estaremos entonces ante un doble discurso que se resume en una frase muy común y muy concreta: «Lo que hacen con las manos lo destrozan con los pies».

Finalmente, quiero cerrar citando a Aristóteles en su *Ética* cuando reza: “Actuar con libertad, es entonces actuar con propósito y deliberación, es decir con responsabilidad “. Se impone, por lo tanto, la conclusión de que la libertad y la responsabilidad se necesitan mutuamente, y este es el caso de los medios y sus integrantes con el resto de la sociedad.

Notas

1. Decana de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de Panamá y Representante del Consejo Nacional de Periodistas.

Apuntes sobre la Historia de la Guarda de la Constitucionalidad en Panamá

Salvador Sánchez G.*

En nuestro Derecho Constitucional, las garantías constitucionales tienen formalmente dos grandes periodos durante el siglo XX: el régimen imperante entre 1904 y 1941 y el que impera desde 1941.

La Constitución de 1904 presentó un esquema que se apoyaba en la filosofía política del Liberalismo. Consecuentemente, el Estado de la Constitución de 1904 era un Estado Liberal en lo económico, y un Estado de Derecho Legislativo, en lo jurídico.

En un Estado de Derecho Legislativo, los tribunales de justicia tienen poco que decir sobre la constitucionalidad de las leyes expedidas por la Asamblea Nacional. De hecho, no estaba previsto el control de constitucionalidad de las leyes en la Constitución panameña de 1904, si bien la legislación colombiana, prorrogada en su vigencia en la República hasta tanto no fuera expedida legislación propia, admitía el control de la legalidad por vía de el recurso de casación.¹

El recurso de casación, originario de Francia, tenía plena coherencia con el Estado de Derecho Legislativo. La soberanía del Parlamento, tras la Revolución de 1789, implicaba la aplicación de la Ley por unos jueces desprovistos de espacios de discrecionalidad.

En ese contexto no se concebía que los representantes del pueblo reunidos en Asamblea pudieran, al expedir una Ley, violar la Constitución. La garantía de la aplicación de la Ley; es decir, de la voluntad popular, se privilegiaba, y el recurso de casación tenía por objeto enmendar la inaplicación de la Ley por los jueces.

Sin embargo, parece que en Panamá el recurso de casación solo adquirió realidad a partir de 1937, con la aprobación de la Ley 24 de 1937 que reguló los recursos de revisión y de casación.²

La casación civil y penal existen, por tanto, en nuestro derecho desde 1937. Actualmente conocen de ellas las respectivas salas Civil y Penal de la Corte Suprema de Justicia. También existe casación laboral, que conoce la

Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pese a la creación de la Sala de Casación Laboral (artículo 460-C del Código Judicial). Formalmente, se trata de una facultad provisional, dependiente de la materialización de la Sala de Casación Laboral.

El modelo de Estado de Derecho Legislativo, en cuanto modelo, pretendió ser reemplazado por el Estado de Derecho Constitucional, con la Constitución de 1941. Este modelo fortalece la supremacía de la Constitución en la estructura de fuentes, y le dota de más y mejores instituciones de garantía. Sin embargo, debe reconocerse que desde inicios de la República se había estado gestando este cambio de modelo.

Un primer paso en esa evolución fue la Ley 45 de 1906, que estableció el control de la constitucionalidad y de la legalidad de las ordenanzas departamentales subsistentes en la República, luego de la independencia.³ Así, estableció:

Artículo 1º. Todo individuo que considere una ordenanza Departamental como contraria á la Constitución o a la Ley, ó lesiva de derechos civiles, puede pedir ante la Corte Suprema de Justicia que se declare nula.

Artículo 2º. La Corte pasará su resolución á la Asamblea Nacional para que esta decida definitivamente sobre la validez o nulidad de la Ordenanza demandada.

Artículo 3º. Cuando la Corte decida que una Ordenanza es nula, se suspenderá su cumplimiento hasta que la Asamblea Nacional decida el punto definitivamente.

Este procedimiento, parcialmente judicial, tiene antecedentes en el periodo de unión a Colombia.⁴ Hasta la aprobación de los Códigos Civil y Judicial, no hubo más procedimiento de constitucionalidad que el referido a la inexecutable de los proyectos de ley, tal y como se estableció en la propia Constitución de 1904 (artículo 105).

Adicionalmente, la Constitución había reconocido el

recurso de hábeas corpus (artículo 24), que adquirió regulación legal tempranamente, mediante la Ley 2^a de 1908. Desde aquella fecha impera en Panamá la asignación de la resolución de los hábeas corpus según la jerarquía del funcionario autor de la orden de detención impugnada.⁵

La aprobación de los primeros Códigos Judicial y Civil⁶ significó el establecimiento de un sistema de control de constitucionalidad por vía incidental, que solamente ofrecía como remedio la inaplicación de las normas inconstitucionales al caso concreto. Las disposiciones específicas de los Códigos exigían la prioridad de la Constitución sobre la Ley (artículo 12 del Código Civil) y la prohibición a los jueces de aplicar “*leyes, acuerdos municipales o decretos del Poder Ejecutivo*” contrarias a la Constitución (Artículo 4 del Código Judicial de 1916).

En 1937, la misma ley que estableció la casación civil y penal establece la “casación constitucional”.⁷ Podía interponerse contra decisiones judiciales “*cuando en ella se haya resuelto alguna cuestión que determine la existencia de conflicto entre una disposición legal o acuerdo municipal o decreto del Poder Ejecutivo y algún precepto constitucional.*” (Artículo 52 de la Ley 24 de 1937).

Sin embargo, en cuanto al control de la constitucionalidad de las leyes, debieron evolucionar primero las posiciones doctrinales, la jurisprudencia y la legislación, para por último concluir con el cambio radical que significó la Constitución de 1941.

Desde 1941, y hasta hoy, se ha observado el sistema del control concentrado de constitucionalidad de las leyes, centrado en la Corte Suprema de Justicia, cuyos fallos producen usualmente efectos *erga omnes* y expulsan del ordenamiento, *ex nunc*, las leyes, decretos y otros actos declarados inconstitucionales.

Adicionalmente, la Constitución de 1941 mantuvo la institución del hábeas corpus, e introdujo el amparo de garantías constitucionales (artículo 189) y la jurisdicción contencioso-administrativa.

Desde entonces, el modelo de garantías constitucionales ha sido básicamente el mismo, reconociendo su expansión, en las reformas constitucionales de 1956 a la Constitución de 1946. Destaca a ese respecto la ampliación de la legitimidad para interponer demandas de

inconstitucionalidad (de los “ciudadanos” a las “personas”), la ampliación de los actos sujetos a control (con la adición de la frase “y demás actos”) y la introducción de la advertencia de inconstitucionalidad presentada por las partes. De modo semejante, hay un reconocimiento implícito a la posibilidad de atacar sentencias judiciales por motivos de inconstitucionalidad, al indicarse que no pueden ser objeto de acción de inconstitucionalidad los fallos de la Corte Suprema de Justicia y los de sus Salas.

En todo recuento sobre la evolución de nuestra justicia constitucional, no puede dejar de mencionarse la Sala Quinta, pese a su breve duración. Dicha Sala fue creada mediante la Ley 32 de 23 de julio de 1999, derogada poco después mediante la Ley 49 de 24 de octubre de 1999. La derogatoria fulminó de hecho esta iniciativa, pero en derecho, todavía podría retornar. Esto porque si se declarara inconstitucional la Ley 49, en atención a la reviviscencia de las leyes derogadas por leyes inconstitucionales, podría reaparecer. Se trata de un efecto que los propios ex magistrados de la Sala Quinta han previsto.⁸

El último evento significativo en la regulación de la justicia constitucional ocurrió en 2004, al reformarse la Constitución Política.

Son significativos los cambios introducidos en lo referente a la guarda de la constitucionalidad subjetiva y, en particular, los cambios al artículo 17, a la regulación del hábeas corpus, y la introducción de los artículos referentes al derecho de la autodeterminación informativa y el recurso de hábeas data.

En lo referente al artículo 17, el cambio del texto admitiría una re-interpretación de la Corte que potencie los aspectos garantistas de la Constitución. Como puede observarse, se formaliza una apertura de la Constitución al enriquecimiento del catálogo de derechos fundamentales y al ejercicio de las instituciones de garantía:

ARTÍCULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución,

deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

Sin embargo, el reto principal es la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Puede recordarse que en los últimos años se ha consagrado jurisprudencialmente el carácter programático del artículo 17 de la Constitución. La obligación de las autoridades de proteger la vida, honra y bienes de los nacionales y extranjeros, la obligación de asegurar la efectividad de los derechos y deberes, y la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, han sido reiteradas veces señalados como normas programáticas a lo largo de varias décadas.⁹ Esto no siempre fue así, y deberíamos abogar por que se recuperara la normatividad de esta cláusula.

El hábeas corpus también tuvo una expansión constitucional significativa, cuyos efectos positivos aún están pendientes de concretarse. Se observa, claramente, la expansión de los supuestos que pueden dar lugar a la intervención judicial en defensa de la libertad personal y de otros derechos conectados con ella, al tiempo que las nuevas modalidades de la acción, ya reconocidas en la jurisprudencia, quedan consagradas formalmente:

ARTÍCULO 23. Todo individuo detenido fuera de los casos y la forma que prescriben esta Constitución y la Ley, será puesto en libertad a petición suya o de otra persona, mediante la acción de hábeas corpus que podrá ser interpuesta inmediatamente después de la detención y sin consideración a la pena aplicable.

La acción se tramitará con prelación a otros casos pendientes mediante procedimiento sumarísimo, sin que el trámite pueda ser suspendido por razón de horas o días inhábiles.

El hábeas corpus también procederá cuando exista una amenaza real o cierta contra la libertad corporal, o cuando la forma o las condiciones de la detención o el lugar en donde se encuentra la persona pongan en peligro su integridad física, mental o moral o infrinja su derecho de defensa.

La reforma de 2004 también introdujo una nueva institución de garantía en la Constitución Política de la República, en esta ocasión, un vehículo especializado para la protección de la autodeterminación informativa y el derecho a la información pública:

ARTÍCULO 44. Toda persona podrá promover acción de hábeas data con miras a garantizar el derecho de acceso a su información personal recabada en bancos de datos o registros oficiales o particulares, cuando estos últimos traten de empresas que prestan un servicio al público o se dediquen a suministrar información.

Esta acción se podrá interponer, de igual forma, para hacer valer el derecho de acceso a la información pública o de acceso libre, de conformidad con lo establecido en esta Constitución.

Mediante la acción de hábeas data se podrá solicitar que se corrija, actualice, rectifique, suprima o se mantenga en confidencialidad la información o datos que tengan carácter personal.

La Ley reglamentará lo referente a los tribunales competentes para conocer del hábeas data, que se sustanciará mediante proceso sumario y sin necesidad de apoderado judicial.

Vale la pena recordar, sin embargo, que la regulación legal de este instrumento jurídico existe desde 2002; es decir, desde antes de la reforma que lo introduce en la Constitución Política.¹⁰

Actualmente, el cuerpo legal que desarrolla las provisiones constitucionales sobre guarda de la constitucionalidad, es el Libro IV del Código Judicial, que entró a regir en 1987. Debo señalar que ese Libro sigue de cerca la Ley 46 de 1956 que reguló íntegramente la guarda de la constitucionalidad, y que operó hasta la entrada en vigencia del Código.

Por lo tanto, no se trata únicamente de que desde 1941 el modelo constitucional no ha sido sustancialmente alterado. Se trata de que las normas que regulan el control de la constitucionalidad en Panamá tienen al menos cincuenta años, y que hay razones suficientes para sostener la necesidad de su revisión.

Notas

* Panameño. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María La Antigua. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política, por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España. Ha dictado los cursos universitarios de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Derechos Humanos, entre otros. Ha publicado artículos en revistas

especializadas de Panamá, España y Chile. Actualmente es Director Nacional de Asesoría Legislativa, en la Asamblea Nacional de Panamá.

¹ La Ley 37 de 4 de mayo de 1904 así lo dispuso.

² La tardía introducción de la casación en nuestro derecho se atribuye a una falta de utilización del recurso por los abogados panameños antes de la independencia, a la ausencia de regulación legal y de tribunales de casación, hasta la aprobación de la Ley de 1937. Ver Rodríguez Muñoz, Omar Cadul. Casación Civil, p.16-19, en Rodríguez Muñoz et al., Recursos Extraordinarios y Acciones Judiciales, p. 1-242, Mundo Jurídico, Panamá, marzo 2002. En este completo trabajo Rodríguez Muñoz se apoya en Julio Linares y en Jerónimo Mejía para explicar la tardía introducción de la casación en nuestra práctica forense. Ver Linares, Julio. La Casación Civil en la Legislación Panameña, Impreso en los Talleres Tipográficos de Antonio Lehman, San José, 1966, p. 20 y Mejía Edward, Jerónimo. El Recurso Extraordinario de Casación en el Derecho Positivo Panameño. Trabajo de Graduación, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá, 1993, p. 29.

³ Publicada en la Gaceta Oficial No. 394 de 29 de diciembre de 1906. Agradezco a Fabio Castillo el advertirme sobre la existencia de este instrumento jurídico.

⁴ Por ejemplo, la Constitución de Río Negro de 1863 facultaba a la Corte Suprema de Justicia para suspender actos legislativos de las Asambleas de los Estados, en cuanto fueran contrarios a la Constitución o a las leyes de la Unión, dando cuenta al Senado para que decidiera definitivamente sobre la validez o nulidad de dichos actos (artículo 72 de la Constitución de Río Negro).

⁵ Resulta interesante observar que las órdenes de detención expedidas por la Sala de lo Criminal de la Corte

Suprema de Justicia podían ser impugnadas, vía hábeas corpus, ante la Sala de lo Civil de la propia Corte. Ver artículo 6º ordinal 4º de la Ley 2da de 1908.

⁶ En 1916 y 1917, respectivamente.

⁷ Sección VII de la Ley 24 de 1937. Derogada en 1941.

⁸ En su Informe 89/03, de 22 de octubre de 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al decidir la inadmisión de la denuncia presentada por Mariblanca Staff y Oscar Ceville, recoge sus argumentos en contra de la utilización de una demanda directa de inconstitucionalidad de la Ley 49: “11. *Los peticionarios alegan que debido a que este tipo de decisiones de la Corte Suprema no tienen efecto retroactivo, aún en el supuesto que se procediera a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas legales demandadas, la sentencia que se dicte no lleva implícito el reintegro a los cargos judiciales de los cuales se les privó en virtud de la aprobación de la ley N° 49 de 24 de octubre de 1999, por la cual se deroga la ley N° 32 de 23 de julio de 1999, como tampoco una indemnización por los perjuicios causados. **De hecho, esta declaratoria de inconstitucionalidad abriría la posibilidad al gobierno nacional de nombrar nuevos magistrados para estos cargos...**” (resaltado mío).*

⁹ Jurisprudencia constante. Fallo de 31 de enero de 2000, R.J. enero 2000, p.155; Fallo de 9 de julio de 1997, R.J. julio de 1997, p. 144; Fallo de 29 de agosto de 1997, R.J. Agosto de 1997, p. 39.

¹⁰ Ver Ley 6 de 2002, Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones. (G.O. 24476 de 23 de enero de 2002).

Panamá Frente a los Retos del Milenio

Honorable Diputado Héctor Alemán Estévez¹

Aprovecho esta oportunidad para una reflexión Académica que contribuya a enriquecer el entorno de una de las principales iniciativas que se ha propuesto la Organización de las Naciones Unidas durante los últimos años. Una iniciativa que, por otra parte, nos permite entrever la conducta de los organismos internacionales en relación con la evolución de los acontecimientos en el mundo, porque lo que se desprende de las acciones emprendidas al respecto por algunas de las más importantes entidades crediticias internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, es que, a mi juicio, no han hecho más que restringir las posibilidades de desarrollo de muchos de nuestros países.

Y para que no quede como una opinión personal, voy a decirlo a través de alguien que maneja estos temas con la mayor pertinencia: el economista Jeffrey Sachs, quizá una de las personas más influyentes en estos temas en el ámbito de las Naciones Unidas en los últimos años. Él ha sido asesor personal de Koffy Anan en materia de economía de desarrollo y está entre los impulsores de las propuestas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. También ha asesorado a más 25 gobiernos en todo el mundo, especialmente en el mundo subdesarrollado y ha forjado a generaciones de economistas desde su cátedra de Harvard, que luego han trabajado en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional, incluso él mismo ha trabajado para estas entidades, por lo que sabe perfectamente de qué está hablando en este libro.

Sachs hace aquí una serie de reflexiones y críticas a la forma como los economistas y los especialistas en desarrollo se han estado planteando, en las últimas décadas, la medición del desarrollo en el mundo, y aprovecha para esbozar una propuesta a la que denomina como una especie de “economía clínica”. En este estudio crítico, por ejemplo, nos dice que a los economistas no los preparan como a los médicos. Que un médico tiene que ser lo más exacto posible en su diagnóstico y que, para hacerlo, tiene que ser muy acucioso en el examen,

porque para un médico el diagnóstico lo es todo, pues a partir de allí puede o no afectar la vida humana. Y señala que un economista debiera hacer lo mismo para no seguir recetando remedios que no resultan y que al final terminan con la muerte del paciente. Palabras más, palabras menos, eso es lo que Jeffrey Sachs concluye.

Nos dice Jeffrey Sachs en su capítulo sobre Economía Clínica: “En algunos aspectos la economía al desarrollo actual es como la medicina del siglo XVIII, cuando los médicos usaban sanguijuelas para extraer sangre a sus pacientes, a quienes a menudo mataban en el proceso”. Y agrega: “la principal receta del FMI ha consistido en recomendar que se apriete el cinturón presupuestario a unos pacientes demasiado pobres para tener siquiera cinturón”. De esta forma, resume Sachs el criterio que comparto. Nos ha venido pasando durante los últimos años, desde la década del 80, cuando la crisis del pago de la deuda externa, con todo lo que eso significó para nuestro país, pasando por la época de los ajustes estructurales a los que hemos sido sometidos todos los países del mundo. De allá a esta parte hemos venido de receta en receta, y los países siguen empobreciéndose y de ninguna manera vemos resultados positivos. El cinturón nos lo hemos apretado tanto y el Estado se ha achicado tanto, que la concepción del bienestar social y del bienestar común se ha reducido a su mínima expresión. Y, de ninguna manera, esto ha significado reducción sensible y sostenible de la pobreza en el mundo, muy por el contrario: las condiciones de vida, sobre todo en aquellas áreas de mayor urgencia, por ejemplo África subsahariana, sigue con problemas y con mayores situaciones de peligro que se añaden a la condición de pobreza extrema que ya tenían antes del diagnóstico.

De manera que era importante -a mi juicio- que los organismos internacionales hicieran un alto, como en efecto yo creo que ha ocurrido, en la aplicación de recetas generalizadas, porque es como si todosuviésemos el mismo problema, basándose únicamente en determinados parámetros generales, para diagnosticar

como si todos tuviésemos la misma enfermedad y padeciéramos el mismo grado del mal: la misma medicina para todos. Y eso, sin lugar a dudas, representa que no estaríamos enrumbando nuestras políticas de Estado al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Yo creo que las Naciones Unidas y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo nos plantean una ruta, invitándonos a considerar ocho prioridades, pero no ocho prioridades que se apliquen dogmáticamente en cada uno de nuestros países, sino ocho prioridades que luego tengan concreción en programas en cada país, con políticas de Estado bien definidas y con parámetros adecuados para su seguimiento.

Continuando con Sachs, nos dice que: “para el FMI y el Banco Mundial puede estar muy bien decir que Ghana liberalice su comercio, equilibre su presupuesto y atraiga a inversores extranjeros, pero esto resultará inútil si no se combina con reformas comerciales en los países ricos, con la condonación de la deuda, el incremento de la ayuda financiera extranjera destinada a inversiones en infraestructuras básicas y el apoyo al conjunto de la región occidental de África para mantener la paz”. Esto algunos de nosotros lo dijimos a finales de las décadas del ochenta y del noventa; y para algunos especialistas era entonces una herejía. Pero es que definitivamente no se puede acabar con la pobreza extrema en un país como Ghana, por ejemplo, si no se es consciente de cuáles son las raíces históricas que producen esa pobreza extrema y no se atacan esas raíces.

No se puede acabar con la pobreza extrema en un país si no se tiene conciencia de la necesidad de generar nuevas condiciones para que exista algún elemento de subsidiaridad, porque los que quedaron en el camino no van a regresar a la ruta del desarrollo si no se les provee de una ayuda adicional que lo haga posible. No se puede resolver el problema de la pobreza extrema si no se generan condiciones básicas en el país para posibilitar la reincorporación de vastos sectores de la sociedad al desarrollo pleno. No hay ninguna garantía de superar la pobreza extrema si no se influye en el entorno geopolítico para garantizar condiciones mínimas de convivencia en la región en donde se está actuando, para que fenómenos externos no influyan negativamente en el combate a la pobreza.

Si se agravan los fenómenos migratorios y se pone en

juego la seguridad interna, si existen situaciones reales de rivalidades étnicas, si la guerra es una posibilidad dentro de esa zona no es posible pensar seriamente en un programa que verdaderamente incorpore a los pobres, a las personas que están en condiciones de pobreza extrema a un programa para salir de ella. Si la deuda externa no es un problema que se replantea seriamente como un impedimento profundo de los países pobres para destinar importantes recursos a la infraestructura básica para el desarrollo, entonces no estamos hablando en serio acerca de incorporar a vastos sectores de la población a una vida plena y a sacarlos verdaderamente de la pobreza extrema. No basta con una receta. Hay una multiplicidad de factores que hay que atender para poder, definitivamente, tener éxito en esta tarea.

De manera que, volviendo a la propuesta del autor: el diagnóstico diferencial para la reducción de la pobreza es un arma poderosa de la que ahora hacen uso organismos internacionales para proponer un replanteamiento de las formas de incorporación al desarrollo de la población del mundo que se encuentra en condiciones de pobreza extrema. Y los Objetivos del Milenio precisamente nos invitan a analizar esta tarea desde esa perspectiva, en tanto establecen metas reales y muy precisas, como puntos de referencia no solo para reconocer los errores en los que se ha incurrido en el tratamiento de la economía del desarrollo, sino para que, con metas precisas, podamos en un tiempo determinado influir definitivamente en el desarrollo de nuestro país.

Sachs propone, finalmente, un cuestionario para el diagnóstico diferencial en la formación de los economistas. Afirma que un economista no puede seguir hablando de la pobreza en África solamente por referencia, que tiene que definitivamente tener la capacidad de hacerse de la realidad de ese país para poder diagnosticarlo. Preferiblemente, ir a ese país, incorporarse a su realidad y a su entorno para poder hacer un diagnóstico adecuado.

Sostengo que en el caso de nuestro país, los panameños tenemos una gran oportunidad. Tenemos un país que, incluso, es motivo de envidia en otras latitudes, y se lo digo con conocimiento de causa. Y es que a veces hay que salir del país y verlo desde fuera, ver cómo otros opinan de lo que está pasando en Panamá. Porque nosotros, en la vorágine diaria, no nos empinamos lo suficiente para ver lo

que potencialmente significa Panamá. Acabo de regresar, por ejemplo, de la sesión de instalación del Parlamento Euro-Latinoamericano, un componente importante en la ruta estratégica del acercamiento entre América Latina y Europa. Y no se trata de la instalación de una instancia parlamentaria más. Se trata de un eslabón, en el marco de una estrategia bien diseñada entre América Latina y Europa, para producir niveles importantes de cooperación, de acercamiento, de condiciones propicias entre ambas regiones; de unificación de criterios en organismos y foros internacionales en diversas esferas, como el tema ambiental, los problemas migratorios, los problemas de integración concreta de ambas regiones.

Europa ha decidido no negociar más con países. Chile y México fueron los únicos que pudieron negociar acuerdos bilaterales previos con dicho continente, pero Europa ha decidido renegociar con otras regiones y para Panamá la única alternativa de lograr ese proceso de integración es a través de nuestra integración natural por la vía de Centroamérica. En ese contexto se produce la instalación del Parlamento Euro-Latinoamericano, una instancia de la que nosotros vamos a seguir en el futuro escuchando resultados importantes para América Latina. En esa reunión, a la que acudieron diputados y personalidades importantes de toda América Latina y Europa, solo había felicitaciones para Panamá.

Dos hechos provocaban esas felicitaciones: primero, el referéndum, sus resultados y las perspectivas que se abren para Panamá a partir del proceso de construcción del tercer juego de esclusas, y la consecuente valoración de nuestro país en las oportunidades de negocio que se van a producir. El solo hecho de la inversión de cinco mil doscientos millones de dólares en una economía de tres millones de personas, que constituye la inversión más importante en América Latina proyectada en los próximos diez años. Y, de paso, ocurría que Panamá era incluida en el Consejo de Seguridad de la ONU. Pero no solo que haya sido incluida en el Consejo de Seguridad, sino la forma como Panamá es incluida en esta instancia: resolviendo una crisis hemisférica. Estos hechos son fiel reflejo de la confianza que hay en el continente y en el mundo para con nuestro país. Es decir, si hay un país que podía resolver la crisis era Panamá y, unánimemente, empezando por los dos países que se disputaban el puesto -Guatemala y Venezuela- se coincide en la elección de Panamá.

Hay, indudablemente, una confianza del resto de las naciones del orbe en que aquí, en Panamá, hay un país en el que se puede confiar; un país rumbo al desarrollo. Sin embargo, nosotros los panameños no logramos en ocasiones captar esa realidad que nos es propicia.

Hace poco me contaba el Canciller, que estuvo recientemente en Guatemala con el Presidente en ocasión de la firma del acuerdo sobre la lucha contra la corrupción en Centroamérica, que los propios presidentes centroamericanos le decían con aparente envidia: “Bueno, y ¿hasta cuándo le van a pasar cosas buenas a Panamá? ¿Y nosotros qué?” Y agregaban: “Les aprobaron en referéndum cinco mil doscientos millones de dólares de inversión, y ahora los escogen en el Consejo de Seguridad”. Es que cada vez que se preguntan por una inversión importante en el área, los inversionistas ven primero a Panamá. El índice de desarrollo en Panamá sigue creciendo en relación con la región, y se presagia que Panamá va a ser el primer país del área que va a cumplir con los Objetivos del Milenio, incluso antes de la fecha programada.

¡Así nos ven desde afuera! En este país están pasando cosas importantes y hace falta, entonces, que nosotros mismos nos contagiemos de ese sano optimismo, para poder ser más útiles, para poder acortar los tiempos y ganarle la batalla a la pobreza y a la pobreza extrema, que es la principal tarea que tenemos. La buena noticia es que no es imposible. La buena noticia es que lo podemos hacer en menos tiempo que cualquier otro país de la región. La buena noticia es que estamos en capacidad de rebasar los Objetivos del Milenio. La buena noticia es que, a diferencia de otras épocas, no nos vamos a sentar a pensar en qué es lo que hay que hacer sin tener con qué hacerlo. La buena noticia es que, además de poder planificar lo que hay que hacer, tenemos un país con una economía pujante y en condiciones de generar el con qué hacerlo posible.

Dado lo expuesto, es importante que examinemos el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en el Panamá de verdad, en el Panamá concreto del que nos tenemos que sentir orgullosos y del que todos nosotros somos parte importante. Si nuestros profesionales, si nuestros técnicos, si todos nosotros los políticos somos capaces de asumir con entusiasmo estas tareas, entendiendo el entorno en el que se encuentra el país, yo no tengo la

menor duda de que, de manera mucho más acelerada, vamos a alcanzar estos objetivos.

¿Qué le hace falta al país? A mi juicio, nos hace falta ponernos de acuerdo en políticas de Estado a largo plazo para aprovechar este momento y proyectarlo al futuro. ¡Ojalá lo podamos hacer! Ese es el reto más importante que tenemos hoy como panameños. Tenemos pendiente un diálogo nacional que surgió como compromiso de la coyuntura del referéndum. Creo que dependerá de cómo los panameños y, sobre todo, las fuerzas políticas, acometamos la tarea. Si lo vamos asumir como un diálogo más para salir del paso, no nos sirve de nada. Si lo vamos asumir como un escenario para atrincherarnos cada uno en nuestras posiciones, mejor no lo hagamos, pero si lo vamos a hacer para comprometernos en políticas de largo plazo que le den seguimiento a lo que haremos como país incluso más allá del 2025 -la meta del milenio. Entonces sí vale la pena sentarse a discutir.

El principal aspecto que se debe considerar es la única herramienta eficaz para romper el círculo vicioso de la pobreza: la educación. Yo creo que hay que hacer una revolución en la educación de este país. Y eso va a costar. Hay que romper esquemas que ya se añejaron. Tenemos que volver a sentirnos orgullosos de que la educación básica general pública en este país resulte tan o más eficiente que la particular. Yo nunca estudié ni en una escuela primaria, ni en una secundaria, ni una universidad particular, y aquí estoy. Toda mi vida académica la hice en el sector de educación estatal, y cuando llegué a la Universidad desde el Colegio Abel Bravo de Colón y me encontré con gente de las mejores escuelas particulares del país, nunca me sentí inferior. Siempre pude compartir en igualdad de condiciones los conocimientos que se nos impartieron en la Universidad. Eso no ocurre hoy, y esa es la fatalidad que tenemos nosotros en este país.

Así que, desde mi perspectiva muy particular, nos vamos a sentar a discutir ya no sobre los cumplimientos de los Objetivos del Milenio, sino sobre cuáles son y cómo vamos a cumplir las metas de desarrollo nacional a largo plazo. Yo creo que esa es -para no entrar en

otras consideraciones y solo dejar una reflexión en este momento académico- una de nuestras prioridades y responsabilidades. Tengo plena confianza en que lo podemos hacer, en que las condiciones han madurado lo suficiente en nuestro país, en la sociedad civil y en los partidos políticos. No hay excusa. ¡Ahora sí no hay excusa! Ya no valen las excusas que se esgrimieron en los “bambitos”, en los “coronados” ni en el planteamiento estratégico de la “Visión 20-20”. Ahora, definitivamente, se acabaron las excusas y llegó la hora en la que todos -sobre todo ustedes que son profesionales, que son técnicos, que de manera quizá no evidente ni protagónica, pero sí efectiva- incidamos en lo que pase en este Órgano del Estado. Ojalá tomemos conciencia de que podemos hacer mucho más. Ojalá muchos de ustedes escribieran; hay que escribir en los periódicos, hay que polemizar. ¡Ustedes tienen la capacidad para hacerlo! Son profesionales y muy buenos profesionales. Asumamos entonces la defensa de los intereses nacionales, en el sentido que la Patria, verdaderamente, nos lo está planteando.

Quería hacer estas reflexiones a propósito de la discusión de un tema tan importante, como preámbulo a lo que, estoy seguro, será una excelente intervención en torno al cumplimiento de los Objetivos del Milenio, pero del cumplimiento de los Objetivos del Milenio en Panamá, a la panameña. En las condiciones reales en las que estamos nosotros: con arroz con guandú y bailando salsa, merengue y reggae. A la panameña, pero con tanta responsabilidad y eficiencia como la que pueda exhibir el país más maduro que encontremos en el mundo. Nuestra sociedad pasa por una transición importante en su maduración política. Depende de nosotros, los profesionales, los políticos, el que podamos acompañar ese proceso de elaboración y acelerarlo en jornadas académicas como estas. ¡Vale la pena plantearnos esa meta!

Notas

¹ Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Nacional.

Panamá y el Desarrollo de los Objetivos del Milenio

Carmen Gerald¹

Venimos a compartir cuáles han sido los avances en materia del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El primer informe se presenta en el 2003, en el cual, desde el punto de vista técnico, se trabajaron aspectos de las variables e indicadores sociales y económicos basados en el censo de 1990. El segundo informe que se presenta en el 2005 toma solo los indicadores, se hace una modificación y se llega a la conclusión de que en el primer caso, producto de que la información desde el punto de vista estadístico es mucho más ampliada y más generalizada. Pudiéramos tomar en cuenta para el segundo informe del 2005 la información que arroja la Encuesta Nacional de Niveles de Vida. Esto, con el interés de precisar los aspectos que se habían abordado al inicio, relativos al área de pobreza.

El primer objetivo tiene que ver directamente con la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. El análisis que se tiene en materia de cumplimiento es la suma de la evaluación que se hace tanto del primer informe como del segundo. Decimos, como una recomendación que se tiene en materia del trabajo para el cumplimiento de estos en el ámbito del Gabinete Social, que para lograr el primer objetivo, paralelo a la ejecución de las políticas íntegras de desarrollo, es necesario enfatizar en las acciones dirigidas a los grupos menos favorecidos, como los indígenas, la primera infancia y la población con discapacidad, fundamentalmente a través de la redistribución de los ingresos.

Ese es un elemento que se maneja en los análisis sociales del país, porque la pobreza tiene unas características muy puntuales. Hay características de tipo cultural que están identificadas en el ámbito de la población indígena, producto de que no cuentan con las condiciones. No solamente estamos hablando aquí de oportunidades, sino de potencialidades. En este caso, el Ministerio de Economía y Finanzas ha estimado que el esfuerzo redistributivo mínimo para erradicar la pobreza total en

Panamá, aquí estamos hablando de cifras, significaría transferir directamente a la población pobre el 3.7% del Producto Interno Bruto, y que eso sería más o menos 448 millones anuales, para que esta población asuma el valor de la línea de pobreza general.

Por otra parte, para las personas que están en condición de pobreza extrema que pasen a una condición de pobres no extremos, el esfuerzo redistributivo mínimo sería del orden de los 104 millones anuales, con lo cual este grupo de personas tendría un nivel de consumo anual igual al de la canasta mínima de alimentos. En esto es en lo que se ha venido trabajando.

En el objetivo número 2, observamos que tiene que ver con el logro de la enseñanza primaria universal. Gran parte de la información tiene que ver con la Encuesta Nacional de Niveles de Vida que se hace en nuestro país anualmente. En este caso, nos remitimos a la que se trabajó en el 2004, para presentar el informe del 2005. Se dice que las niñas están siendo formadas para reproducir, ser amas de casa, madres-padres de familia.

Pasamos al objetivo número 3: promover la igualdad entre los géneros y lograr la autonomía de la mujer. Inicialmente, dijimos que hay un nivel de interrelación y de comunicación entre un objetivo y otro. Vemos que el objetivo anterior tiene que ver con la educación primaria, garantizar el acceso a esta y que marca fundamentalmente lo que es la población indígena, en especial las mujeres. Por lo tanto, el siguiente objetivo se concatena con el anterior.

El análisis que se tiene es que para ampliar los logros en la equidad entre los sexos y la autonomía de las mujeres, es necesario incorporar el enfoque de género en las políticas, programas, proyectos estatales y en todos los ámbitos de la vida económica, cultural y política a través de la igualdad de oportunidades.

El objetivo número 4 es reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años. Para el logro de los mejores avances en el caso de este objetivo se requiere

el desarrollo de un sistema de salud orientado a la prevención, en particular la atención materno-infantil con énfasis en la atención profesional del parto, los programas de nutrición, vacunación y de atención a las discapacidades. Aquí guarda relación lo que también ya ha conformado el Ministerio de Salud, específicamente con la comisión que ha dado seguimiento a los Objetivos del Milenio, específicamente en el campo de la atención de niñas y niños, en el campo de la atención materno-infantil.

El objetivo número 5 es mejorar la salud materna. El control de las muertes maternas tiene que ver con la atención en los servicios de salud, pero también con el acceso digno a programas de salud sexual y reproductiva en forma continua, con políticas de género, con la participación del varón en la toma de decisiones de la familia y la educación de niñas y niños con enfoque de género, tanto en el ámbito nacional como local. Se reitera la conveniencia de que, a su vez, la visión que se tiene de familia, de pareja también sea un tanto más integral.

Por lo tanto, se requiere desarrollar acciones dirigidas a posibilitar el acceso a métodos anticonceptivos, a la participación de la familia en el control prenatal, promover la incorporación del varón en el control prenatal y mejorar la demanda pública a través de la información, la educación sexual y la salud sexual y reproductiva. Significa que en materia de salud sexual y reproductiva de la familia, no solamente basta con que la madre o la esposa vaya a realizarse los controles debidos, sino que, a su vez, se asuma como una responsabilidad de pareja.

Objetivo número 6: combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades. Sobre esto, hay un grado de retraso en nuestro país sobre lo cual hay que tratar de aunar esfuerzos. En el caso del SIDA, hay una serie de proyectos que se adelantan con el Sistema de Naciones Unidas y en muchos de los casos también en el ámbito de las instancias del Estado. Aquí, caso concreto, la Comisión Multisectorial del Gabinete Social apunta a la incorporación de un adecuado presupuesto para el cumplimiento de dichos objetivos, porque ese es otro elemento que siempre está presente.

Se hace necesario reducir el impacto de la epidemia de VIH/SIDA mejorando la eficiencia de las acciones de prevención de nuevos casos. Para ello se requiere la

creación de una red efectiva de información, promoción y educación dirigida a la población en general y a grupos con vulnerabilidad, en particular, generando una mayor capacidad de respuesta intersectorial y comunitaria.

Se requiere intensificar las acciones preventivas contra el paludismo y la tuberculosis en las áreas de mayor riesgo, mejorar la higiene ambiental y la vigilancia epidemiológica, coordinar financiamientos y ayudas emergentes en casos de epidemias. Sobre esto, cuando hablamos de mejorar la higiene ambiental también tiene que ver con todo el trabajo que se realiza en las comunidades. Inicia un poco con el trabajo, la familia, pero también tiene que ver con las comunidades y la utilización de los desechos.

Objetivo número 7: garantizar las sostenibilidad del medio ambiente. Es necesario incorporar efectivamente la problemática del desarrollo sostenible a las políticas, programas y proyectos estatales, otorgar en el presupuesto nacional los recursos necesarios para garantizar el desarrollo sostenible.

Entonces, es importante desarrollar la educación ambiental como eje transversal en el currículo formal y no formal, actualizar los estudios sobre emisión de gases de invernadero, que en nuestro país también es una cuestión que está iniciando.

Objetivo número 8: fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio antes del 2015, que es la meta, será necesario introducir cambios en las políticas y prioridades y que los países en desarrollo y desarrollados, las instituciones multilaterales pertinentes hagan un esfuerzo mayor para movilizar recursos financieros nuevos y adicionales.

En este punto, la responsabilidad esencial del financiamiento del desarrollo sostenible descansa en los propios países tanto en el sector público como en el privado reconociendo las dimensiones globales del desarrollo que exigen coordinaciones y concertaciones que se traduzcan en transferencias financieras y tecnológicas de los países desarrollados. También la posibilidad de que Panamá sea beneficiada en calidad de sujeto del financiamiento y de transferencia tecnológica.

Hasta este punto, hemos hecho, de manera rápida, un análisis de los dos primeros informes que ha presentado nuestro país en la etapa en la que nos encontramos. Por ejemplo, el Gabinete Social, en el que estoy participando

como consultora, brindando una asistencia técnica, está en una especie de recogida de información tratando un poco de establecer una especie de inventario de programas, planes, acciones que desarrollan las diferentes instituciones y que, a partir de ese inventario y de los resultados que arrojaron, específicamente el segundo informe de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, estamos estableciendo los lineamientos estratégicos. Tenemos una situación que hemos visto hoy, pero para llegar al 2015, punto que se ha establecido como las metas al 2015, Panamá tiene que tratar de invertir como Estado una serie de presupuestos para que veamos sobre ello.

En materia de presupuesto, la matriz que estamos trabajando actualmente lo que determina un es cuánto es lo que está destinando el Estado panameño para la atención de los aspectos que hemos mencionado.

Hablábamos inicialmente de que Economía y Finanzas dio un aproximado en materia de pobreza, pero recordemos que son ocho los objetivos. En el mes de noviembre, por ejemplo, se ha programado la realización de dos talleres con el equipo técnico de las diferentes unidades de planificación, que tienen que ver directamente no solo con evaluación y monitoreo, sino también con gestión y programación, tratando de vislumbrar mediante ese ejercicio cuánto sería lo que le representa a nuestro país, desde el punto de vista financiero, económico, desde el punto del presupuesto, llegar a la meta mínima de los objetivos trazados.

Notas

¹ Consultora del Gabinete Social.

Origen y Contenido de los Objetivos del Milenio

Amelia Márquez de Pérez¹

Los Objetivos del Milenio es un tema que Panamá ha suscrito en varias oportunidades, no solamente en el 2000, sino también el 2005.

Nos parece que es muy oportuno que la Asamblea haya asumido y haya creado la comisión específica sobre estos temas porque es un órgano de monitoreo del Estado, un órgano que puede dar mucha importancia al seguimiento de los Objetivos del Milenio.

Nosotros tenemos la responsabilidad de coordinar el grupo técnico de seguimiento a los Objetivos del Milenio del Sistema de las Naciones Unidas. Este no es un tema solamente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en adelante PNUD, sino que es un tema de todo el Sistema de las Naciones Unidas y de los países signatarios.

Al inicio del milenio se tuvo la oportunidad de hacer reflexiones críticas y los países se preguntaban cómo iban a encarar un nuevo milenio, en qué condiciones estaban llegando, sobre todo porque el crecimiento de la pobreza en los últimos años ha sido alarmante, y uno de los llamados de atención fue precisamente tratar de buscar mecanismos más efectivos y los Objetivos del Milenio constituyen casi un programa de desarrollo con los mínimos indispensables.

Eso es muy bueno tenerlo en cuenta, que no se trata de los objetivos a lograr como lo más importante, sino todo lo contrario: es que esos objetivos lo que nos están diciendo es que todo país debe garantizar esos mínimos a la población y que si puede elevar y cambiar esos objetivos y subir las expectativas, mejor.

Por otra parte, todos conocemos que no solamente se es pobre por falta de ingreso o por falta de participación, sino también por el desconocimiento de la tecnología: actualmente, el que desconoce tecnología también es pobre en conocimiento y en oportunidades que puede enfrentar. Los niveles de preocupaciones que se plantearon al terminar la década es que los cambios logrados con todos los recursos invertidos, como aquí se señaló, por parte de uno de los expositores, demuestran

que realmente resultados efectivos de cambio han sido muy pocos. Por ejemplo, si nosotros vemos el Informe de Desarrollo Humano del 2002, que fue el primero que se lanzó por parte del PNUD, vamos a encontrar que los niveles de pobreza, que si bien es cierto se reducen al finalizar la década del 90 en razón de los eventos del año 90, que fueron muy particulares y que todos recordamos tristemente, desde las décadas del 70 y 80 la pobreza se mantiene oscilando entre el 37% y el 42%. Entonces, se trata de una pobreza estructural, una pobreza que no es simplemente una condición de escasez o una condición fácilmente cambiable, sino que tiene una raíz histórica muy fuerte y que, por su carácter estructural, no es fácil de abordar ni de cambiar.

Realmente, si nosotros bajamos la pobreza de esos niveles, evidentemente ahí sí se van a producir cambios. Ahora, en los Objetivos del Milenio se focaliza, dentro de la pobreza, la pobreza extrema. Es importante tenerlo en cuenta, porque en la pobreza están los segmentos de bajos ingresos que, de alguna manera, logran sobrevivir, pero en la pobreza extrema no se reúnen las condiciones mínimas indispensables para tener una vida decente. Entonces, en ese sentido los Objetivos del Milenio focalizan no solamente la pobreza extrema como el punto crucial, sino que también señalan el problema de la poca correspondencia de los recursos invertidos con el cambio.

Por esa razón, ustedes ven que, a diferencia de las cumbres que se dieron en la década de los 90, esta vez se trata de aterrizar con indicadores que no serán perfectos, no serán, quizá, lo más completo, pero que llevan a los países a obligarse a medir cuáles son los avances que están teniendo y a cuestionar como están haciendo su inversión social y el uso de los recursos de la ayuda internacional. De allí surge también la necesidad de enfocar una gerencia basada en resultados y no solamente en procesos, o sea que la pregunta no va a ser ya cuántas raciones alimenticias se reparten o cuántas aulas se crean, sino qué beneficios o qué cambios significa eso en educación y qué cambio significa en

condiciones nutricionales de la población; o sea, cómo se traduce eso en mejoramiento de la gente. A eso es hacia lo que apuntan los Objetivos del Milenio.

Por supuesto que la economía globalizada es otro de los elementos que pesan en el contexto y, en ese sentido, tenemos que hacer mención de las desigualdades, que no solamente ocurren entre los países, sino que en el caso de países como Panamá, que con Brasil y Guatemala comparte la peor distribución del ingreso y de la riqueza y, por lo tanto, el problema de la pobreza en Panamá no es simplemente carencia de ingresos, sino de una cantidad de oportunidades sociales que hay que ver en forma conjunta. En ese sentido, el enfoque tiene que ser integral, porque el problema tiene que verse en términos mucho más globales y no simplemente como mejoramiento de ingresos. Por lo tanto, si quisiéramos centrar los objetivos de la conferencia que se hizo en el año 2000, de la que salieron los Objetivos del Milenio, tendríamos que señalar los dos puntos que ahí aparecen. Hacer realidad el derecho al desarrollo, porque de eso se trata: que la gente pueda acceder a los beneficios del desarrollo y a la eliminación de la pobreza, serían los dos grandes puntos que de allí surgen.

Lo antes dicho implica también una serie de condiciones que se han estado señalando en diversas actividades y que hemos tratado de sintetizar en los siguientes puntos:

- En primer lugar, la buena gestión de asuntos públicos; o sea, una gobernabilidad democrática accesible, la transparencia de los sistemas financieros y de resultados, porque no se trata de saber cómo se usan los recursos, sino qué resultados, qué cambios o mejoramientos de las condiciones de vida se están generando en la gente.
- La existencia de un sistema comercial y financiero multilateral abierto que ha dado lugar a todos estos esfuerzos de los Tratados de Libre Comercio. La equidad social que, en el caso de Panamá, es un punto crítico, porque no la hay, pues tenemos poblaciones rurales indígenas marginadas, en condiciones de pobreza extrema que contrastan, por ejemplo, con las condiciones de la población urbana, sobre todo de las áreas metropolitanas.

- La sostenibilidad ambiental es otro de los puntos que se pone de relieve. Creo que en Panamá el cambio es notorio y todos lo podemos ver claramente si pensamos que hace veinte años hablar de ambiente a nadie le interesaba. No obstante, hoy es un tema que, a pesar de que no se han logrado los estándares que quisiéramos, los progresos que ha habido son notorios.
- La promoción de la democracia es otro de los temas fundamentales que están detrás de los Objetivos del Milenio, así como el respeto a los derechos humanos fundamentales incluyendo nuevamente el derecho al desarrollo, que es uno de los derechos de la tercera generación, pues como se sabe, los derechos humanos se clasifican en tres generaciones y este corresponde a los más recientes.
- El fortalecimiento del imperio de la ley nos lleva al tema de la justicia de los esfuerzos que se han venido haciendo como país para mejorar y tener un sistema de justicia que sea satisfactorio para los ciudadanos.

Veamos cómo se resumen los ocho grandes Objetivos del Milenio que se traducen en una serie de metas, y esas metas, a su vez, en indicadores. Así tenemos que para la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, es importante tener en cuenta, cuando vemos los Objetivos del Milenio, que a pesar de que son ocho, el eje central es precisamente el tema de la pobreza, pero donde tenemos mayores problemas es en la salud materna, la mortalidad infantil, el acceso a la educación primaria, que se dan precisamente en las áreas de mayor pobreza. Otro de los temas que también queremos llamar la atención es el de VIH/SIDA que, a pesar de los esfuerzos que se han hecho, el problema está creciendo sobre todo en los grupos más jóvenes, lo cual conlleva a que vaya creciendo la población de niños tanto huérfanos como niños afectados por el SIDA.

Revisemos el objetivo de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. En este objetivo se incluye lo relativo a la eliminación de las barriadas de emergencia o tugurios, así como también los aspectos relacionados con el suministro del agua potable y saneamiento. Y en el fomento de una asociación mundial para el desarrollo hay una serie de metas que no le corresponden a Panamá

porque nosotros no somos países insulares, pero hay otras que sí. Entre esas metas tenemos la deuda, el empleo juvenil, el desempleo juvenil, el acceso a la tecnología y el acceso a los medicamentos que, como algunos de ustedes deben saber, ya los tratados de libre comercio tienen implicaciones sobre los genéricos y eso es una limitante para los países: este será un tema que tendrá que discutirse en su momento.

Los Objetivos del Milenio están interconectados y son interdependientes. Esa es una característica que debemos tener siempre presente, o sea, no es que los objetivos que tienen que ver con salud, son de salud y no cuentan con los demás, es que todo está interconectado fundamentalmente en razón de la pobreza.

Otro elemento que es fundamental tener presente es que constituyen un mínimo. No es el objetivo a lograr; en cierta forma sí, pero no es que vamos a sentirnos satisfechos porque los alcanzamos, sino que estos son los mínimos para que la población pueda tener realmente acceso al desarrollo. Esto se sustenta en un planteamiento de Amartya Sen que nos dice que “no basta con tener las oportunidades, sino que hay que crear las capacidades”. Por ejemplo, en el caso de nosotros en Panamá hemos tenido anteriormente el INAFORP, hoy INADEH, que abre oportunidades de formación profesional y técnica, pero que para tener acceso a esa formación profesional y técnica se debe tener, por lo menos, sexto grado y, en algunos casos, hasta un primer ciclo. Cuando examinamos a la gente que está en la pobreza extrema sus condiciones educativas están muy por debajo de esos mínimos. Entonces, ahí las políticas y las necesidades de la población no se encuentran, más bien se desencuentran. Entonces, hay que nivelar esas capacidades, y ese es el sentido de la red de protección social, que trata de elevar las capacidades para que la gente pueda tener acceso, en un momento dado, a las oportunidades sociales.

Los países se han comprometido a dar un seguimiento estrecho, que involucra vincular las políticas nacionales y los presupuestos con los ODM, situación que todavía Panamá no ha logrado. La información desagregada, o sea la información de los Objetivos del Milenio, está normalmente a nivel de país, pero la intención y el interés es que esto se vaya desagregando y se vaya viendo en los ámbitos de provincias y de distritos para

profundizar y poder localizar mejor dónde están las mayores deficiencias y dónde se necesita colocar mejor los recursos. La Cumbre del 2005 es la reunión que hace la Asamblea General al finalizar los cinco primeros años de haberse creado los Objetivos del Milenio y de haberse aprobado la Declaración del Milenio. Vamos a hacer una síntesis de los acuerdos importantes, porque si ustedes tienen interés en darle seguimiento, en hacer el monitoreo correspondiente, es necesario que los tengan presentes, porque son los compromisos más recientes.

En términos mundiales, los Objetivos del Desarrollo del Milenio van a presentar un cambio bastante positivo, pero más que nada, por los avances de China que va a inclinar la balanza, en forma favorable, en términos de los cambios de la pobreza mundialmente, pero cuando lo vemos en escenarios micros; entonces, vemos que la situación, sobre todo en Latinoamérica, no es tan halagüeña. Si vemos las declaraciones de Máxima Acharya, el director de la CEPAL mencionaba que, alrededor de cinco países, entre los cuales está Panamá, tienen las posibilidades, pero no basta con tener las posibilidades, hay que tomar las decisiones y las acciones de política para que se pueda llegar a lo que se espera.

Las Naciones Unidas se fortalecen como organismo coordinador de la cooperación internacional; se recomienda que se intensifique el seguimiento de las cumbres de la década del 90, y se pide a los países adoptar, para fines del 2006, las estrategias para asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales, particularmente de los Objetivos del Milenio. Actualmente, el Sistema de Naciones Unidas está apoyando al Gabinete Social con una consultoría especializada sobre estos temas, porque por la incomunicación que muchas veces ocurre, se desconocía de este compromiso que se adquirió en el 2005 y que debe estar listo para fines del 2006. Entonces, quizá, no se tenga concluido finalmente para el 2006, pero sí muy avanzado para efectos de que el país pueda contar con estrategias oficiales definidas para lograr los Objetivos del Milenio y promover condiciones positivas de acceso a la información y de respeto de una tradición democrática, para que las políticas económicas puedan más bien fortalecer esas organizaciones y no centrarse en sí mismas como si fueran un eje aparte. También se plantea en la Cumbre del 2005 que se aplique la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

En relación con nuestros avances, Panamá, después de la Cumbre del 2000, ha presentado dos informes de seguimiento de los indicadores del milenio. Uno en el 2003 y el último en el 2005. Allí hay disparidades en términos de objetivos que, incluso, estamos casi por arriba de la meta, y tenemos otros en los que más bien hemos retrocedido y que hay que ponerles atención y, de hecho, en algunos casos ya se está haciendo y tenemos otros en los que estamos bastante lejos.

El Ministerio de Salud, en su afán de cumplir con esto, ha creado un consejo sobre los ODM que ha comenzado a estribarse no en una forma totalmente regular, pero que le ha dado algún tipo de importancia al tema. También, en ese marco, se adoptó el Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo que lleva la Contraloría, pero que se hace en conjunto con el Gabinete Social. En la Contraloría se ha creado la capacidad de monitoreo de los Objetivos del Milenio, lo cual permite tener acceso a sistemas de información, aparte de que es un mérito también la creación de esta subcomisión en la Asamblea Nacional que permite darle importancia al tema y que no se quede simplemente limitado a la esfera del Ejecutivo; no obstante, hay un camino largo por recorrer.

En primer lugar, consideramos que debe haber un mayor compromiso con el cumplimiento más allá del discurso. O sea, muchas veces se recuerdan los Objetivos del Milenio en eventos, pero no hay consistencia entre el discurso y algunas de las políticas que tienen que darles más fuerza a los objetivos que son más difíciles de alcanzar. Por eso, la definición de estrategias, que es el proceso que se está llevando a cabo, es muy importante para poder realmente hacer una vinculación entre el logro de los objetivos y las políticas. Como decía una vez uno de los técnicos de salud: "lo que pasa es que nosotros sí sabemos de los objetivos, pero no preguntamos qué estamos haciendo para asegurar que lo vamos a lograr"; o sea, estamos tratando de mejorar algunos indicadores, porque esa es la norma de lo que debe hacerse, pero no lo estamos haciendo a la luz de los estándares que nos están proponiendo los Objetivos, porque hay que recordar el año 90 como base, o sea que se supone que los cambios que debe haber en el 2015 serán en relación con el año 90. Por ejemplo, se espera que la pobreza extrema se reduzca a la mitad de los datos del 90 para el 2015 y la mortalidad infantil igual.

Hay una serie de estándares a los que tenemos que darles seguimiento, pero que muchas veces se hacen mecánicamente, y no en función de estos compromisos que el mismo país tiene. Eso implica que tenemos que mejorar los indicadores y la información de base y, en ese sentido, la Contraloría y el Gabinete Social han venido desarrollando un esfuerzo sin mucha divulgación, pero un esfuerzo bastante serio y complejo para efectos de ir enriqueciendo los mecanismos de recolección de datos, de sistematización, de organización de la información, porque aunque parezca mentira, nosotros tenemos deficiencias. Tenemos, por ejemplo, un Ministerio de Educación que, hasta hace unos años, tuvo un equipo tecnológico suficiente para poder procesar la información en la sede, pero tenemos todavía regiones donde la información se recoge con palotes, o sea que todo ese tipo de limitaciones incide en la calidad de los datos que manejamos. Esto implica, por supuesto, un desafío, un cambio de los indicadores y, sobre todo, velar por que la población tenga acceso a los productos del desarrollo.

El Sistema de Naciones Unidas ha venido acompañando estos esfuerzos que el país ha venido realizando a través de un proyecto intergerencial que se ha desarrollado con el Gabinete Social para crear mayor sensibilidad acerca del tema y en el marco del cual se han elaborado los dos primeros informes de monitoreo, el del 2003 y el del 2005. Actualmente, se prepara un segundo proyecto intergerencial para fortalecer las capacidades de estadísticas del país, la integración de los ODM a las políticas públicas y fortalecer el trabajo relativo a las estrategias.

Esta oportunidad que la Asamblea se está creando ella misma es muy oportuna, porque dentro de un sistema democrático el monitoreo de la gestión que el Órgano Ejecutivo realiza es competencia de la Asamblea y es una de las oportunidades de ver, por ejemplo, en los procesos de presupuestos y de políticas cómo está respondiendo el Órgano Ejecutivo cuando, precisamente, define su presupuesto y sus políticas a los Objetivos del Milenio.

Por otra parte, a la Asamblea le compete ser el vocero de la ciudadanía para velar por su bienestar, y los Objetivos del Milenio a lo que apuntan es a crear las condiciones mínimas de bienestar para que la población tenga acceso al desarrollo.

Finalmente, pienso que la Asamblea juega un papel

importante en la sensibilización y en la creación de conciencia en la clase política sobre la importancia de estos temas. El hecho, incluso, de la realización de estas jornadas, en mi opinión, es un avance sustantivo, porque no se trata de lo que opinamos, sino de dónde está la información, dónde podemos nutrirnos de los datos, de las estadísticas y de los criterios que nos van

a servir para ayudar a los legisladores a tomar las mejores decisiones.

Notas

¹ Coordinadora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La Democratización Beligerante del Populismo

Gerardo Aboy Carlés*

La dictadura de la Convención no era una usurpación completa, porque la Convención era la misma Revolución concentrada en París, y la Revolución era Francia. En tal momento, el solo gobierno nacional de Francia y de la Revolución era la Convención. La Convención reasumía todos los derechos de la Revolución y de Francia. El primero de esos derechos era salvarse y sobrevivir.

Alphonse de Lamartine, Historia de los Girondinos

1. Introducción

La aparición este año del libro de Ernesto Laclau *La Razón populista* supone un hito en las intervenciones que vienen sucediéndose en las últimas décadas con el objeto de caracterizar un fenómeno cuya nominación ha devenido crecientemente oscura y polisémica.

Laclau ha innovado profundamente en su propia línea de investigación modificando la perspectiva adoptada en su pionero trabajo de 1978. Como se recordará, en “Hacia una teoría del populismo”, el autor argentino había caracterizado al populismo en una dimensión rupturista, como el establecimiento de una dicotomización del campo político a partir de la presentación de las interpelaciones popular democráticas como conjunto sintético antagónico respecto de la ideología dominante. El populismo se hacía allí indistinguible de una nueva y conflictiva incorporación comunitaria. Entre las muchas críticas que recibió el texto de 1978, nuestro interés se centra en aquella escrita en 1981 por Emilio de Ipola y Juan Carlos Portantiero que llevó por título “Lo nacional popular y los populismos realmente existentes”. Sintéticamente, la sustancia de la crítica allí contenida parte de considerar al populismo como una forma particular de transformismo². Se reprochaba a Laclau unilateralizar su conceptualización del populismo a partir de su dimensión rupturista. Para de Ipola y Portantiero si bien los populismos tienen una dimensión inicial de ruptura respecto del orden, acabarían por cerrar y coartar su propia potencialidad disruptiva derivando en la integración de un nuevo orden de tipo organicista. En diversos trabajos (Aboy Carlés 2001, 2002 y 2005) hemos abordado esta crítica y tras apartarnos de la necesidad que los au-

tores otorgan al devenir transformista y la construcción de un orden de tipo organicista, hemos reconocido un elemento a nuestro juicio fundamental que estaba ausente en la inicial formulación de Laclau: la coexistencia en el populismo de dos tendencias contradictorias como son la constitución de una ruptura fundacional en la que el pueblo se constituye antagónicamente respecto del bloque de poder y, por tanto, privilegiando una exclusión radical en el seno de la comunidad política, y, por otra parte, la pretensión hegemónica de representar a la comunidad política como un todo. Nuestra postura particular es que esta tensión entre la representación de la parte y la representación del todo se operó, en el caso de las experiencias del yrigoyenismo y el peronismo argentinos, a partir de un juego pendular que a veces consecutiva, a veces simultáneamente, suponía un mecanismo de inclusiones y exclusiones de la alteridad constitutiva. En otras palabras, esto implica que los límites entre el pueblo como constitución identitaria y el bloque de poder no sedimentaban en un principio de exclusión radical y permanente, sino que constituían fronteras en algún punto inestables y difusas, que supusieron históricamente una constante redefinición del *demos* legítimo que horadó las posibilidades de institucionalización del pluralismo político.

La producción de Ernesto Laclau en los últimos años mostró una particular sensibilidad a esta línea de crítica. Así, en 2001 hacía énfasis en la tensión existente en diversas identidades políticas entre la representación de una parte de la comunidad y la representación comunitaria global. El populismo aparecía allí como una forma particular de negociar esa tensión irresoluble,

postura que compartimos (Laclau, 2001).

En *La razón populista*, al diferenciar claramente los conceptos de *significante vacío* y *significante flotante*, Laclau ha aportado un elemento central para explorar aquella inestabilidad de los límites entre el pueblo y el bloque de poder que es esencial a la política populista. Sin menoscabo de ello mantenemos algunas diferencias con la definición de populismo aportada por el autor argentino en su libro: en primer lugar, respecto de la identificación del fenómeno sin más con la tensión entre la *plebs* y el *populus* como representaciones de la parte y de la totalidad de la comunidad política; en segundo lugar, intentaremos aquí sostener nuestras dudas respecto de la equiparación sostenida por Laclau entre los términos de política, hegemonía y populismo, que harían de este último la forma *tout court* de la política.

2. Plebs y populus, o el juego entre la parte y el todo

Como hemos señalado en diferentes trabajos (Aboy Carlés 2002, 2005), existe una tensión constitutiva de toda identidad política que aspira a crecer en un contexto dado. Nos referimos a las tendencias contradictorias implícitas en la afirmación de la propia identidad diferencial, de una parte, y a la pretensión de expandirse más allá de los propios límites diferenciales, de la otra. Así, una fuerza política con aspiraciones de poder, atraviesa siempre esa disyuntiva que supone toda tentativa de crecimiento: la conversión de lo que inicialmente aparece como el afuera de la nueva identidad diferencial a la propia fe de la identidad emergente, o, ante la resistencia de antiguas identidades sedimentadas, la apertura de un proceso de negociación³ en el que las distintas identidades, la emergente y al menos parte de las previamente sedimentadas, desdibujan sus límites constituyéndose una identidad que ya no se reconoce exclusivamente ni en la ruptura fundacional de la identidad emergente, ni en las características previas de las identidades sedimentadas. Por supuesto que hablamos aquí de tipos ideales: en general, toda identidad política conserva cierta impronta de su fundación que es constantemente reactualizada y reinventada y, difícilmente, alguna identidad política pueda desarrollarse sin ningún tipo de negociación con el resto de identidades que la circundan. Un proceso más cercano al primer tipo sería la progresiva expansión del liberalismo democrático en Occidente en los últimos dos

siglos, uno del segundo, la gradual incorporación de la socialdemocracia a la democracia liberal a lo largo del siglo XX. Una y otra alternativa: la conversión a la propia fe que supone una expansión del límite de una identidad, o, cierto paulatino desdibujamiento de límites, suponen la existencia de operaciones hegemónicas, del juego de las lógicas formales de la equivalencia y la diferencia, la presencia de significantes vacíos y significantes flotantes, que tan claramente han sido desarrollados por Ernesto Laclau y Chantal Mouffe en su radicalización de la inicial concepción gramsciana. Pero volvamos sobre nuestro ejemplo, el mismo ya nos advierte el carácter formal y desnivelado en el que opera nuestra noción de identidad política, ya que la expansión del liberalismo democrático y la liberalización y democratización de la socialdemocracia podrían ser vistas como las dos caras de un proceso de hegemonización liberal democrática. ¿Es tan solo esto lo que ocurre? ¿Acaso el liberalismo democrático no se contaminó de valores y principios característicos de la socialdemocracia en este proceso? Claramente creemos que esto último sucede y que ello es inherente a ese juego de articulación amplificadora que es propio de la hegemonía (el lento camino del nivel económico corporativo al estrictamente político en términos de Gramsci). Un mismo proceso podría entonces ser cabalmente interpretado como expansión de un imaginario o como negociación, conforme al punto de partida de nuestra observación. Si nos permitimos este rodeo es para intentar demostrar que toda identidad expansiva tiende a la hibridación característica de la lógica de la hegemonía, esto es que, como bien señala Laclau (2005), la heterogeneidad social no es el simple exterior de una identidad, sino que es algo que opera al interior mismo de cualquier identidad política: ningún elemento articulado o articulante en una determinada identidad es un simple *significante vacío* capaz de hacer tabla rasa de su particularidad previa, sino que todo momento de una articulación discursiva estará atravesado por un juego inestable, tensionado entre la particularización y la universalización que tanto internamente como en las cadenas de articulación le imponen las lógicas contrarias de la diferencia y la equivalencia respectivamente.⁴

Así como todo elemento articulado en una identidad política está atravesado por una tensión entre su propia particularidad y la protouniversalidad que opera internamente desde el desnivel de la cadena equivalencial

en la que se encuentra articulado (pensemos por ejemplo en un obrero comunista que conforma un grupo partisano con otros militantes antifascistas no comunistas), toda identidad política con pretensiones de expansión reproducirá ese inestable juego entre particularidad y universalidad, entre la afirmación de su diferencia específica y la pretensión de cubrir un espacio más vasto. En nuestro ejemplo, la sedimentación identitaria comunista no desaparece en tanto dimensión particular, pero la identidad del obrero se encuentra parcialmente dividida entre ella y un campo identitario más amplio como el del antifascismo.

En su última caracterización del populismo, Laclau nos dice que este se caracteriza a partir de una tensión que es propia de la ambigüedad que recubre a la idea misma de *pueblo*.⁵ Este puede ser concebido como *populus* —el cuerpo de todos los ciudadanos, o como *plebs* —el conjunto de los menos privilegiados. La creación de una exclusión radical al interior de la comunidad política en la que la parte, es decir la *plebs*, reclama ser el todo —es decir el *populus*— es para Laclau el rasgo distintivo del populismo. Este aparecería entonces como una forma de sobredeterminación del campo político a partir de un conflicto central que sigue oponiendo a dos partes de la comunidad pero en el que claramente una posee la pretensión de encarnar una representación comunitaria global.

Llegados aquí es posible poner en cuestión este supuesto ontológico de Laclau que asimila sin más la constitución de un pueblo, esto es, de una parte que tiene la aspiración hegemónica de convertirse en *pueblo* de un Estado, al populismo. Consideramos que la tensión entre la parte y el todo es más general y que el populismo constituye ya una forma de negociar esa tensión irresoluble entre homogeneización y heterogeneidad de una comunidad política, una forma particular de resolver dicha tensión entre otras alternativas posibles.

La aspiración de una parte a representar la totalidad de la comunidad política podría resolverse de forma diferente: a través de una guerra civil en que la parte impusiera su primacía sobre el todo; a partir de la eliminación del adversario que es la alteridad constitutiva de una identidad, etc. De las guerras de religión al franquismo, de Pol Pot a la limpieza étnica de Milosevic, las tentativas políticas de alcanzar una imposible homogeneidad de la

comunidad política no resisten sin más su automática clasificación como populistas. El análisis de lo que de Ipola y Portantiero (1989) denominaron los *populismos realmente existentes* nos revela un mecanismo, no necesariamente, pero generalmente menos cruento de alcanzar determinados niveles de homogeneización del espacio político.⁶

Como hemos señalado reiteradamente en nuestros trabajos, el populismo constituye una forma particular de negociar esa tensión entre la afirmación de la propia identidad diferencial y la pretensión de una representación global de la comunidad política. Así, las identidades populistas emergen como una impugnación al orden institucional existente, como la encarnación de un supuesto “verdadero país” frente a un orden y unos actores que son devaluados al nivel de una mera excrecencia irrepresentativa. De aquí que el fundacionalismo constitutivo de toda identidad populista esté indisolublemente ligado a una pretensión hegemónica de constituir la representación del verdadero país. La tensión entre la parte, la diferencia fundacional y el todo, es entonces una tensión ambigua: la parte ya se pretende como el verdadero todo en su irrupción fundacional: sea esta la *Causa* yrigoyenista que encarna una supuesta voluntad nacional monista, o, ese “subsuelo de la patria sublevado” que encarna a la “Argentina invisible” que habría alumbrado el peronismo.⁷ Del ambiguo estatuto de esta tensión en que la parte irrumpe pretendiéndose el todo, Silvia Sigal y Eliseo Verón (1988: 49) han derivado que el modelo de llegada de Perón habría supuesto un “vaciamiento del campo político”. En verdad nada así como un “vaciamiento del campo político” puede existir, lo que ocurre es que la aparición de una nueva identidad diferencial en el campo político, como la ocurrida en 1945, ha ido de la mano de un discurso que devaluaba el campo adversario estigmatizándolo como una masa indiferenciada y absolutamente irrepresentativa de un supuesto “verdadero país” que entraría en escena con la nueva fuerza política. Toda fuerza que ingresa en el espacio político con la pretensión de encarnar una representación global de la comunidad debe devaluar e indiferenciar como una mera excrecencia de un pasado anacrónico a las identidades remanentes en el campo político. De no hacerlo, su pretensión de encarnar a la nación misma aparecería atravesada *ab initio* por una falla de origen que pondría al descubierto su carácter de mera parte de la comunidad.

Ahora bien, de una parte la impronta novedosa del discurso fundacional oculta las continuidades existentes entre la nueva identidad y el orden político previo. Sea el caso de diversos actores radicales o peronistas que fueron partícipes del repudiado orden precedente, o signifique esto la subalternización y el ocultamiento de la densa trama organizacional que fue constitutiva del movimiento peronista y de la que se valdría Perón para diluir los movimientos autónomos del sindicalismo.

La emergencia de identidades populistas que pretenden una representación comunitaria global pronto choca con la resistencia de identidades sedimentadas que demuestran una menor plasticidad para el cambio que aquella que aparecía propuesta en la impronta fundacional. Dicho de otro modo: aquel quimérico “verdadero país” que supuestamente alcanzaba la luz pública con la emergencia del movimiento se convirtió en un horizonte siempre diferido dado que la heterogeneidad es inherente a la interioridad misma de todo espacio homogéneo. De la apuesta a una futura regeneración de los actores que convertiría la venalidad en virtud en el caso del yrigoyenismo a los movimientos pendulares del peronismo, uno y otro ejemplo nos revelan un mecanismo particular de lidiar con la imposibilidad fáctica de encarnar una representación global de la comunidad ante la evidencia de una sociedad dividida que siguió a la irrupción de los movimientos populistas.

En las conclusiones a su libro *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*, Silvia Sigal y Eliseo Verón sostienen que “Si Perón no se convirtió en un líder totalitario fue, paradójicamente, gracias a la diferencia entre su propio dispositivo y el de la democracia: ésta posee un dispositivo para ‘decidir’ entre los contratos de creencia, mientras que, lo hemos dicho y repetido, Perón nunca quiso ‘decidir’ entre las posiciones que desgarraban a su movimiento. Ese rechazo lo salvó, de alguna manera, del totalitarismo: porque en las condiciones descritas, decidir a favor de una posición dada no habría sido nunca un acto *indeterminado*. A diferencia del dispositivo de la democracia, el del peronismo no tuvo nunca un mecanismo de decisión que permitiera desbloquear las creencias. Fue por ello que (en reconocimiento) a partir del momento en que una de esas posiciones –la de la Juventud– comenzó a exigir un contrato positivo de creencia, se generó una situación insostenible.” (Sigal y Verón, 1988: 241).

Este largo pasaje correspondiente a la fase terminal de la matriz populista nos revela varias cosas: en primer lugar, la heterogeneidad interna de la propia identidad peronista. Ahora bien, esa heterogeneidad que por la radicalidad alcanzada en los años de la proscripción colapsa el mecanismo populista en los años 70 del siglo pasado, es ciertamente distinta de aquella que signara el surgimiento del movimiento. Sabemos, no obstante, que la heterogeneidad es internamente constitutiva de todo espacio homogéneo, al tiempo que, difícilmente, una identidad no se contamine o impregne de la heterogeneidad externa a su propio espacio solidario, esto es de elementos del campo adversario a los que se pretende reducir o representar en esa aspiración imposible de encarnar a la comunidad global. En segundo lugar, advertimos que un indecible en la gestión de un marco heterogéneo de creencias es el elemento que para Sigal y Verón permitió la vigencia de la identidad peronista como tal. Las características específicas de esa gestión de la indecisión son entonces un problema a abordar. Finalmente, Sigal y Verón nos hablan de una situación insostenible generada por la demanda de decisión de una parte del peronismo, ahora bien, esta radicalización de la tensión interna identitaria no parece ajena al mecanismo mismo a través del cual la gestión de la heterogeneidad tuvo lugar. Debe ser algo que ya estaba presente en la gestión de la identidad lo que al radicalizarse, al hacer de la demanda de reducción de la heterogeneidad una bandera, acabó con el juego que había permitido una inusual coexistencia en el movimiento. En el apartado siguiente nos proponemos abordar el mecanismo específico de gestión de la heterogeneidad que caracterizó a las experiencias populistas argentinas.

3. La homogeneización imposible o el péndulo democratizador del populismo

En su memorable *Ensayo sobre el pensamiento reaccionario* de 1957, el agudo pesimismo de Émile Cioran nos advertía ya que “Lo trágico del universo político reside en esa fuerza oculta que conduce a todo movimiento a negarse a sí mismo, a traicionar su inspiración original y corromperse a medida que se afirma y avanza” (Cioran, 1992: 46). Así para el célebre rumano radicado en París, sólo el estado prerrevolucionario, en el que los espíritus se adhieren al doble culto del futuro y de la destrucción, era verdaderamente revolucionario. Cioran ve una fata-

lidad en toda ruptura, que es la tendencia inveterada a traicionar su propio origen. El desplazamiento de toda frontera política fundacional era para Cioran tan ruin como inevitable. Si en la fuerza argumental de Cioran sobrepasa su baja estima de la condición humana, sabemos en cambio que la inestabilidad de toda frontera política radica no tanto en la voluntad de los hombres, sino en la presencia misma de una heterogeneidad social que reduce la estabilidad de cualquier frontera a través de desniveles estructurales desde los que las lógicas de la diferencia y la equivalencia hacen provisórios los límites de toda identidad.

La emergencia del populismo, como la de cualquier identidad, supone la aparición de una solidaridad atravesada por la heterogeneidad. Identidad que, aspirante a una representación comunitaria plena, enfrenta alteridades que no son la pura excrecencia de un pasado anacrónico sino adversarios con los que se deberá lidiar. La construcción de un espacio relativamente homogéneo supone, por tanto, ese doble proceso de asimilación y rechazo, de inclusión y exclusión de la alteridad constitutiva, porque es sólo ese proceso el que permite gestionar la heterogeneidad interna y externa de un movimiento que mantiene la aspiración a una representación global de la comunidad cuando el camino no es ni la guerra civil ni el exterminio del adversario.

El reciente desarrollo por Ernesto Laclau del concepto de *significante flotante* es de fundamental importancia para comprender la lógica de estos procesos de desplazamiento de la frontera identitaria. Laclau nos pone el caso de una demanda que recibe la presión estructural de proyectos hegemónicos rivales; es decir, de una demanda cuyo sentido permanece indeciso entre cadenas equivalenciales alternativas. Plantea el autor que si los significantes vacíos se vinculan con la construcción de una identidad popular una vez que una frontera estable se da por sentada, los significantes flotantes en cambio aprehenden conceptualmente la lógica de los desplazamientos de esa frontera (Laclau, 2005: 165-167).

Ejemplos diversos podrían citarse para ilustrar estos desplazamientos. Así, en el caso del yrigoyenismo, la impronta regeneracionista es el medio de sortear los obstáculos que la resistencia de las antiguas identidades impone a la aspiración de una representación comunitaria. Si la demanda por la libertad del sufragio tiende a una

dicotomización del campo político que atravesará a las propias fuerzas conservadoras, una y otra vez el yrigoyenismo sostendrá que su lucha no es contra hombres, sino contra prácticas, despersonalizando el campo adversario y apostando a una regeneración de los actores del antiguo orden en un horizonte diferido. De esta forma, bajo el supuesto de una reconversión de las prácticas venales del ayer en la virtuosa ciudadanía del mañana, el yrigoyenismo mantuvo viva esa aspiración a una representación de la comunidad global a través de un incesante juego de sustituciones entre el país real y el país verdadero; incorporando o expulsando al adversario político del campo legítimo de la representación conforme a las necesidades de la coyuntura; repudiando o incorporando aquellas prácticas que se demonizaban.

Este juego de desplazamiento de fronteras puede encontrarse al interior mismo de un documento de Yrigoyen. El 24 de abril de 1917, el Presidente firmó el decreto de intervención a la Provincia de Buenos Aires, distrito que se mantenía en poder de los conservadores encabezados por el gobernador Marcelino Ugarte. El radicalismo yrigoyenista, imbuido de una lógica democratizante, apuntaba a la creación de un espacio político homogéneo en el conjunto del territorio nacional, meta que lo llevó a entrar en tensión con ciertos preceptos hasta entonces sedimentados de la organización federal del Estado.⁸ Durante la primera presidencia de Yrigoyen, entre 1916 y 1922, se produjeron diecinueve intervenciones a las provincias. Leemos en los considerandos del decreto de intervención a Buenos Aires:

“Que los gobiernos que menosprecian la soberanía de los pueblos no se sostienen sino en apariencia, desde que lo hacen contra los designios superiores que deben regirlos y contra la legítima representación; y por sus extremadas injusticias concluyen por perder, en un momento dado, todo lo que han absorbido en largos años de detentación. Que ésa es precisamente la situación del Gobierno de la provincia de Buenos Aires sobre el que gravita el mandato constitucional que impone su cesación, o el pronunciamiento público que sanciona su derrocamiento, en los mismos términos a que se encontró abocado desde las horas iniciales de la reparación histórica que asumiera la Nación, pero con agravantes tales que su desaparición ha asumido los caracteres de un clamor público y de una

imposición impostergable de la moral política.”⁹

El gobierno federal aparece aquí como un garante de la soberanía de *los pueblos*, en una no inocente concesión a los principios del federalismo. La referencia inequívoca a la provincia como ejemplificación particular deja sin efecto para nuestro objeto la distinción entre soberanía y autonomía que el debate de los constitucionalistas en materia de intervenciones federales ha construido a lo largo de décadas. El principio de homogeneización política del territorio, invocando el deber gubernamental de garantizar el cumplimiento de la ley en todo el espacio nacional, aparecía aquí todavía sujeto a una concepción pluralista de la organización territorial, en la que la soberanía popular radicaba en *los pueblos* de cada provincia, soberanías en cuya defensa intervenía el poder federal. Pero leemos más abajo en el mismo decreto:

“el pueblo de la república, al plebiscitar su actual gobierno legítimo, ha puesto la sanción soberana de su voluntad a todas las situaciones de hecho y a todos los poderes ilegales. Que en tal virtud, el poder ejecutivo no debe apartarse del concepto fundamental que ha informado la razón de su representación pública, sino antes bien, realizar, como el primero y más decisivo de sus postulados, la obra de reparación política que alcanzada en el orden nacional debe imponerse en los estados federales, desde que el ejercicio de la soberanía es indivisible dentro de la unidad nacional, y desde que todos los ciudadanos de la república tienen los mismos derechos y prerrogativas. Nada más justamente señalado, entonces, que el ejercicio de las facultades constitucionales del poder ejecutivo de la nación, para asegurar el cumplimiento en los estados de la misma solución, en unidad armónica y solidaridad absoluta.”¹⁰

Lo primero que advertimos es que la fuente de la soberanía ha variado a lo largo del texto del decreto. Ya no se trata de una soberanía de *los pueblos*, sino que se afirma que “el ejercicio de la soberanía es indivisible dentro de la unidad nacional” luego de haber sostenido que el Poder Ejecutivo Nacional es la “expresión real y efectiva de la soberanía”.¹¹ *Un pueblo*, el de la República, aquel que concedió un supuesto mandato plebiscitario a Yrigoyen, ha venido a colocarse como único depositario de la soberanía. Este solo decreto es demostrativo del tipo de desplazamientos de los que nos estamos ocupando. La tensión entre la tendencia a la homogeneización

democrática, contraria al principio federal de organización del Estado, intenta una y otra vez imbricarse con principios contradictorios y reafirmarse en su postulado inicial. La fuente de la soberanía aparece como un significativo flotante, alternativamente enlazado a la provincia, a la nación, o, a la supuesta expresión de esta (el Poder Ejecutivo) en un intento de negociar la tensión que una realidad heterogénea presenta.

El mismo juego entre el planteamiento de una abrupta frontera política y el borrado de esa frontera nos depara el discurso peronista. Tomemos por ejemplo los límites de la solidaridad nacional que operaron alternativamente como un principio de dicotomización de la comunidad política o como el articulador de una sutura homogeneizante de todo el espacio comunitario. Dijo Perón el 25 de junio de 1944:

“Uno de los postulados de la Revolución del 4 de junio es la unión de todos los argentinos. El exceso de individualismo había llegado en nuestro país a una disociación. Comenzábamos a ser, cada uno de nosotros, enemigo de todos los demás. Los fraccionamientos políticos y, dentro de los partidos, la división en sectas o caudillajes, habían separado totalmente al pueblo argentino. Nosotros deseamos que, en esta tierra, no haya más que argentinos unidos por el gran sentimiento de la nacionalidad”.¹²

Resulta claro aquí que la solidaridad nacional actúa como un espacio de cierre de la conflictividad al interior de una comunidad constituida por el conjunto de los argentinos independientemente de su filiación política. La argentinidad aparece como un lazo homogeneizador que recubre desencuentros y extravíos del pasado. Todo argentino aparece incluido en el campo legítimo de la representación política en un discurso que, más que desarrollar una inclusividad pluralista, tiende a desconfiar de la diferencia y recubrir la heterogeneidad bajo el homogéneo lazo de la nación.

En su discurso a la Asamblea Legislativa del 1º de mayo de 1950, Perón esboza una concepción completamente diferente de los alcances de la identidad nacional. Dijo allí:

“Podrá quedar tal vez, en nuestra tierra, algún antiguo explotador del trabajo humano que no pueda concebir una Nación Argentina socialmente justa; o algún astuto

dirigente marxista a sueldo de intereses extraños a quien no le convenga nuestro justicialismo, porque le hemos hecho perder todos los argumentos que antes tenían; quedará quizá algún viejo abogado de empresas extranjeras que añore las épocas de los Bemberg, cuando también se pagaba la traición y que no quiera saber nada con esta nueva Argentina que nosotros proclamamos económicamente libre; y tal vez quede algún grupo de hombres sin patria y sin bandera que no pueda querer que seamos una Nación políticamente soberana desde La Quiaca hasta la Antártida y desde los Andes hasta las Malvinas... ¡pero ningún argentino de bien puede negar su coincidencia con los principios básicos de nuestra doctrina sin renegar primero de la dignidad de ser argentino!”¹³

Advertimos aquí que los límites de la solidaridad nacional ya no recubren al conjunto de la comunidad. El adversario, aquel que niega su coincidencia con los principios básicos de la doctrina peronista, ha sido expulsado de un espacio nacional reducido a lo popular. El espacio de la representación política legítima se ha reducido al propio espacio de la identidad peronista. Sin embargo, como en el yrigoyenismo, quedará una puerta abierta a la regeneración de los actores que preanuncia el posible retorno a una nueva inclusión del adversario en el espacio de la representación legítima:

“Nosotros hemos entregado nuestro movimiento al pueblo; y mientras ellos no se conviertan en pueblo, es decir, mientras no aprendan a trabajar, mientras no sientan en sus carnes mismas el dolor de sus hermanos y el dolor de la patria como si fuese su propio dolor, no podrán volver a gobernar, puesto que desde nosotros en adelante para gobernar se necesita como única y excluyente condición tener carne y alma de pueblo.”¹⁴

La nación misma aparece como un significante flotante que puede recubrir en un mismo espacio solidario bien a la totalidad de la comunidad, bien solo a una parte de ella. Lo significativo en estos desplazamientos de frontera es cómo el flotamiento del significante no se da entre dos cadenas equivalenciales compuestas por fuerzas políticas antagónicas. Es en el seno de la misma identidad peronista en donde el significante nación fluctúa. De este modo, el mecanismo de inclusión y exclusión del adversario funciona como un regulador no solo de la heterogeneidad externa (incluida/excluida), sino

de la propia heterogeneidad fundacional del movimiento. Comenzamos a ver cómo en estos desplazamientos pendulares de fronteras, en esta suerte de barrido a través de una ruptura fundacional que se borra, diluye y posteriormente se vuelve a reinscribir, se juega ese intento imposible por compatibilizar la propia diferencia con una representación comunitaria global.¹⁵

Cierto es que cualquier selección de pasajes, como la que aquí hemos utilizado para ejemplificar los movimientos de frontera en la solidaridad nacional, puede ser cuestionada. Agregaremos que similares movimientos de lo que alegóricamente hemos denominado “pendulación” pueden observarse en discursos de Perón muy próximos en el tiempo. Así, el 15 de julio de 1955 y tras los bombardeos del mes anterior sobre la Plaza de Mayo, Perón anunció:

“La revolución peronista ha finalizado; comienza ahora una nueva etapa que es de carácter constitucional, sin revoluciones, porque el estado permanente de un país no puede ser la revolución. ¿Qué implica eso para mí? La respuesta es muy simple, señores: dejo de ser el jefe de una revolución para pasar a ser el presidente de todos los argentinos, amigos o adversarios. Mi situación ha cambiado absolutamente, y al ser así, yo debo resolver todas las limitaciones que se han hecho en el país sobre los procedimientos de nuestros adversarios, impuestas por la necesidad de cumplir los objetivos, para dejarlos actuar libremente dentro de la ley, con todas las garantías, derechos y libertades”.¹⁶

Tan solo un mes y medio después, la crispación política lo llevaría a abandonar todo ensayo conciliatorio en el célebre discurso del 31 de agosto de 1955:

“A la violencia hemos de contestar con una violencia mayor (...) Con nuestra tolerancia exagerada, nos hemos ganado el derecho a reprimirlos violentamente. Y desde ya establecemos como una conducta permanente para nuestro movimiento: aquel que en cualquier lugar intente alterar el orden en contra de las autoridades constituidas, o en contra de la ley o de la Constitución, puede ser muerto por cualquier argentino (...)

“Esta conducta que ha de seguir todo peronista no va dirigida solamente contra los que ejecuten actos de violencia, sino también contra los que conspiren e inciten.

“(…) La consigna para todo peronista, esté aislado o dentro de una organización, es contestar a una acción violenta con otra más violenta. Y cuando uno de los nuestros caiga, caerán cinco de los de ellos (…) Veremos si con esta demostración nuestros adversarios y nuestros enemigos comprenden: si no lo hacen, ¡pobres de ellos!”¹⁷

En este caso, no es la inclusión/exclusión respecto del propio movimiento, sino los límites mismos del campo político legítimo y la tolerancia respecto de la heterogeneidad externa lo que está en juego.

Consignas fuerza del peronismo como la de “justicia social” estuvieron sujetas a similares desplazamientos. Esta será la bandera de la expansión de los derechos sociales, pero al mismo tiempo consistirá en la acción preventiva para ahuyentar el fantasma de la lucha de clases y deslindar la propia identidad de aquella de las formaciones tradicionales de las izquierdas. La justicia social es al mismo tiempo una consigna profundamente reformista y una bandera de orden y esto en virtud de su flotamiento, flotamiento que se da al interior de la propia identidad peronista más que entre proyectos hegemónicos alternativos. Cuando una y otra vez se concibe al peronismo como un campo de lucha entre proyectos hegemónicos antagónicos internos al movimiento se soslaya el hecho de que es precisamente el juego pendular entre alternativas contrapuestas el que en su fase expansiva le garantizó la amplitud de su representación. Así, el liderazgo y la gestión de la identidad se construyen en una pendulación entre la heterogeneidad interna y externa del propio movimiento. Cuando el contrato de creencia del que nos hablan Sigal y Verón intenta ser definido en forma unilateral (como ocurrió tras la radicalización del exilio con la juventud peronista y como ya había sucedido con sectores del laborismo en los albores del movimiento), aquellos que guardaron su fidelidad a la ruptura fundacional serían considerados agentes disolventes porque ponían en cuestión el núcleo último que garantizaba la amplitud de la representación identitaria peronista.

Lo que no capta en toda su amplitud el desarrollo de Laclau del papel de los significantes flotantes en la determinación de una frontera es que el flotamiento de una demanda puede no darse entre dos proyectos hegemónicos antagónicos y dos identidades en pugna,

sino al interior mismo de una de esas identidades en un juego en que la heterogeneidad interna y la heterogeneidad externa de una identidad son conjugadas a través de un movimiento pendular que pretende alcanzar la imposible representación de un espacio comunitario homogéneo. En el populismo tenemos un mecanismo particular para intentar dominar la heterogeneidad que no se reduce a la captación de simples demandas neutrales y susceptibles de ser articuladas en proyectos hegemónicos contrapuestos, sino un proceso en el que la identidad emergente avanza sobre el propio espacio de la alteridad incorporando y expulsando los momentos constitutivos de ésta. De esta forma, “la especificidad inclusiva del populismo” de la que nos habla Sebastián Barros (2003 y 2005) no está dada simplemente por una ruptura fundacional que hace presente lo irrepresentable en un espacio de representación que por este motivo es puesto en cuestión: por este camino estamos en la formulación unilateral del populismo como ruptura del Laclau de 1978. La especificidad del populismo está dada justamente por la negociación entre su propia ruptura fundacional y el espacio de representación que se ha visto conmovido y desestabilizado por la aparición de la nueva identidad y esa negociación es un compromiso desarrollado a través de la pendulación entre la propia ruptura y el antiguo campo de identidades sedimentadas, entre la diferencia y la negociación de la diferencia que permite mantener la ilusoria posibilidad de encarnar una representación global de la comunidad. Es por esta razón que los populismos han sido fuerzas democratizantes, porque su homogeneización osciló entre la beligerancia y el compromiso, porque establecidos como diferencia, borrar y reinscribieron su origen una y otra vez, dando cuenta de una sociedad profundamente heterogénea pero construyendo desde la política los mecanismos para impregnar al conjunto de la comunidad en un incesante juego que apostando a la regeneración de los actores concilió el presente y el pasado en un proyecto de futuro cuyo inestable devenir supuso muchas veces un incremento de la conflictividad intra y extra identitaria, pero cuyos resultados en términos de la homogeneización de derechos –y ello es constitutivo de la idea misma de democracia- vertebraron ese espacio nacional integrado que fue característico de la Argentina durante buena porción del pasado siglo. El costo de la pendulación no fue menor: el recurrente mecanismo de inclusión y exclusión

del adversario del propio campo de la representación política legítima supuso una constante inestabilidad del *demos* que volvió quimérica la institucionalización de un régimen político pluralista.

4. A modo de conclusión: Ernesto Laclau y los límites del populismo

En *La razón populista* Laclau construye su concepto de populismo en base a tres variables:

“relaciones equivalenciales representadas hegemonícamente a través de significantes vacíos; desplazamientos de las fronteras internas a través de la producción de significantes flotantes; y una heterogeneidad constitutiva que hace imposibles las recuperaciones dialécticas y otorga su verdadera centralidad a la articulación política.” (Laclau, 2005: 197).

No abundaremos en ejemplos, pero es claro que la presencia de significantes vacíos, significantes flotantes con desplazamientos de fronteras, y la heterogeneidad constitutiva, son rasgos característicos de una amplia variedad de identidades políticas no reductibles al populismo. Podríamos encontrarlos aun en el proceso de constitución de identidades que se reclaman como diferenciales y en las que no vemos ese exceso equivalencial que pretende alcanzar una representación comunitaria global: de los Panteras Negras, a las minorías sexuales. Cuando Laclau intenta formalizar una definición de populismo, vemos que se pierde incluso aquella tensión entre *plebs* y *populus* que había sido central en su argumentación a lo largo del libro.

El concepto de populismo, tan magistralmente desarrollado por Laclau en su última obra, tiende a diluirse en sus definiciones y así en diversos pasajes se asocia como equivalentes las nociones de política, hegemonía y populismo: la razón populista sería “la razón *tout court*” de la política (Laclau, 2005: 179) y lo político se habría convertido en sinónimo de populismo (Laclau, 2005: 195). Las articulaciones institucionalistas, serían por el contrario para Laclau la muerte de la política y su reabsorción por las formas sedimentadas de lo social. Al separar tan radicalmente las articulaciones institucionalistas (en las que la formación discursiva a través de la lógica de la diferencia ha logrado estabilizar un sistema de posiciones sedimentadas y comprende a la comunidad) y las articulaciones que llama populistas

(y que imponen una dicotomización del campo político entre dos cadenas equivalenciales), Laclau ha obviado la relación que el populismo establece con la comunidad global, esa constante negociación entre el pasado y el futuro que se opera a través del sistema de inclusiones y exclusiones del campo adversario y que es la garantía de supervivencia de su imposible aspiración a representar globalmente a la comunidad. Creemos que es precisamente este desplazamiento inestable de fronteras de la nueva identidad sobre el entorno lo que cabalmente señala Laclau cuando sostiene que “El ‘pueblo’ siempre va a ser algo más que el opuesto puro del poder” (Laclau, 2005: 191), que es lo mismo que afirmar –valiéndonos por una vez de la equivocidad del significante- que el pueblo nunca va a ser plenamente el pueblo precisamente por ese constante juego de sustituciones entre *plebs* y *populus*.

Como hemos dicho, el populismo es, para nosotros, una forma particular de negociar esa relación entre la afirmación de la diferencia fundacional y la pretensión de encarnar una representación global de la comunidad a través de un sistema pendular característico de inclusiones y exclusiones. No cualquier pendulación entre equivalencia y diferencia es populista, ya que de ser así deberíamos conceder que toda identidad lo es. Solo un sistema que agudiza constantemente esa tensión a través de un extremado juego de inclusiones y exclusiones constituiría una identidad populista *tout court*. Aquí vemos la raíz de la equivocidad del término populismo, ya que lo que define a una identidad como populista es, en última instancia, una cuestión de grado: cuando el mecanismo de inclusiones y exclusiones se convierte en la forma específica de intentar la imposible reducción de la heterogeneidad externa como heterogeneidad interna hablaremos de populismo. De allí que el *regeneracionismo* sea una marca distintiva de los populismos, la garantía de vigencia de un horizonte inalcanzable que mantiene viva la promesa de una sociedad reconciliada en que la *plebs* será efectivamente el *populus* porque el adversario mismo devendrá *plebs*. Pero la heterogeneidad no se reduce a las identidades presentes en una formación política, sino que es la puesta en cuestión de toda identidad: la heterogeneidad es la amenaza de lo real frente al orden simbólico y es por ello que hablamos de una tentativa imposible de conjurarla a través de un juego pendular.

Dicho esto, es claro que si compartimos con Laclau que hegemonía es sinónimo de política, ya que aquella es la forma misma de constitución de lo social, no podemos, en cambio, seguirlo en la asimilación de ambas nociones a la de populismo. Este es una forma específica de sobredeterminación de la formación política por la lógica equivalencial, mientras que serían posibles otras diversas formas alternativas de negociación entre diferencia y equivalencia, entre la representación de la parte y el intento de alcanzar una representación comunitaria.

Si nuestra posición es correcta, aun cuando el populismo tendría serias imposibilidades para institucionalizar el pluralismo en función de la constante inestabilidad del *demos* legítimo, ya no constituiría el reverso opuesto de la institucionalización¹⁸. Hemos visto como es el propio juego de pendulación entre la representación de la *plebs* y la representación del *populus* el que crea espacios de homogeneización comunitaria que muchas veces sobreviven a las experiencias de este tipo: los procesos de ciudadanización que supusieron diversas experiencias populistas son una clara muestra en este sentido. Entre la pretensión hegemónica de representar a la comunidad a través de la inclusión y la reafirmación faccionalista de su propio origen, los populismos han navegado aguas turbulentas intentando gestionar y reducir la complejidad de lo social, encarnando compromisos entre el pasado y el futuro imprescindibles para conducir rápidos procesos de modernización política y social en contextos particulares. La radicalización del propio juego pendular trajo consigo la aparición de fuertes oposiciones bipolares que, circunstancialmente aliadas, terminaron por sellar su destino. Si el horizonte de una comunidad reconciliada que animó a los movimientos populistas pareció desmentido por la realidad de una sociedad dividida que siguió a su impronta, fue justamente a través de ese compromiso entre el pasado y el futuro que animó el juego pendular como lograron la institucionalización de ciertos derechos que los convirtieron en inequívocos agentes de democratización.

BIBLIOGRAFÍA

-Aboy Carlés, Gerardo (2001). Las dos fronteras de la democracia argentina. La redefinición de las identidades políticas de Alfonsín a Menem. Rosario. Homo Sapiens.

—————(2002). “Repensando el populismo”. *Revista Política y Gestión* N° 5. Buenos Aires.

—————(2005). “Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemónismo y la refundación”. *Estudios Sociales (Revista Universitaria Semestral)* N° 28. Santa Fe. Universidad Nacional del Litoral.

-Barros, Sebastián (2003). “La especificidad inclusiva del populismo”. Ponencia presentada al VI° Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP. Universidad Nacional de Rosario.

-Barros, Sebastián (2005). “Espectralidad e inestabilidad institucional. Acerca de la ruptura populista”. Ponencia presentada al VII° Congreso Nacional de Ciencia Política, Saap. Córdoba, 15 al 18 de noviembre.

-Cioran, Émile (1992) [1957]. “Ensayo sobre el pensamiento reaccionario (A propósito de Joseph de Maistre)”. En, del autor, Ejercicios de admiración, Barcelona, Tusquets.

-de Ipola, Emilio (1983). Ideología y discurso populista. Buenos Aires. Folios Ediciones.

-de Ipola, Emilio y Juan Carlos Portantiero (1989) [1981] “Lo nacional popular y los populismos realmente existentes”. En Emilio de Ipola, Investigaciones políticas. Buenos Aires. Nueva Visión.

-Delamata, Gabriela y Gerardo Aboy Carlés (2001). “El Yrigoyenismo, inicio de una tradición”. *Revista Sociedad* N° 17/18. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

-Grosso, Alejandro (2001). “Interpreting Vargas and Perón: representation and subjectivity in populist identification”, European Consortium for Political Research, del 6 al 8 de septiembre, University of Kent, Canterbury.

-Laclau, Ernesto (1978). “Hacia una teoría del populismo”. En Ernesto Laclau, Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo. Madrid. Siglo Veintiuno.

-Laclau, Ernesto (1979). “Ruptura populista y discurso”. Anexo incluido en la comunicación de Laclau “Tesis acerca de la forma hegemónica de la política”. Seminario sobre Hegemonía y alternativas populares en América Latina. Morelia, México, 1980 (mimeo).

-Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1987). Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia. Madrid. Siglo Veintiuno.

-Laclau, Ernesto (1993). Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo. Buenos Aires. Nueva Visión.

-Laclau, Ernesto (2001). Prefacio a Gerardo Aboy Carlés, Las dos fronteras de la democracia argentina. La redefinición de las identidades políticas de Alfonsín a Menem. Rosario. Homo Sapiens.

-Laclau, Ernesto (2005). La razón populista. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

-Melo, Julián (2005). "Federalismo y democracia: Un análisis en torno de la transición democrática y el debate constituyente de 1994". Revista Política y Gestión N° 8. Buenos Aires.

-Melo, Julián (2005). "¿Dividir para reinar? La política populista en perspectiva federal" ponencia presentada al VII° Congreso Nacional de Ciencia Política, Saap, Córdoba, 15 al 18 de noviembre de 2005.

-Scherlis, Gerardo y Mario Justo López (h) (2005). "La aplicación de la Reforma. 1912-1916". En Mario Justo López (comp.) De la República oligárquica a la República democrática. Estudio de la reforma política de Roque Sáenz Peña, Buenos Aires, Lumière, Cap. VIII.

-Sigal, Silvia y Eliseo Verón (1988) [1986]. Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista. Buenos Aires. Hyspamérica.

-Taguieff, Pierre-André (1996). "Las ciencias políticas frente al populismo: de un espejismo conceptual a un problema real". En VV.AA. Populismo posmoderno. Universidad Nacional de Quilmes.

-Torre, Juan Carlos (1990). La vieja guardia sindical y Perón. Buenos Aires. Sudamericana.

-Torre, Juan Carlos (comp.) (1995). El 17 de Octubre de 1945. Buenos Aires. Ariel.

-Weffort, Francisco (1998) [1967]. "El populismo en la política brasileña". En María Moira Mackinnon y Mario Alberto Patrone (comps.) Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta. Buenos Aires. Eudeba.

Notas

* Sociólogo argentino. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.

Actualmente se desempeña como investigador titular y profesor adjunto regular de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

¹ Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín / CONICET.

² La secularización de la noción de hegemonía que supone su formalización a partir de las lógicas de la equivalencia y la diferencia, emancipada de la pretensión estratégica de actores racionales tal como es desarrollada por Laclau y Mouffe (1987) ha tomado crecientemente anacrónico el concepto de "transformismo". Si la hegemonía es la forma misma de la política y a través de ella la operación básica de constitución de lo social en tanto política sedimentada, el transformismo sólo podría caracterizarse como tal a partir del lugar del observador con fines de demonización o autocelebración de un determinado proceso. Cabría por tanto hablar de articulaciones hegemónicas sin más.

³ Claro está que utilizamos el término "negociación" en sentido estrictamente metafórico. Las articulaciones hegemónicas suponen un proceso más vasto, complejo e impersonal que aquel evocado por un término inescindible de la acción racional.

⁴ Así escribe Laclau: "La heterogeneidad habita en el corazón mismo de un espacio homogéneo. La historia no es un proceso autodeterminado. La opacidad de una 'exterioridad' irrecuperable siempre va a empañar las propias categorías que definen la 'interioridad'". (Laclau, 2005: 191).

⁵ La ambigüedad del pueblo como totalidad del espacio comunitario o como parte de él ya había sido desarrollada por Pierre-André Taguieff (1996).

⁶ En este sentido, consideramos que en su último libro Laclau ha vuelto sobre sus pasos, hace algunos años había escrito: "la ambigüedad entre representación de la comunidad global y la creación de una frontera en el interior de esa comunidad sería *radicalmente irresoluble* y las diversas formas de negociar esa solución imposible –de estabilizar transitoriamente sus dos términos– constituirían el rasgo definitorio de la política. Si esto es así, el populismo sería *tan solo una* forma de negociación de esa tensión insoslayable," (Laclau, 2001). En *La razón populista* se eclipsa esa distinción de la tensión entre la parte y el todo; y, lo que sería ya una forma entre otras de resolver esta tensión irresoluble (el populismo). A lo

largo del trabajo el populismo aparece asociado con estos dos niveles de análisis, tendiendo a identificarse con la propia tensión y no con un mecanismo de resolución de la misma. Así afirma: “El punto esencial es que, como la dislocación que existe en la raíz de la experiencia populista requiere una inscripción equivalencial, cualquier ‘pueblo’ emergente, cualquiera sea su carácter, va a presentar dos caras: una de ruptura con un orden existente; la otra introduciendo ‘ordenamiento’ allí donde existía una dislocación básica”. (Laclau, 2005: 155).

⁷ Aun con diversos antecedentes, la alegoría de una “Argentina invisible” es tomada de Eduardo Mallea en su *Historia de una pasión argentina*, mientras que la del “subsuelo de la patria sublevado” corresponde a Raúl Scalabrini Ortiz en *Tierra sin nada, tierra de profetas*.

⁸ Tensión característica entre la lógica pluralista del federalismo y el principio homogeneizador de la democracia que impregnó el desarrollo de la Revolución Francesa. En verdad, esta tensión antecede a Yrigoyen: ya en el manifiesto al pueblo, en ocasión de sancionarse la ley electoral, el presidente Roque Sáenz Peña había supeditado la conservación de las autonomías provinciales al cumplimiento de la reforma (Scherlis y López, 2005: 327).

⁹ Decreto Presidencial del 24 de abril de 1917 firmado por Yrigoyen y los ministros Gómez, Salaberry, Salinas, González, Toledo, Torello y Pueyrredón. Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, 1ª Sesión Ordinaria del 22 de Mayo de 1917, págs. 14 a 16.

¹⁰ Ibid. Pág. 16.

¹¹ Ibid. Pág. 15.

¹² Citado por Sigal y Verón (1988: 53).

¹³ Mensaje del Presidente Juan Domingo Perón a la Asamblea Legislativa; 1º de Mayo de 1950.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Claro está que en un movimiento de la densidad y la complejidad del peronismo los movimientos de inclusión y exclusión del adversario del propio campo solidario no necesariamente siguen la sucesión diacrónica que la alegoría pendular sugiere. Los movimientos de inclusión y exclusión pueden sucederse simultáneamente en diversos espacios del movimiento, al tiempo que los movimientos de inclusión pueden ser más o menos amplios. Si hemos tomado una secuencia cronológica es para dar mayor claridad a nuestra argumentación.

¹⁶ Discurso del Presidente Perón del 15 de julio de 1955 ante legisladores justicialistas.

¹⁷ Discurso del Presidente Juan Domingo Perón desde los balcones de la Casa de Gobierno, 31 de agosto de 1955.

¹⁸ Agradezco a Julián Melo sus comentarios en este punto, ya que fue él el primero en poner en cuestión el supuesto antagonismo entre populismo e institucionalización a lo largo de una serie de conversaciones en torno de *La razón populista*. En este aspecto, mi trabajo es tributario de su ponencia “¿Dividir para reinar? La política populista en perspectiva federal” presentada al VIIº Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, 15 al 18 de noviembre de 2005.

Innovación del Ceremonial Diplomático

Roberto Montañez ¹

Las formas protocolares han evolucionado, sin duda, desde las ceremonias religiosas practicadas por los sacerdotes del Bajo y Alto Egipto hasta las que caracterizaron al Imperio de China, donde el protocolo surge como una necesidad social, dado que las formalidades civiles tuvieron un importante protagonismo en la instauración de la convivencia civil, y aún se conservan, por la pronta existencia de funcionarios de protocolo, libros de protocolo, normas protocolares, formas de comportamiento sin matices religiosos, basados en los órdenes jerárquicos. No debemos olvidar que el gran maestro de ceremonial fue Confucio.

En efecto, las normas chinas se consideraron casi perfectas en todo el mundo, porque se inspiraban en el orden social chino que se sustenta en el respeto de las jerarquías como en los valores más elevados de la sociedad (dignidad, honor, familia, amor filial, amistad, solidaridad). Estas normas rígidas del ceremonial formaban el carácter del hombre y de la mujer china, tanto en su conducta exterior como en su conducta moral (estilo de vida), a tal punto que algunos autores estiman que en la antigüedad, China mantuvo su gran esplendor gracias a su apego al ceremonial y que su decadencia se dio justamente cuando comenzó a alejarse de sus tradicionales solemnidades.

En la antigüedad clásica, en Grecia como en Roma, el protocolo tuvo un carácter democrático, pues no ensalzaba a ninguna personalidad debido a la importancia que se concedía al aspecto jurídico del protocolo, mientras que en Europa se desarrolló el ceremonial con el nacimiento de imperios y reinos. Cada corte tenía el suyo, lo que se convertía en una enorme anarquía y fuente de permanentes fricciones. En España las solemnidades fueron heredadas de Roma y del mundo visigótico proyectándose con un fuerte componente religioso. Sin embargo, es oportuno destacar que en 1804, el Emperador Napoleón Bonaparte estableció por primera vez una lista ordenada con una prelación de autoridades que estuvo vigente en Francia durante todo el siglo XIX.

No obstante, en el Congreso de Viena de 1815, se aprueba un código de las cortesías recíprocas que se constituyeron en las bases de la diplomacia en todo el mundo, en particular los privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos. En la actualidad, la Convención de Viena de 1961 reglamenta las inmunidades y privilegios para todos los países. En la Convención de Viena de 1963, por su parte, se establecen prerrogativas exclusivas para los cónsules y, en la Convención de Naciones Unidas, se establecen normas para los miembros de las organizaciones internacionales.

Como podemos observar, la precedencia respeta las jerarquías y establece la ubicación de estas dentro de la estructura interna de los Estados y en el ámbito internacional su falta de acatamiento suele producir desavenencias, a tal punto que en los siglos pasados generó graves trastornos en el ceremonial de los países de Europa y Asia.

Debemos señalar que el protocolo viene a ser un conjunto de normas escritas o consuetudinarias implantadas por ley o por costumbre para los actos públicos y solemnes, mientras que el ceremonial son los usos y costumbres de origen religioso que se celebran en los actos oficiales, en cambio cuando hablamos de etiqueta nos referimos al conjunto de estilos, usos y costumbres que se deben observar en las casas reales y en los actos públicos y solemnes. El tratamiento por su parte viene a ser los títulos de cortesía que se les confiere a algunas personalidades como por ejemplo al Papa (Su Santidad, Santo Padre); Jefe de Estado (Excelentísimo Señor Presidente de la Nación); Rey (Su Majestad, Su Alteza Real).

En términos prácticos, la precedencia viene a ser la primacía de una jerarquía mayor sobre otra jerarquía de menor superioridad y se reconocen en el ámbito diplomático como "normas convencionales de la reciprocidad internacional". Tenemos que admitir que el orden protocolar no ha cambiado sustancialmente durante los últimos siglos, únicamente se ha transformado, adaptándose a las nuevas tecnologías en la medida que

se han institucionalizado los sistemas interestatales.

En el caso particular de nuestro país, la primera reglamentación del ceremonial diplomático fue el Decreto 3 de 12 de enero de 1912. Posteriormente, mediante la Ley 58 de 17 de diciembre de 1926, se establece una sección de Protocolo, encargada del Ceremonial Diplomático, a cargo de un subsecretario y el instructor de ministros. En 1944 se decreta la Ley del Ceremonial Diplomático, en la cual se encuentran conceptos generales del Derecho Diplomático de entonces. En el ceremonial aparecen en el orden de precedencia las autoridades civiles y militares de la antigua Zona del Canal y las autoridades de policía panameña, lo cual está desfasado por la dinámica que ha experimentado la institucionalidad del país en los últimos cincuenta años.

Para entonces no existían aeropuertos y la llegada al país era por vapor tanto por Cristóbal como por Balboa, el ferrocarril y el aeródromo. Además, se contemplaba el traslado en carruaje escoltado tanto a la Cancillería como a la Presidencia para la presentación de sus cartas credenciales por un escuadrón de la caballería; incluso, se contempla la vestimenta del chaqué y el sombrero de copa era típico en las altas autoridades del país y el cuerpo diplomático y la alta sociedad estilándose el uso del vestidura en las ceremonias y recepciones nocturnas.

En nuestro medio, la Ley 28 de 7 de julio de 1999, complementariamente regula algunas actividades en la Dirección General de Ceremonial del Estado para la coordinación de actos protocolares: organización

de reuniones, citaciones y audiencias del Presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores. Además de las ceremonias de presentación de cartas credenciales, programar y organizar actos ceremoniales y viajes al interior y exterior del Presidente, ceremonias de juramentación de ministros y la firma de documentos o tratados internacionales entre otras.

No obstante, es importante destacar que mientras se aprueba una nueva Ley que regule y actualice integralmente el Ceremonial Diplomático en sustitución de la norma que data de 1944, es necesario disponer de un glosario diplomático para uso práctico en el ámbito gubernamental, que de una manera sencilla unifique las normas del ceremonial público y el protocolo, con una síntesis sobre las obligaciones derivadas de los tratados sobre Derecho Internacional en aspectos protocolares, instrumento que podría ser de extraordinaria utilidad para las oficinas de relaciones internacionales que manejan estos menesteres en los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, incluso en el ámbito municipal. Precisamente, lo valioso del tiempo en las actividades públicas y privadas reclaman con urgencia de un ceremonial dinámico sujeto a una puntualidad, pero inspirado en lo práctico y ágil, armonizando lo sencillo y lo esquemático, acorde con el nuevo estilo diplomático que ha configurado la dinámica del desarrollo tecnológico como las nuevas realidades políticas y económicas.

Notas

¹ Secretario Técnico de Relaciones Internacionales, Abogado y Analista Internacional.

La Red Global de Información Legal (GLIN): Historia y adhesión de Panamá

Fabio Castillo ¹

Ha transcurrido un poco más de diez años, desde que dió inicio la segunda fase del proyecto de modernización de la Asamblea Nacional, con la firma del Convenio de Cooperación Técnica No.923/OC-PN, entre la República de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo. Desde entonces a esta fecha, la institución ha experimentado un cambio radical en sus esquemas conceptuales, funcionales y estructurales, mejorando la calidad de los sistemas de asesoría legislativa, fiscalización de la labor del Órgano Ejecutivo, análisis de la legislación vigente y seguimiento al proceso de formación de la ley, entre otros beneficios ya tangibles. En tal sentido, el mejoramiento de la plataforma tecnológica y la incorporación de los recursos que ofrece la informática al proceso legislativo han jugado un papel clave en este desarrollo, al potenciar el acceso y la disposición de la información para el personal técnico y administrativo, y propiciando con ello, la creación de una base de datos de legislación panameña (LEGISPAN).

Así pues, ejemplos claros de esta evolución en el ámbito de la tecnología, fueron la conversión al formato digital PDF de todo el compendio de Gacetas Oficiales de la República; la identificación, clasificación e indexación de nuestras normas de derecho positivo, pero sobre todo, la posibilidad que existe hoy día, para cualquier persona, de acceder en forma expedita, sin costo alguno, a toda esta información a través de la página electrónica de la Asamblea Nacional en Internet: (www.asamblea.gob.pa).

Fue precisamente en el marco de estas innovaciones cuando se propuso la incorporación de Panamá a la Red Global de Información Legal GLIN (por sus siglas en inglés), como parte del componente para el análisis, documentación e información legislativa del Proyecto de Modernización del Órgano Legislativo. Pero antes de entrar a conocer cómo se llevó a cabo este proceso, resulta necesario referirnos brevemente a los orígenes remotos de esta iniciativa.

GLIN. Historia.

Desde su fundación en el año de 1832, la Biblioteca Legal del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, con sede en la ciudad de Washington D.C., siempre mostró interés en recopilar todas las fuentes primarias del derecho foráneo existentes hasta el momento, para atender las necesidades de información del Congreso, la Suprema Corte de Justicia y demás agencias gubernamentales. Para ello, desde el principio, se identificó como fuente fundamental del derecho al Boletín o Gaceta Oficial, que, para la mayor parte de las naciones del mundo, constituye el documento oficial donde son publicados los textos de las nuevas leyes que se aprueban, entre otros instrumentos legales.

En razón de lo anterior, se inició un proceso de recopilación de todos los boletines oficiales del mundo, empezando este proceso en 1858 con la adquisición de la gaceta oficial de México. Así tenemos que para el año 1899, la colección de legislación extranjera de la Biblioteca Legal del Congreso sumaba diez mil volúmenes, y para 1950, aumentó a ciento cincuenta mil ejemplares. Es importante mencionar que fue después de la Segunda Guerra Mundial cuando se adquirió la mayor parte de este material, como reflejo del gran incremento en el número absoluto de jurisdicciones del mundo.

Las principales dificultades a las que se enfrentó la Biblioteca con toda esta información acumulada de los diferentes países fueron dos: primero, la imposibilidad práctica de adquirir dicha información lo más actual posible y, segundo, la falta de índices para poder clasificarla. La primera no tendría solución hasta mucho tiempo después, pero la segunda pudo ser atendida.

Así tenemos que el Dr. Edwin Borchard, de la Biblioteca Legal, comenzó la elaboración de guías bibliográficas para la legislación de países extranjeros, con la publicación en 1912 de una guía para la legislación de Alemania, seguida en 1913, de su propia Bibliografía de Leyes Internacionales y Leyes Continentales. En las décadas que siguieron a continuación, publicaciones

mayores de las leyes de España, Francia y algunos países de Latinoamérica, Europa del Este y Asia del Este fueron producidas, con la cooperación de varias fundaciones y agencias gubernamentales.

Más tarde, para el año de 1950, la División de Leyes Hispánicas de la Biblioteca encomendó a un grupo de especialistas legales la tarea de crear un índice, para las gacetas oficiales de las naciones de habla hispana y portuguesa. Utilizando fichas de 3 x 5 pulgadas, los abogados empezaron a confeccionar pequeños resúmenes de los instrumentos legales publicados en estas gacetas oficiales, a los que introducían una breve referencia bibliográfica. Para acceder rápidamente a esta información, asignaron términos propios a cada ficha. Al finalizar su trabajo, los asesores acumularon estas fichas en folios que fueron publicados posteriormente en ocho volúmenes, conocidos como el Índice a la Legislación Latinoamericana («*Index to Latin American Legislation*»), que abarcó el periodo de 1950 a 1975. Estos volúmenes constituyen el primer esfuerzo para establecer un sistema de búsqueda de las fuentes legales anteriores a 1976 de las naciones de habla hispana y portuguesa.

En 1976, la Biblioteca Legal decide entonces aprovechar la tecnología informática existente, con la utilización de un potente ordenador central «*mainframe computer system*» y la adopción de un programa conocido como «*SCORPIO*», para facilitar la labor de indexación legal que se venía realizando en papel desde 1950. Nace entonces el Sistema Legal de Leyes «*LAWL*». De esta manera, los abogados comienzan a alimentar esta base de datos, con los resúmenes de leyes por ellos elaborados, creando un índice a la legislación foránea en línea, que podía ser consultado por país o por materia. Sin embargo, aún era necesario para el investigador que deseaba tener acceso al texto de la norma, solicitarla en papel o visualizarla a partir de los rollos de microfilm.

Superado en esta etapa el acceso expedito a la información legal extranjera acumulada por tantos años, subsistía sin embargo la dificultad, aún mayor, de obtenerla lo más actualizada posible. Y es que, en el mejor de los casos, la Biblioteca Legal recibía este material en dos semanas (de México, por ejemplo), pero a veces transcurrían hasta dos o tres años (el caso de algunas naciones de África, por ejemplo). En tal sentido, fue enorme el esfuerzo realizado por mucho tiempo, al punto de que se costearon varios viajes al extranjero, con el objeto de minimizar el retardo entre la publicación

de las normas y su incorporación al acervo de recursos disponibles.

Así tenemos que a principios de 1990, la Biblioteca Legal realizó tres reuniones consecutivas con encargados de bibliotecas y equipos de investigadores en sistemas legislativos de todo el mundo, con el propósito de compartir información acerca del desarrollo de sistemas de información legal en línea y para discutir posibles acuerdos de cooperación. Paralelamente coordinó la creación de una Lista Unida de Gacetas Oficiales, para un gran número de instituciones en Estados Unidos de Norteamérica y Europa.

En dos publicaciones que derivaron de estas reuniones, se describen los esfuerzos para crear una «Red Internacional de Información Legal» como se le llamó en aquel entonces (*ILIN*, por sus siglas en inglés). La premisa de *ILIN* era que diferentes instituciones alrededor del mundo desarrollaran bases de datos legales que de alguna forma se pudieran enlazar unas con otras. En los días anteriores a la aparición de la «*World Wide Web*» (Red Mundial de Comunicación) y la evolución exponencial de Internet, esta noción resultó caprichosa y la metáfora empleada para describirla fue: «*una colcha con retazos de muchos colores y sin costura*», haciendo alusión a las bases de datos dispares.

Luego en 1992, se inició un experimento con México y Brasil, en el que estas naciones empezaron a transmitir imágenes escaneadas de los textos de sus normas, de forma electrónica, hacia la Biblioteca. El proceso era dolorosamente lento, pero probó la idea de que se podían obtener los textos de las leyes de forma electrónica, con lo que quedaba en evidencia la posibilidad de salvar finalmente el abismo en el tiempo, que separaba la publicación de la norma en el país extranjero y su acceso por el investigador en la Biblioteca Legal. Más adelante, los miembros parte en este experimento expresaron su interés en recibir los textos de las normas de los Estados Unidos de Norteamérica de la misma forma. Fue la idea de un intercambio electrónico de normas entre naciones lo que dio pie a la fundación de la Red Global de Información Legal (*GLIN*, por sus siglas en inglés).

Es así que en 1995, se preparó un documento denominado «*GLIN Guiding Principles*», que estableció los derechos y obligaciones fundamentales de los futuros miembros de la red global, estipulándose una serie de estándares para la digitalización e intercambio de la información

legal. Este documento fue firmado por Argentina, Brasil, Kuwait, Lituania, Mauritania, México, Paraguay, Ucrania y los Estados Unidos de Norteamérica (representado por la Biblioteca del Congreso), quienes devinieron como los miembros fundadores de la red. Luego en 1996, se adhirieron Korea y Rumania; Túnez y Uruguay en 1997; y Ecuador en el 2000.

Posteriormente, con el progresivo crecimiento de la red, fue necesario reestructurar el documento original y así, en el año 2001, el «GLIN Charter» o los Estatutos GLIN fueron aprobados. Este nuevo documento formalizaría los principios guía y establecería las reglas y los procedimientos para la operación de la base de datos GLIN. En ese mismo año firmaron los Estatutos GLIN Ecuador, Guatemala, Korea, Kuwait, la Biblioteca del Congreso, Lituania, MERCOSUR, México, Paraguay, Rumania, Taiwan, Uruguay y Estados Unidos de Norteamérica.

En el año 2002, se adhirieron Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. En el 2005, lo hicieron la República Democrática del Congo y Malí; y en el 2006, los Estatutos fueron suscritos por Canadá y Arabia Saudita. Por último, 31 de enero de 2007 se adhirió la República Kirguisa en Asia Central y, el 8 de marzo de 2007, la Liga Árabe, la República Árabe de Egipto y el Estado de Kuwait.

Es importante mencionar también que algunas naciones o agencias nunca han suscrito los Estatutos, pero contribuyen con su información a la base de datos GLIN. Ellos son, en el orden en que comenzaron a ingresar documentos: Naciones Unidas (1999), Organización de los Estados Americanos (2002), Rusia (2003) y Pakistán (2006).

Hoy en día, *GLIN* está estructurada con una base de datos central ubicada en las instalaciones de la Biblioteca Legal del Congreso, que es alimentada diariamente con la información legal procedente de los países suscritos a la red y un centro de operaciones conocido como GLIN-Central, el cual coordina las acciones generales y provee los lineamientos mundiales de la red. Cada miembro de la red *GLIN* cuenta con una Estación Local responsable de recopilar, en formato electrónico, el texto de las normas y demás instrumentos legales de su jurisdicción. Estos documentos van precedidos de un resumen de contenido preparado por el equipo de analistas legales de cada Estación. En su mayoría, las Estaciones Locales GLIN

de los países miembros están ubicadas físicamente en las instalaciones del poder legislativo.

GLIN busca la actualización y el mantenimiento de bases de datos que incluyan fuentes primarias (constituciones, legislación y reglamentos, decisiones judiciales, debates legislativos) y fuentes secundarias (jurisprudencia y otros documentos relevantes). Cualquier usuario de Internet puede acceder a esta información de forma gratuita a través del portal: <http://www.glin.gov>.

GLIN. Adhesión de Panamá como miembro.

La propuesta de establecer una Estación Local GLIN en la Asamblea Nacional de Panamá, fue presentada por personal técnico y de asesoría del Banco Interamericano de Desarrollo, como parte del programa de modernización para el Órgano Legislativo. Para ello, se realizó primero una evaluación inicial de cooperación técnica regional a cargo de los consultores Claudia P. Sossa y Eduardo Ghuisolfi del Banco Interamericano de Desarrollo y que concluyó con dos informes presentados en octubre de 2001, donde se deja consignado que nuestro órgano contaba con los recursos técnicos y humanos suficientes para iniciar el camino hacia el establecimiento de una Estación Local GLIN y que también existía la voluntad política y administrativa necesaria para poner en marcha el proyecto.

Fue así que el 21 de noviembre de 2001, el entonces Presidente de la Asamblea Nacional, HD. Rubén Arosemena Valdés, procedió a designar provisionalmente a los funcionarios que formarían Equipo GLIN-Panamá, con el Dr. Harley James Mitchell D. (en ese entonces Director Nacional de Asesoría Legislativa de la Asamblea Nacional) como Director.

Posteriormente, gracias al apoyo técnico de la Estación GLIN-Uruguay y el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, se realizó la primera capacitación regional para las Estaciones GLIN Centroamérica en las instalaciones de la Asamblea Nacional del 13 al 17 de mayo de 2002. A este primer evento de capacitación regional asistieron delegados de El Salvador y Guatemala. Desde esa fecha, los miembros de la Estación empezaron a realizar ensayos para familiarizarse con la tecnología empleada por el programa GLIN para la indexación de los resúmenes de ley que se ingresarían en la base de datos.

En agosto de 2002, se identificó el espacio físico que tendría la Estación GLIN Panamá y, a través del proyecto

de modernización, se adquirió el mobiliario necesario. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo hizo una importante contribución donando el equipo informático consistente en tres ordenadores, un servidor, un escáner y una impresora láser, además del *software* necesario.

A principios del mes de septiembre de 2002, se incorporaron a la Estación GLIN-Panamá nuevos miembros e inició extraoficialmente sus funciones a partir de la fecha. En esta primera etapa se inició la alimentación de la base de datos GLIN a través de una cuenta de usuario genérica proveída por GLIN Central. Posteriormente, los miembros de la Estación GLIN-Panamá contarían con una propia.

En ese mismo mes (del 10 al 13) la Estación GLIN-Panamá (en formación), acudió como invitada a la Novena Reunión Anual de Directores GLIN, celebrada en la sede de la Biblioteca Legal del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, ciudad de Washington, D.C., para dar a conocer a los demás miembros de la red, los esfuerzos realizados hasta el momento para el establecimiento de su centro de operaciones en la Asamblea Nacional. Durante el curso de esta reunión, el Sr. Rubens Medina, responsable de GLIN Central, solicitó a Panamá la elaboración de un cronograma que describiera las acciones que ejecutaría, con el propósito de dar por terminado el proceso de preparación de sumarios de la legislación panameña a cargo del personal en Washington y que la Estación GLIN-Panamá asumiera plenamente esta responsabilidad. Ese cronograma sería posteriormente preparado y remitido a GLIN Central el 30 de septiembre de 2002, con la notificación de que se podía suspender la incorporación de nuevos sumarios sobre legislación panameña por el personal de GLIN Central, a partir del 15 de octubre de 2002.

Durante la misma reunión de Washington, Panamá propuso a GLIN-Central que se le permitiera adicionar un resumen en español a los resúmenes sobre legislación panameña ya preparados por GLIN Central en inglés, con la observación de que ello potenciaría el beneficio que podrían obtener los usuarios locales panameños, y los internacionales de habla hispana. Esta propuesta fue avalada por GLIN-Central, lo que propició la incorporación de un miembro más, el 25 de septiembre de 2002, al equipo de Analistas Legales para que asumiera esta responsabilidad.

A raíz de la Reunión de Directores de Estaciones GLIN en Washington quedó clara la necesidad para Panamá de suscribir los Estatutos de GLIN (Charter), con el objeto

de pasar a ser un miembro de pleno derecho de la red, y poder votar en las sesiones del Consejo Directivo. Para entonces, en Centroamérica solo Guatemala y Honduras formaban parte de dicha membresía. Es así como se procede a realizar una traducción extraoficial de los Estatutos GLIN al español, con el propósito de facilitar su proceso de discusión y aprobación por la Directiva de la Asamblea Nacional.

Finalmente, con la suscripción de los Estatutos GLIN por el Presidente de la Asamblea Nacional (2002-2003), HD. Carlos Alvarado, el 15 de octubre de 2002, Panamá entra oficialmente a formar parte de la Red Global de Información Legal.

Referencias bibliográficas

Documentales:

1. Programa de modernización: origen y desarrollo. HL. Rubén Arosemena Valdés. DEBATE, Revista de la Asamblea Legislativa de Panamá, Año 1, Panamá, República de Panamá, No.1, Agosto de 2001, págs. 10-13.
2. El Proyecto de Modernización Asamblea Legislativa-BID. Ing. Francisco Rodríguez Poveda. DEBATE, Revista de la Asamblea Legislativa de Panamá, Año 1, Panamá, República de Panamá, No.1, Agosto de 2001, págs. 63-66.
3. «Building the Global Legal Information Network (GLIN)», publicado en «Legal Reference Services Quarterly», año 2001 por Janice Hyde, GLIN Network Program Officer, GLIN Central, E.U.A.
4. Red Global de Información Legal (ATN/SF7562-RG) GLIN Centroamérica; Evaluación Inicial de Cooperación Técnica Regional, por Claudia P. Sossa, consultora del Banco Interamericano de Desarrollo, octubre de 2001.
5. Consultoría de Evaluación y Coordinación, Red de Información Legal para Centroamérica (ATN/SF-7562-RG); Informe Primera Etapa: El Salvador – Panamá – Guatemala, por Eduardo Ghuisolfi, GLIN Technical Specialist, GLIN Uruguay – GLIN MERCOSUR, octubre de 2001.

Internet:

1. «About the Law Library», dirección: <http://www.loc.gov/law/public/law-about.html>

Notas

- ¹ Analista Legal de la Estación GLIN-Panamá

Incorporación de la tipificación de los delitos contra el Derecho Internacional Humanitario en el nuevo Código Penal

Eliás Solís González¹

En Panamá se estableció desde 1995 una Comisión Interinstitucional presidida por la Cancillería de la República, integrada por otras instituciones públicas, tales como la Asamblea Nacional, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Gobierno y Justicia y la Cruz Roja Panameña, entre otras entidades vinculadas con el tema de la aplicación Nacional del Derecho Internacional Humanitario o derecho de los conflictos armados.

Este tipo de comisiones se han establecido en los Estados por iniciativa del Comité Internacional de la Cruz Roja, en la medida que dicha organización internacional consideró que su establecimiento en nuestros Estados constituía una piedra fundamental para asesorar a los Gobiernos en el proceso de adopción de las medidas nacionales o medidas legislativas necesarias para incorporar en su respectiva legislación las obligaciones que dimanaban de los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos adicionales de 1977, principales instrumentos que codifican el derecho de los conflictos armados.

En relación con las medidas de aplicación nacional del Derecho Humanitario, la Comisión panameña se abocó al asesoramiento del Gobierno Nacional respecto a la necesidad de ratificar los instrumentos internacionales concernientes al derecho de los conflictos armados, así como a la difusión de ese derecho a través de eventos académicos. No obstante, también era necesario abocarse a la adecuación de la legislación interna para cumplir con las obligaciones que adquirió el Estado al adherirse a los Convenios de Ginebra de 1949 y a sus Protocolos adicionales de 1977, particularmente en lo que atañe a la represión penal de los crímenes de guerra. Por esta razón, la Comisión Nacional designó una Subcomisión Legislativa encargada de redactar un proyecto de ley que adicionara un Título al Código Penal, relativo a la tipificación penal de las graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario.

Sin embargo, el trabajo de la Subcomisión no se limitó

a la represión penal de las violaciones al Derecho Internacional Humanitario, sino que preparó un borrador de Anteproyecto de Ley por el cual se adicionaba un título especial al Código Penal vigente, en el que se tipificaban los más graves crímenes contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, constituido particularmente por el genocidio, los delitos de lesa humanidad y el Derecho Internacional Humanitario (delitos de guerra). Conviene aclarar que el Código Penal vigente contempla el delito de genocidio, pero se consideró necesario modificar la tipificación de ese delito e incorporar nuevas conductas, en observancia de la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales. En efecto, lo anterior se puede colegir del contenido del artículo 431 del nuevo Código Penal.

La tarea a la que venimos refiriéndonos inició en el año 2001. La labor comenzó con las consultas respectivas, particularmente, con nuestro principal aliado, el servicio de asesoramiento jurídico del Comité Internacional de la Cruz Roja, con el cual mantuvimos constante comunicación en aras de incluir adecuadamente todas las disposiciones que constituyen graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario, en otras palabras, crímenes de guerra. Ese período de consultas no solo abarcó al Comité Internacional de la Cruz Roja, porque también contamos con la asesoría del Centro de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española y de destacados juristas en el ámbito penal de nuestro país, especialmente, la asesoría de la Doctora Aura Emérita Guerra de Villalaz.

Lamentablemente, debemos señalar que al concluir la redacción final del Proyecto de Ley y su remisión a las autoridades respectivas, no se le dio el impulso necesario, por lo que permaneció engavetado durante algunos meses. Con la asunción del actual Gobierno, la Comisión Nacional Permanente para la Aplicación del Derecho Humanitario volvió a insistir en la necesidad de que el Proyecto de Ley fuera presentado ante el

Consejo de Gabinete, de suerte que, en ejercicio de su iniciativa legislativa, lo remitiera a la Asamblea Nacional. Igualmente, transcurrió el tiempo y no hubo respuesta.

Afortunadamente, el Presidente de la República designó la Comisión Codificadora para redactar un nuevo Código Penal y un nuevo Código Procesal Penal. Durante la primera etapa de discusión de la Comisión Codificadora, esta revisó las notas que incluían el borrador del Proyecto de Ley en referencia. Los miembros de la Comisión Permanente nos acercamos a la Comisión Codificadora, pero la respuesta no fue la más acertada. Y es que si revisamos el primer Proyecto de Código Penal presentado por la Comisión Codificadora al Presidente de la República, observaremos que no recogió la propuesta que había hecho nuestra Comisión. Por el contrario, se apegaron, erradamente, al Anteproyecto del Código Penal preparado en el año 1999. Todos nosotros recordamos que en 1998 y 1999, se designaron en Panamá Comisiones Codificadoras que prepararon dos Proyectos de Código Penal, que no tuvieron mayor fruto, pues en ellos solo se había incluido un artículo que tipificaba, como parte del delito de genocidio, una serie de conductas que constituyen crímenes de guerra, y ese mismo error lo cometió la Comisión Codificadora en la primera propuesta presentada al Órgano Ejecutivo.

Dado que esa primera propuesta de la Comisión Codificadora fue sometida por el Órgano Ejecutivo a consulta nacional, nuevamente tuvimos la necesidad de acercarnos a los señores comisionados, pero en esta ocasión también intervino el Comité Internacional de la Cruz Roja, avalando la propuesta que había hecho la Comisión Nacional Permanente para la Aplicación de Derecho Internacional Humanitario y, además, contamos con la colaboración de Amnistía Internacional, de forma tal que la segunda propuesta que la Comisión Codificadora presentó al Órgano Ejecutivo, y que luego fue remitida a esta augusta Cámara Legislativa, incorporó en un título, denominado Delitos contra la Humanidad, la propuesta que presentó la Comisión Nacional para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

La Comisión Codificadora acogió la propuesta ahora aprobada por la Asamblea Nacional, es decir, los Delitos contra las Personas y Bienes Protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, y que amplió la tipificación o la represión penal del delito de genocidio, e incluyó los delitos de lesa humanidad, conforme se hallan descritos en el artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Debo señalar que para la Comisión Nacional Permanente para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario las disposiciones que recoge el nuevo Código Penal panameño en materia de represión de los Delitos contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, particularmente, el genocidio y los delitos de lesa humanidad, y la represión penal de las violaciones al Derecho Internacional Humanitario, constituye una legislación de primer orden y, desde nuestro punto de vista, es un paso adelante para acabar con la impunidad en relación con la comisión de estas graves conductas.

Resulta oportuno destacar que el nuevo Código Penal no se limita a reprimir penalmente esas graves acciones, sino que contempla todos los principios que deben incorporar las leyes nacionales en esta materia, tales como el principio de jurisdicción universal, que permitirá que el Estado panameño pueda ejercer su jurisdicción y competencia sin importar el lugar de la comisión de delito, la nacionalidad del autor y la necesidad de que el imputado se encuentre en su territorio. Igualmente, se contempló la imprescriptibilidad de la pena y la imposibilidad de invocar inmunidades o prerrogativas funcionales o las órdenes superiores u obediencia debida como causas de exculpación penal. También advierte la nueva ordenanza penal que estos delitos no serán susceptibles de amnistía o indulto.

La República de Panamá estaba en la obligación de reprimir penalmente estas conductas, desde que aprobó los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, así como otros tratados internacionales que guardan relación con la prohibición de ciertos métodos y medios de hacer la guerra, y otros concernientes a los más graves crímenes contra los Derechos Humanos, como el Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional.

Muchas veces la represión de estas conductas, especialmente la represión penal de los crímenes de guerra, no resulta del todo importante para algunos actores de la sociedad, pues sostienen que nuestra región no está inmersa en conflictos armados; sin embargo, reitero que existe una obligación internacional de tomar las medidas legislativas tendientes a prevenir y sancionar esos delitos. Sabido es que uno de los fines de la pena es disuadir la comisión de la conducta punible. Por ello, se requiere que los Estados tomen las medidas legislativas y administrativas necesarias en tiempo de paz, para que, en el evento que el Estado o su territorio

se convierta en un teatro de guerra y se cometan esas graves violaciones, la jurisdicción interna esté preparada para asumir su responsabilidad de perseguir y sancionar a los autores de esos crímenes. Ello solo sería posible mediante la tipificación penal de los Delitos contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y contra el Derecho Internacional Humanitario.

Por otro lado, confiamos en que en el futuro no habrá oportunidad para que los tribunales de justicia, desacertadamente, apoyados en el principio de la irretroactividad de la ley penal y en el principio de la legalidad criminal, declaren preescrita la acción penal en el caso de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

Ahora bien, debemos recordar que aun cuando la legislación penal interna no estaba adaptada a la norma penal internacional, la Convención de Viena de 1969, destaca que ningún Estado parte podrá invocar una disposición de su derecho interno para desconocer las obligaciones que deriva del Derecho Internacional, es decir, de los tratados internacionales que ha suscrito. Muchos pronunciamientos de los tribunales de justicia se han amparado en el principio de legalidad criminal y en el principio de retroactividad de la ley penal para declarar preescrita la acción penal en el caso de la desaparición

forzada de personas o asesinatos cometidos durante un régimen militar, acciones que constituyen, a la luz del Derecho Internacional, crímenes de lesa humanidad.

Afortunadamente, en Panamá, aun cuando también se han producido dictámenes judiciales a favor de la prescripción de la acción penal, contamos con algunas decisiones de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia reconociendo la imprescriptibilidad de esos delitos, en observancia del Derecho Internacional.

Debo por último señalar que, durante la intervención militar que sufrió Panamá en 1989, desde mi punto de vista, la potencia ocupante incurrió en graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario, que constituyen crímenes de guerra. En aquel momento, la legislación nacional no reprimía penalmente esas conductas; sin embargo, a partir de la vigencia del nuevo Código Penal, contaremos con disposiciones penales que subsumirán esas conductas en la eventualidad que en el futuro se repitan en nuestro territorio.

Notas

¹ Representante de la Comisión Nacional Permanente para la aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

Epidemiología de la Infección por el Virus del Papiloma Humano y su Prevención

Eyra Ruiz¹

Estudios realizados en varios países revelan que alrededor del 60% al 70% de las personas, hombres y mujeres, con vida sexual activa pueden estar infectados o han sido infectados con el virus del papiloma humano. Se han identificado más de 100 subtipos de virus, de los cuales entre 40 y 50 tienen relación con el aparato genital masculino y femenino. Muchos de ellos son de alto riesgo y se transmiten de hombre a mujer, de mujer a mujer, de hombre a hombre, o sea tanto en relaciones heterosexuales como en relaciones homosexuales; por lo tanto, este tema nos atañe a todos.

El modo de transmisión más común en el 90% de los casos es a través del contacto sexual, ya sea vaginal, anal u oral, porque hemos visto muchas veces también virus de papiloma humano no solamente en la vulva o en el pene, sino también en la boca, en la garganta, en el esófago y en muchos otros órganos.

Se dice que entre un 2% a 3% puede ser transmitido a través de instrumentos médicos no esterilizados adecuadamente, como por ejemplo espéculos de metal, que si no se esterilizan adecuadamente, pueden ser un vehículo de infección de transmisión del virus. Generalmente ahora utilizamos espéculos desechables, pero hay ciertos procedimientos que necesitan que utilicemos espéculos de metal, así que hay que estar bien claros de que esos deben estar esterilizados adecuadamente. Los juguetes sexuales pueden transmitir el virus; también puede transmitirse a través del parto vaginal. Hay estudios que describen que una mujer con o sin verrugas genitales, si tiene un parto vaginal y presenta infección del virus del papiloma activa, puede transmitir al bebé dicho virus. Los ginecobstetras generalmente realizamos cesáreas a las pacientes con este tipo de patología, para evitar precisamente este contagio. La autoinoculación también se da cuando, por ejemplo, alguien tiene la infección en sus genitales y se toca o la pareja la toca, por lo que se pueden presentar verrugas en las manos, que no son las mismas

generalmente que las de los genitales.

De los diferentes tipos del papiloma humano tenemos algunos que son benignos, otros que pueden producir verrugas y otros producen cáncer cérvico-uterino.

El virus del papiloma humano está relacionado con algunos tipos de cáncer; no solamente con el del cuello uterino, también puede producir cáncer en amígdalas, faringe, esófago, próstata y uretra. Los varones pueden padecer de cáncer de pene por este virus, aunque, generalmente, la infección del virus se evidencia más en la mujer por la inflamación que se produce en el cuello uterino. Esta infección no produce síntomas como dolor, picazón o secreciones, por lo que la paciente piensa que está bien, pero si repetidamente las pruebas de papanicolau revelan inflamación, probablemente haya infección por virus del papiloma humano. Las normas del Ministerio de Salud indican que después de dos pruebas de papanicolau inflamatorias, a usted debe hacerse una colposcopia, aunque aparentemente todo esté bien.

El cáncer cérvico-uterino es el segundo a nivel internacional que ataca a las mujeres y en los países en vía de desarrollo o en transición demográfica como es el nuestro, es la primera causa de muerte en la mujer. Es preciso aclarar que hay virus del papiloma humano de bajo riesgo y de alto riesgo; los de bajo riesgo generalmente se relacionan con verrugas, y los de alto riesgo son los que nos pueden producir cambios displásicos y lesiones premalignas, que son las que pueden convertirse en un cáncer con el tiempo. Los tipos 16 y 18 son los más comunes y los más letales.

Para poder saber qué tipo de virus tenemos, existen en estos momentos pruebas que se están haciendo en laboratorios privados llamadas tipificación del virus del papiloma, o sea que si usted acude a su ginecobstetra y quiere saber, por la característica del cuello, del papanicolau y la colposcopia, qué tipo de virus tiene, puede hacerse esta prueba que es de biología molecular,

y le precisará si es un tipo indeterminado, bajo riesgo o de alto riesgo. También sirve para ver el progreso de los tratamientos, si el virus desapareció o no desapareció. Muchas veces entre el 90% y el 95% de las pacientes se curan solas, quedando un 5% de pacientes con virus persistente que son los que generalmente progresan hacia una displasia o a un carcinoma in situ.

El periodo de incubación es un tema bastante controversial, porque el periodo es muy amplio, puede ir desde los tres meses hasta varios años. La mayoría de las infecciones, como son asintomáticas, pasan desapercibidas. Usted puede tenerlo, no siente nada, no le pica nada, los hombres piensan que lo que tienen a veces en el pene son vejigas o como espinillitas, lesiones blanquitas, eso puede ser virus del papiloma humano y deberían ir donde un urólogo a verse, aunque por razones de prevención de enfermedades deberían ir a su urólogo, aunque no tuvieran ninguna molestia.

Del 5% al 10% de las infecciones persisten, ya que la mayoría se curan solas. En la frecuencia de la infección del virus del papiloma humano se estima que el 1% de la población sexualmente activa puede presentar verrugas, el 4% puede tener lesiones del virus que se evalúan a través de la colposcopia, el 10% de la población puede tener virus positivo, aunque la colposcopia le salga negativa, lo que se puede diagnosticar con una tipificación del virus y el 60% y 70% de la población sexualmente activa presenta anticuerpos contra este virus, lo que quiere decir que la mayoría de nosotros probablemente puede tenerlo o pudimos haberlo tenido en algún momento de nuestra vida y no saberlo, así que yo recomiendo cuando vayan a hacerse sus exámenes de papanicolau o colposcopia, si pueden, soliciten su prueba.

En mujeres jóvenes, este es el gran grupo problema para nosotros, la mayoría de esas infecciones se presentan en el grupo de adolescentes y jóvenes, igual en los hombres. Hemos visto que un 50% de las mujeres adolescentes y adultas jóvenes adquieren la infección por el virus entre los primeros cuatro o cinco años de haber iniciado las relaciones sexuales y el 25% que se infecta desarrolla lesiones escamosas epiteliales de bajo grado que pueden llevar después hacia displasia de alto grado y hacia cáncer in situ o cérvico-uterino.

Es importante destacar que el tiempo habitual para la

resolución espontánea de esta infección es entre seis y dieciocho meses, aproximadamente. Los factores de riesgo asociados son: la conducta sexual, el consumo de tabaco, el número de embarazos que tenemos, un sistema inmunológico deficiente, el uso prolongado de anticonceptivos y el estado nutricional.

En cuanto a la conducta sexual, se refiere principalmente al inicio precoz de relaciones sexuales. En estos tiempos, nuestras adolescentes empiezan a tener relaciones sexuales más jóvenes, eso significa que antes de que ellas concreten una relación estable pueden haber pasado por hasta diez parejas. Eso no significa que va a terminar allí, pues puede ser que después que tengan su pareja estable, ella o su marido o su pareja masculina también siga teniendo otras parejas, o sea que es algo más complejo de lo que nosotros pensamos.

En este aspecto es importante señalar además que del 17% al 21% de las mujeres con una sola pareja sexual pueden tener el virus, a diferencia de casi un 80% en mujeres con cinco o más parejas, o sea que también el número de parejas es importante.

En lo que se refiere al consumo de tabaco, las lesiones que el tabaco produce en los pulmones, en los riñones y en la garganta, también pueden ser un factor de riesgo para la presencia de cáncer cérvico-uterino, por todos los químicos que contiene el tabaco y que pueden lesionar el sistema inmunológico.

Con respecto al alto número de embarazos, se considera un riesgo porque el cuello cambia con el embarazo y puede ser más susceptible a infecciones.

Cuando hablamos del sistema inmunológico deprimido, nos referimos a que cuando andamos con las defensas bajas, cualquiera infección se nos contagia. El virus del papiloma humano tiene tres estadios que pueden ser estadios latentes, un subclínico y un clínico. Latente quiere decir que lo tengo, pero no puedo diagnosticarlo de ninguna manera, ni por papanicolau, ni por colposcopia; subclínico se refiere a que lo puedo detectar por una colposcopia o un examen normal, y clínico es cuando se ven las lesiones. Dependiendo de mi estado inmunológico el virus puede pasar de latente a subclínico, de subclínico a clínico o puede regresar a latente o puede desaparecer, todo depende de cómo están nuestras defensas.

En cuanto a los factores nutricionales, se dice que

personas que tengan dietas bajas en antioxidantes, que no toman antioxidantes, ni vitamina C, ni ácido fólico son más propensas a tener el virus y una vez contraído pueda progresar hacia una enfermedad más potente. No tenemos una cultura de tomar vitaminas, porque existe el mito de que si tomo vitaminas engordo, lo cual es totalmente falso. Desde que somos adolescentes necesitamos nutrientes y tomar vitaminas, pero no lo hacemos sino cuando estamos ancianos. Debemos tomar multivitaminas, sobre todo antioxidantes, porque no solo sirven para evitar la progresión del virus, sino para retardar la muerte celular, es decir, que la piel y demás órganos no envejezcan tan rápido.

Como recomendaciones generales, sugiero un control riguroso y periódico de su papanicolau y que las campañas no sean de una semana, sino de todos los días. Tenemos que crear conciencia en mujeres y hombres. También se debe realizar la colposcopia en aquellas mujeres que lo ameriten, de acuerdo con el examen del papanicolau. Adicionalmente, las mujeres mayores de 30 años deberían realizarse la tipificación del virus del papiloma humano, independientemente si se realiza o no una colposcopia, porque esta infección puede pasar desapercibida.

Otras recomendaciones serían no fumar y usar el preservativo o condón. El tema del preservativo es difícil, porque una cosa es el discurso y otra es la práctica. Todos sabemos que tenemos que utilizar condón para evitar infección de transmisión sexual, pero no lo usamos.

Para estimular el sistema inmunológico debemos practicar un estilo de vida saludable; todavía no lo tenemos y se está impulsando, desde la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud, un programa para promover la vida saludable a través de mejor alimentación, consumir mucha vitamina C, mucho antioxidante, ácido fólico, evitar comer carnes rojas y comer más pescados y vegetales. Se habla también de evitar el estrés, lo cual es bastante difícil porque esta es una cultura del estrés, hacer ejercicio físico al menos tres veces por semana, no consumir drogas ni alcohol y dormir por lo menos ocho horas.

Es importante señalar que el condón protege contra la mayoría de las infecciones de transmisión sexual. El condón femenino, según un estudio que se hizo en Panamá hace tres años, protege más del virus del papiloma que el condón masculino por su forma, ya

que se aplica en la vagina, pero tiene una parte que va sobre los labios en la vulva, o sea que protege contra la inoculación directa sobre los labios mayores, lo que no ocurre con el condón masculino, pero este sí protege contra la inoculación dentro de la vagina y en el cérvix. Sin embargo, se ha visto en este estudio que publicamos, que la utilización del condón se asocia con mujeres con tasas de regresión de lesiones relacionadas significativamente mayores, así como una mayor probabilidad de resolución de sus infecciones por este virus. Parejas que usaron condones en todas sus relaciones sexuales tuvieron 70% menos de probabilidad de infectarse con el virus del papiloma.

El hombre también tiene mucho que ver en este tema y en otros. Nuestros sistemas de salud están prácticamente diseñados para las mujeres y los niños y los hombres no tienen espacios donde pueden ir a hablar de sus intimidades, porque les da pena y sienten que los servicios no están adecuados para la atención del varón. En estos estudios de la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer, se ha visto cómo el número de parejas sexuales en los hombres está más relacionado con el cáncer cérvico-uterino en la mujer que el número de parejas en las mujeres, sobre todo en hombres que tengan más de 20 parejas sexuales y si estas parejas sexuales son prostitutas o trabajadoras sexuales. Se hizo un estudio que comparaba España, Colombia, Brasil y México, donde España era un extremo y Colombia el otro, es decir, donde se mostraba más promiscuidad era en Colombia, en los países caribeños como el nuestro, y donde menos, en países «fríos», como España y otros países, y se vio cómo en Colombia los hombres tenían más parejas sexuales, hasta 50 o más que en España, donde tenían 20 aproximadamente. En Colombia, el porcentaje de monógamas era mayor que en España; las mujeres en España, en Europa, tienen más parejas sexuales que acá, sin embargo se vio que el cáncer cérvico-uterino es mayor en Colombia que en España, porque el hombre latino tiende a tener más parejas sexuales sin uso del preservativo, ya que no hay cultura del uso del condón.

Se menciona al hombre como el que tiene el papel de vector, es el que lleva la infección de los virus dañinos, de los virus que producen cáncer a la mujer. La mayoría de los hombres, igual que las mujeres, no presentan

síntomas. Con la toma de la tipificación del virus del papiloma humano en las mujeres, también se han ideado unos hisopos especiales para el hombre que son superdelgados, que los podemos introducir en la uretra, para también tipificarlos.

Las verrugas genitales pueden aparecer, aparte de la vulva, vagina y ano, en los ojos, boca y garganta. En el hombre se han vinculado a algunos tipos de cáncer de ano y de pene, sobre todo en los hombres no circuncidados, ya que como cae el prepucio sobre el glande, queda allí humedad y una secreción que es la que potencia el virus oncogénico que produce cáncer y se infecta entonces la mujer. Hay controversias con respecto a la circuncisión con los pediatras, ya que unos la defienden y otros la rechazan, pero las investigaciones revelan que en las judías hay menos cáncer cérvico-uterino que en las latinas.

En el hombre se puede hacer la penescopía, que es un tipo de colposcopía para el hombre, solo que no se le toma muestra, no se les hace biopsia, sino que el urólogo aplica una solución especial y con el colposcopio observa si hay alguna lesión que nos se ve a simple vista.

En los Centros de Salud, en las Policlínicas de la Caja de Seguro Social y en la mayoría de las instituciones estamos conscientes de que no ha sido suficiente el impacto de la educación en salud sexual y reproductiva. Es por ello que próximamente, a través del Ministro de Salud, se presentará una ley para hacer obligatorio el tema de la educación sexual desde pequeños, cada uno en sus niveles y que los padres de familia también se eduquen, porque tenemos nuestros hijos y no sabemos cómo hablarles. Hay muchas organizaciones no gubernamentales que hacen talleres para jóvenes y adolescentes y para padres de familias a fin de educarlos sobre infecciones de transmisión sexual, embarazo, uso de anticonceptivos y la autoestima, que es lo primero que debemos reforzar en nuestros hijos, para poder que la presión de grupo no los lleve a hacer cosas que no desean.

Notas

¹ Ginecóloga con Especialidad en Reproducción Humana y Directora Nacional de Provisión de Servicios de Salud (MINSA).

Programa Nacional de Papanicolau, Colposcopia y Cáncer Cérvico-uterino

Efraín Barreiro¹

El cáncer cérvico-uterino es uno de los tipos de cáncer más prevenible, detectable y tratable en una forma fácil, inocua y, en estos momentos, totalmente gratuita. Se ha convertido en una causa importante de mortalidad entre las mujeres, generalmente entre las más pobres, sobre todo por la dificultad de acceso que tienen de llegar a tomarse una prueba tan trascendental, como es el papanicolau.

Hacemos énfasis en la prevención y en la detección temprana, lo cual va a determinar el futuro de la mujer que se realiza el papanicolau.

Actualmente, se pueden identificar 400,660 casos nuevos de cáncer cérvico-uterino en todo el país. Cada año, 231,000 mujeres mueren por cáncer cérvico-uterino, y el 80% de ellas proviene de nuestros países en desarrollo por la falta de sensibilidad a los servicios. Podemos mencionar que dentro de las áreas con la sensibilidad a tomarse el papanicolau, muchas mujeres que saben que deben hacerse el papanicolau, por pena o por algún tipo de dificultad, no lo hacen.

En Estados Unidos, la toma de un papanicolau le puede costar alrededor de cien dólares, pero cuando se trata de una paciente con un cáncer cérvico-uterino tiene un costo anual de dos mil seiscientos dólares, lo que nos indica que hay una diferencia enorme económicamente para cualquier Estado, si se toma un papanicolau a tiempo o se deja que este proceso avance. Estos son conceptos que no se deben olvidar. En un año casi un cuarto de millón de mujeres en el mundo mueren por esta enfermedad, hay casi quinientos mil casos nuevos de cáncer cérvico-uterino, casi el 80% en Latinoamérica, África e India, países en vías de desarrollo, que tienen dificultad en la captación temprana. Se estima que este padecimiento podría afectar a 750,000 mujeres en el año 2020 y que podría aumentar en casi un millón para el año 2050, estas son progresiones que debemos de tratar de interrumpir en los próximos años.

Cuando se observan las diferentes regiones, podemos ver la incidencia del cáncer y la tasa de mortalidad en ellas. En Centroamérica, en los últimos años, ha ido descendiendo de un 17% a un 15%, sin embargo en áreas donde existe mayor tecnología y mayores facilidades se estima en un 3% y bajando incluso hasta un 2%. En nuestro medio tenemos el cáncer cérvico-uterino por arriba del cáncer de mama, tenemos que invertir el cáncer de mama y desplazarlo del primer lugar, como en países totalmente en desarrollo. El cáncer del cuello uterino es un problema de salud pública y es la primera causa de muerte de la mujer en Panamá.

En nuestras estadísticas, un millón ciento veintinueve mil seiscientas mujeres, mayores de quince años tienen la probabilidad de contraer un cáncer cérvico-uterino. Se evidencia la detección tardía de los casos. Nuestra meta es tratar de que esto no ocurra y de que todas las campañas que se están lanzando sean dirigidas a la captación temprana y no en forma tardía.

Debemos recordar que el cáncer del cuello uterino es una enfermedad totalmente prevenible. Con que la mujer se acerque a las áreas donde toma el papanicolau, podemos prevenir este cáncer, porque esta prueba es el elemento, la herramienta, lo que va a permitir tempranamente que se logre captar el cáncer, y esto no se traduzca en mortalidad.

Los países con un 75% de cobertura de toda su población en riesgo han logrado reducir dramáticamente el cáncer cérvico-uterino y desplazarlo del primer lugar, como lo tenemos acá en Panamá. Cuando hacemos un análisis de lo que representa el costo, para el año 2005 el costo anual fue de 3.3 millones de dólares. Cuando el cáncer está comenzando se llama in situ, porque está ubicado en un área donde todavía es curable el 100% y las displasias son otro tipo de lesiones que marcan el inicio de un cáncer, tienen un costo anual de 64 mil dóla-

res, esto es cuanto se capta a tiempo; por cada balboa invertido en una prevención están gastándose 52 en cuanto al cáncer invasor. En esto radica la importancia de tomar las muestras a tiempo y hasta económicamente resulta sumamente significativa la diferencia de captarlo a tiempo con un papanicolau sencillo, la paciente se va a recuperar, ni siquiera va a tener ningún tipo de manifestaciones posteriores. Con esto resulta más económico la detección de una lesión temprana y tratar de disminuir el cánceres invasor que muchas veces aunque se le dé el tratamiento no se logra obtener que el paciente se recupere.

En Panamá estamos tratando de desarrollar campañas para lograr el diagnóstico precoz con una prueba sencilla, totalmente gratis que nos va evitar que estas lesiones avancen y tengamos resultados fatales al final.

En el 2006, a través de la iniciativa del Ministro de Salud, con el apoyo de la Primera Dama y el Gobierno Central, el presidente Martín Torrijos lanzó una campaña para la realización de quinientos mil papanicolau. Esta meta, en el 2006, fue superada. Llevamos una cifra preliminar de alrededor de seiscientos cincuenta mil papanicolau tomados de alrededor de un millón doscientas mil mujeres, estas cifras alcanzan cerca de un 57%; no ha habido precedente de lo que se ha logrado en estos momentos. Estábamos en alrededor de un 20% en el 2006 y se alcanzó el 57%. Para el año 2007, esperamos lograr ochocientos mil papanicolau. Con esto esperamos alcanzar el 71% de la cobertura; nuestra meta es alcanzar el 75%. Con esto estamos totalmente conven-

cidos de que el cáncer cérvico-uterino no va a ocupar el primer lugar en Panamá, lo vamos a desplazar del primer lugar y quizás incluso no al segundo lugar, sino un poco más abajo.

En la mujer, nuestro punto de enfoque es el cérvix o cuello del útero donde encontramos las primeras manifestaciones del cáncer cérvico-uterino y donde se van a hacer las tipificaciones buscando los diferentes tipos de virus.

El cérvix, en el cual tomamos el papanicolau, está ubicado al final de la vagina. Hay algunos papanicolau que son inflamatorios, cuando es así es necesario pasar a un estudio de una colposcopia, mediante la cual puede hacerse un estudio más detallado y profundo; actualmente, contamos con un equipo digitalizado con el que se puede ver mucho más cerca con mucha más amplitud.

Si logramos que las mujeres se realicen su papanicolau a tiempo, podemos bajar el porcentaje de mortalidad en mujeres producto del cáncer del cérvico-uterino.

Notas

¹Ginecólogo obstetra y Jefe del Departamento de Salud Sexual y Reproductiva de la Dirección General de Salud (MINSA)

Las vacunas contra la infección por el Virus del Papiloma Humano

Javier Nieto¹

Las vacunas son el futuro de la salud pública, en el ámbito local y mundial. Son las mejores estrategias en salud destinadas a invertir la pirámide en salud, haciendo una medicina preventiva más que curativa.

El virus del papiloma humano es un virus ADN de doble cadena. Hay más de 100 tipos identificados, de los cuales alrededor de un 30% pueden producir enfermedad anogenital. No obstante a nivel mundial, más del 70% de estas infecciones son producidas por los virus del papiloma humano 16 y 18.

El virus del papiloma humano es un problema de salud pública latente, ya que el riesgo de infección para hombres y mujeres sexualmente activos es de por lo menos un cincuenta por ciento. Por ejemplo, en México se ha establecido que la prevalencia de la infección por VPH es de un 14%, mientras que en Nigeria es de alrededor de un 28% y en Barcelona, España, un 3%, siendo una enfermedad prevalente tanto en países desarrollados como en subdesarrollados.

El VPH produce una gran cantidad de enfermedades del tracto anogenital. Los estudios de investigación han demostrado que prácticamente más del 99% de las veces el cáncer cérvico-uterino se ha asociado al VPH.

El virus del papiloma humano también se ha asociado al cáncer vaginal, vulvar y de pene, en alrededor de un 50%; al cáncer anal, en un 85% y al cáncer de la laringe y de las vías aéreas y del tubo digestivo en un alrededor de un 10%.

El cáncer cérvico-uterino no es una enfermedad de aparición temprana, puede tomar de uno a diez años para que las lesiones se produzcan. Estudios de investigación han demostrado que aquellas mujeres que empiezan a tener relaciones sexuales antes de los dieciocho

años tienen 5 veces más riesgo de desarrollar cáncer que aquellas que empiezan a tener relaciones sexuales después de los veintidós años o sea que la edad de inicio de las relaciones sexuales es un factor importante para el eventual desarrollo de cáncer cervico-uterino.

Si somos un país en el que hemos instaurado como estrategia de salud el papanicolau, es probable que al aumentar las coberturas de esta prueba podamos disminuir la incidencia de lesiones precancerosas y que tengamos menos mujeres con cáncer cervico-uterino y esta es la experiencia que ha tenido Inglaterra desde el año de 1971 hasta 1995, donde a medida que aumentaba la cobertura del tamiz se observaba una disminución en la tasa de incidencia del cáncer. Sin embargo, a pesar de la estrategia de detección temprana, el cáncer cervical sigue jugando un papel importante.

El papanicolau tiene sus limitaciones y sus retos. Desde el punto de vista del diagnóstico tienen limitada sensibilidad y valor preventivo positivo, lo que quiere decir que es probable que la prueba falle, ya que muchas veces hay falta de muestreo de las lesiones por debajo de la superficie, los métodos de recolección pueden ser imperfectos, lo que pasaría por alto algunas lesiones. La experticia del recurso humano juega un papel importante, ya que errores en la interpretación de la prueba podrían conllevar a un desenlace negativo en la mayoría de nuestras mujeres.

¿Por qué una vacuna para el virus del papiloma humano? ¿Cuáles son las justificaciones racionales para que nosotros tomemos en cuenta incluir una vacuna contra el VPH? Porque básicamente más del cincuenta por ciento de los adultos sexualmente activos se infectan con el virus del papiloma. Porque se requiere hacer pruebas toda la vida y el cumplimiento de esto muchas veces es difícil y tarde o temprano estos programas son costosos y tienen limitada sensibilidad. Desafortunada-

mente el papanicolau detecta lesiones tempranas, pero no previene.

El otro aspecto que es importante es el impacto psicosocial de un diagnóstico de lesiones precancerosas. Esa mujer vive angustiada toda la vida desde el momento que se le dice que tiene una lesión de bajo grado.

La elaboración de la vacuna consiste en engañar al virus con una partícula muy parecida al VPH que no necesariamente tiene material infectante y una vez inyectada esta partícula a través de una vacuna esto va a permitir que eventualmente cuando el individuo se encuentre expuesto al virus no se contagie, porque esta partícula permite crear suficientes anticuerpos para evitar que esta mujer sea infectada por el VPH.

Tenemos actualmente dos vacunas en el mercado contra el virus del papiloma humano: una que se conoce como Gardasil, que es de los Laboratorios Farmacéuticos Merck, y otra que se conoce como Cervarix, que es de los laboratorios Glaxo SmithKline. La vacuna Cervarix está constituida por dos serotipos que son los que producen más del setenta por ciento de la enfermedad por el VPH, en este caso el cáncer cérvico-uterino, que son el 16 y el 18, mientras que Gardasil cubre cuatro serotipos que son el 6, 11, 16 y 18.

Cervarix es una vacuna de aplicación en tres dosis. Se aplica una dosis, al mes se aplica la segunda dosis y a los seis meses se aplica la tercera dosis. Gardasil se aplica una dosis, a los dos meses se aplica la segunda dosis y a los seis meses se aplica la tercera.

La inmogenicidad es la capacidad de producir anticuerpos a lo largo del tiempo, que es lo que a nosotros nos interesa. Los estudios de investigación indican que estas vacunas son inmunogénitas, ambas tienen la capacidad de producir anticuerpos a cinco y medio años de haber-

se introducido y la eficacia de esta vacuna ha sido de un ochenta y ocho por ciento.

La mejor estrategia de salud debe ir orientada a vacunar inclusive antes de la adolescencia, vacunar a las niñas entre los diez y doce años de edad, porque sabemos que las adolescentes van a realizar vida sexual activa entre los catorce y quince años de edad. Más del setenta por ciento de nuestros adolescentes ya han tenido relaciones sexuales, entonces tenemos que adoptar la mejor estrategia, que es vacunar a las adolescentes a través de programas escolares. Esto ha demostrado un alto impacto sobre las enfermedades prevenibles mediante vacunación.

En conclusión, la vacuna del virus del papiloma humano ha demostrado adecuada inmogenicidad y eficacia. Los programas escolares van a jugar un papel importante en una eventual introducción de la vacuna, pero no podremos introducir esta vacuna sin que la sociedad civil, los medios de comunicación y el personal médico estén sensibilizados de cuál es la importancia de introducir una vacuna contra el virus del papiloma humano.

Las empresas comerciales y los Organismos de Salud Internacionales, deberán jugar un papel importante en los costos relacionados con la vacuna. Muchos de nuestros países tienen mal distribuidas las riquezas y precisamente a esa población no llegan las estrategias de salud; entonces, no somos países ricos, sino con mala distribución de las riquezas y eso tenemos que hacérselo entender a los organismos de salud internacionales y debe haber un compromiso político de invertir la pirámide: menos gastos en aspectos curativos y más gastos en aspectos preventivos.

Nota

¹ Infectólogo Pediatra. Comisión Nacional Asesora de Práctica en Inmunizaciones del Ministerio de Salud.



***Editado e Impreso
en la Asamblea Nacional***