
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 diera 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