

**EN POS DE UNA ASAMBLEA
DEMOCRÁTICA**

**Esbozo de una propuesta para la
reforma del Órgano Legislativo**

Carlos Guevara Mann

CARLOS GUEVARA MANN

Doctor en Gobierno y Relaciones Internacionales por la Universidad de Notre Dame, Indiana, Estados Unidos de América.

Maestría en Relaciones Internacionales (Master of Arts in International Affairs). Con certificado de excelencia, en la Universidad de Ohio, Estados Unidos de América (1993)

Licenciado en Finanzas, cumlaude, por la Universidad Santa María La Antigua (USMA, 1990).

Su tesis de doctorado, "Forsaken Virtue: An Análisis of the Political Behavior of Panamanian Legislators, 1984, 1999", examina el comportamiento político de los Legisladores panameños a partir de la introducción de las reformas constitucionales de 1983. Su tesis de maestría, Panamanian Militarism: A Historical Interpretation, fue publicada por Ohio University Press (1996). Editorial La Prensa publicó la versión en español, Ilegitimidad y hegemonía: una interpretación histórica del militarismo panameño (1994).

Ha publicado, además, artículos en revistas académicas de Panamá y los Estados Unidos, y ha sido colaborador, editorialista y columnista de diarios panameños. A solicitud de la directiva de la Editora Panamá América, entre 1994 y 1999 escribió la muy leída columna Abracadabra, publicada tres veces por semana en el diario Crítica Libre.

Sobre temas de consolidación democrática, política comparada y relaciones internacionales ha expuesto en foros nacionales y extranjeros, entre ellos las reuniones periódicas de Latin American Studies Association (LASA) y Midwest Political Science Association (MPSA). Ha recibido varias distinciones académicas, entre ellas las becas Fulbright (1991-1993), Latin América 2000 (1995-1999) y Philip Moore (1999), estas dos últimas otorgadas por la Universidad de Notre Dame.

Desde 1995 es miembro del Partido Arnulfista y en la campaña política de 1999 tuvo destacada participación en la redacción del plan de gobierno de Unión por Panamá, titulado Nuestro compromiso para el cambio. Fue candidato No.7 en la lista del Partido Arnulfista para el Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

Entre 1999 Y 2000, ejerció funciones públicas en el ministerio de Relaciones Exteriores, donde sirvió como Director General de Política Exterior.

En mayo de 2002 fue designado Director Vocal de la comisión Nacional del Centenario, ad honorem. En este organismo tiene a su cargo la coordinación del Proyecto de Foros Académicos del Centenario.

No hay régimen democrático sin Asamblea. En el sistema político en que gobierna la voluntad popular, la Asamblea manifiesta esa voluntad a través del ejercicio de la representación democrática. La Asamblea representa a los miembros del cuerpo político en la expedición de las leyes que regulan la conducta en sociedad, en virtud del antiguo precepto de Derecho Romano que prescribe que lo que a todos afecta debe ser aprobado por todos (Finer, 1997: 1030). Controla y fiscaliza a los demás órganos y agencias del Estado para evitar el abuso de poder, con el fin de garantizar los derechos individuales y sociales. Como principal foro político de la comunidad, contribuye a producir consensos, resolver tensiones y canalizar preocupaciones sociales hacia fines productivos (Loewenberg, 1995).

Tanto así sostiene la teoría democrática. En consecuencia, sin Asamblea que cumpla eficientemente sus funciones, no puede haber régimen democrático saludable. De ello es fiel testimonio el caso panameño. En nuestro país la Asamblea no funciona para los fines que le asignaron a esa corporación quienes en el siglo XVIII concibieron la representación democrática (Sabine, 1973: 514; Lakoff, 1996: 78; Madison, *The Federalist*, Nos. 10 y 51). Funciona, eso sí—paradójicamente—para asegurar el cumplimiento de otros propósitos no democráticos, particularmente para legalizar las pretensiones de los grupos influyentes que patrocinan las carreras políticas de sus integrantes y financiarles a éstos un estilo de vida ofensivo y contrario a las prescripciones del régimen democrático. Tan lamentable realidad explica, en medida no despreciable, el deplorable contexto de corrupción y abuso que no hemos logrado superar desde el desalojo de la dictadura militar y del que no saldremos mientras no

logremos reemplazar a nuestra desprestigiada cámara legislativa por una auténtica Asamblea Nacional (que no *Legislativa*), integrada por verdaderos diputados (que no *legisladores*) que cumplan las funciones que les señala el sistema democrático.

Para emprender el rescate de la Asamblea hay que entender claramente cuáles son sus problemas. El más evidente de todos es su diseño institucional, que tiene orígenes en las entrañas del autoritarismo. Para decirlo de la manera más sencilla posible, la Asamblea Legislativa no puede dar frutos democráticos porque es un producto de la dictadura militar. En consecuencia, mientras no reformemos las normas que la rigen y disponen su funcionamiento, la Asamblea continuará siendo un cuerpo ineficiente y divorciado de la realidad nacional: una entidad compuesta (salvo honrosas y pocas excepciones) por individuos incapaces, que no representan a la sociedad sino a sus patrones políticos y que están interesados, principalmente, en asegurar su impunidad y explotar al máximo las oportunidades de lucro que su condición de legisladores les suministra.

El texto fundamental que regula el funcionamiento de la Asamblea es la Constitución de 1972, según fue reformada en 1983, por órdenes de la dictadura militar y con la colaboración de los partidos políticos, la mayoría de ellos más preocupados por mantener su propia vigencia que en construir los fundamentos de un régimen auténticamente democrático. Las disposiciones constitucionales sobre el Organo Legislativo contribuyen tanto a limitar el papel de la Asamblea en la vida nacional como a asegurar la mediocridad y falta de representatividad e independencia de sus

integrantes. Que el régimen autoritario haya tenido estos objetivos no es de extrañar; lo que resulta reprehensible es que el gobierno civil que asumió el poder a raíz de la invasión norteamericana de 1989 no haya adoptado las providencias requeridas para superar tan inconveniente situación.

La Constitución de 1972 limita el papel de la Asamblea porque el reparto de poderes que establece concentra facultades en el Ejecutivo, en detrimento de la cámara legislativa. En efecto, sus Títulos V y VI reservan al Ejecutivo los temas de “alta” política: el diseño y supervisión de la política económica, en especial lo referente a la preparación y expedición del Presupuesto General del Estado; la organización de la administración pública; el nombramiento de los altos funcionarios del Estado; y la conducción de las relaciones internacionales, entre otros temas substanciales. Así, margina la Asamblea al ejercicio de un papel secundario en la vida política de la nación. Este papel se limita al mero endoso de las iniciativas del Ejecutivo y a la promoción de las llamadas “obras circuitales”, que poca relación guardan con las funciones que la teoría democrática asigna al primer Organo del Estado. Como lo observó Max Weber hace unas ocho décadas, una cámara representativa desprovista de facultades para participar positivamente en la dirección de los asuntos políticos del Estado tenderá a degenerar en una corporación inútil, en un obstáculo al desarrollo nacional (Weber, 1978 [1918]).

La Constitución de 1972, de claro corte autoritario (entre otras razones, por lo arriba expuesto), también asegura la mediocridad y falta de representatividad e

independencia de los integrantes de la Asamblea. Un sistema electoral con fundamento en el Artículo 141 de la carta política, basado en circuitos de reducido tamaño (diseñados sobre la base de los distritos municipales), contribuye al predominio de la visión particularista y local sobre el interés nacional. Es axioma de la política que, a menor magnitud de las circunscripciones electorales, mayor predominio del interés particular en la cámara legislativa (Katz, 1980: 30). Así lo vemos demostrado en nuestro caso, en que los legisladores se comportan más como representantes de corregimiento que como diputados. La expresión del interés particular es un componente importante de la representación democrática, pero en nuestro país la Constitución militarista de 1972 ha contribuido a llevar el particularismo a extremos intolerables.

La reducida magnitud de las circunscripciones electorales lleva a la proliferación de circuitos “ uninominales”, lo que desvirtúa el principio de representación proporcional que, además de ser componente importante de nuestra tradición política, es el sistema más apropiado para una sociedad heterogénea como la nuestra. La falta de proporcionalidad de sistema la incrementa el uso del método de “residuo” para la asignación de escaños en los circuitos “plurinominales”, según lo dispone el Código Electoral. En consecuencia, el régimen electoral indicado en la Constitución (y ampliado en el Código Electoral) distorsiona de forma peligrosa la voluntad del electorado. Los resultados de esta fórmula distorsionadora pudieron apreciarse últimamente en 1999, cuando con tan solo el 32 por ciento de los votos legislativos emitidos a nivel nacional, un partido obtuvo el 48 por ciento—casi la mitad—de los

escaños en la Asamblea. En los comicios anteriores, celebrados en 1994, a este mismo partido, con tan sólo el 23 por ciento de los votos legislativos, se le asignó el 42 por ciento de las bancas de la cámara.¹

La Constitución de 1972 también impide las candidaturas independientes a legislador (Artículo 140). En el caso panameño, en que una porción muy apreciable del electorado no está adscrita a ningún partido político, esta disposición, además de ser abiertamente antidemocrática, priva a la Asamblea de elementos idóneos. Les resta, además, independencia a sus miembros, al hacerlos dependientes de la voluntad de las cúpulas partidistas, con las que tienen que congraciarse y comprometerse para conseguir la candidatura. Esa falta de independencia se ve acentuada además por el mecanismo de revocatoria de mandato que poseen los partidos políticos, pero que se niega a la ciudadanía.

La Constitución de 1972, en consecuencia, impide el cumplimiento de los altos propósitos que el sistema democrático asigna a la Asamblea. Otro texto que lo impide es el Reglamento Interno de dicha corporación legislativa, en especial en lo que atañe a las inmunidades y privilegios de que gozan los legisladores.

La tristemente célebre “inmunidad legislativa” que la Constitución estipula y el Reglamento Interno desarrolla, ha sido progresivamente estirada por los mismos legisladores, hasta convertir a éstos en un grupo exclusivo de la sociedad, por encima

¹ Me refiero al Partido Revolucionario Democrático (PRD), brazo político de la dictadura castrense, fundado por el dictador Omar Torrijos en 1979.

de las leyes y obligaciones que sujetan al resto de los ciudadanos (Artículos 211 a 215). Esta “inmunidad” no sólo constituye un estímulo al comportamiento delictivo sino que también entorpece la representación democrática, al establecer una barrera infranqueable entre los electores y sus supuestos representantes. En Panamá, electores y legisladores no son iguales ante la ley, como la teoría democrática dice que deben serlo. En Panamá, la ciudadanía tiene, forzosamente, que tolerar a un legislador delincuente, que no cumpla con su deber y use su cargo público para propósitos criminales, porque el Reglamento Interno, que es Ley de la República, le concede “inmunidad”.

Sin la intervención del presidente de la República o alguna otra presión exógena irresistible, es imposible llevar a juicio a un legislador delincuente, porque una amplísima “inmunidad legislativa” lo impide. Esto queda en evidencia al comprobarse que desde la creación de la Asamblea Legislativa en 1984 y a pesar de las evidencias de ilegalidades que se han presentado contra varios de sus integrantes, la cámara sólo ha suspendido la inmunidad en dos ocasiones: en los casos de Anel Ramírez, legislador del PALA capturado en un operativo de la DEA efectuado en Miami en 1994, y Mario Miller del PRD, acusado de extorsión—cargo del que luego fue eximido por la Corte Suprema de Justicia. La inmunidad de este último fue suspendida en 1994, por órdenes de quien entonces fungía como presidente de la República. En ambos casos fue la presión externa a la Asamblea lo que motivó la suspensión de inmunidad.

La mal llamada “inmunidad legislativa” es, de hecho, licencia para la impunidad, y quienes la disfrutan han hecho uso personal de ella en detrimento del prestigio y la eficiencia de la Asamblea.

Otros privilegios contemplados en el Reglamento Interno contribuyen también al abuso, al desprestigio de la cámara y a la desvinculación entre electores y legisladores. La importación libre de impuestos de un vehículo para uso personal de los legisladores, una vez cada dos años, y para los suplentes, una vez cada tres años, como también la asignación de pasaportes diplomáticos a los legisladores y suplentes, al igual que a los familiares dependientes de todos éstos, ha acentuado las desigualdades y ha constituido incentivo para que se cometan irregularidades. La placa vehicular que graciosamente se les da a los legisladores y suplentes, por otro lado, se traduce en impunidad para cometer violaciones de tránsito.

El tema salarial es otro que desvirtúa la misión de la cámara legislativa y promueve el comportamiento anti democrático de sus integrantes. En un país en que el salario mínimo aún no llega a los trescientos balboas mensuales, los legisladores tienen una asignación fija, entre sueldos, gastos de representación, dietas y subsidios para transporte, de siete mil balboas mensuales. Reciben, además, ocho mil quinientos balboas mensuales para contratar personal auxiliar. Hasta hace poco, el Ejecutivo también les asignaba cientos de miles de balboas en concepto de “partidas circuitales”, artilugio inventado por la dictadura (con la aquiescencia de los legisladores de todos los signos políticos) para fomentar el clientelismo político. Entre 1994 y 1999, estas

partidas se manejan con poca o ninguna supervisión por parte de la Contraloría General de la República, lo que, indudablemente, se prestó para abusos incalificables. Por fortuna para la salud institucional de la República, la presidenta Mireya Moscoso suspendió la asignación de estas partidas a finales de 2000 y ha declarado, reiteradamente, que no las reintroducirá mientras dure su mandato.

La conjunción de factores institucionales aquí señalada constriñe el radio de acción legislativa a lo particular e incentiva la corrupción. Mientras no liberemos a nuestra cámara legislativa de todas estas ataduras castrantes, no tendremos una Asamblea que contribuya al desarrollo democrático del país a través del cumplimiento de las funciones para las cuales existe este Organismo del Estado.

Es imperativo, entonces, que exijamos y consigamos la eliminación de los exagerados privilegios que los miembros de ese Organismo se han concedido. La inmunidad debe restringirse a lo estrictamente necesario para el cumplimiento de la función legislativa. Los salarios de los legisladores deben rebajarse a un monto justo y su pago debe estar condicionado a la asistencia puntual a las sesiones de la cámara. Deben eliminarse, también, los emolumentos suplementarios y las partidas circuitales.

A la Constitución, por otro lado, tenemos que hacer cambios sustanciales si es que queremos que la Asamblea ejerza las funciones para las que en teoría existe. Para procurar una visión nacional en los miembros de esa corporación, es preciso volver al sistema de representación por provincias y añadir a éste la representación nacional, a

través de diputados nacionales, como se hizo en la elección de constituyentes en 1945. La distribución de escaños debe hacerse de acuerdo con criterios de estricta proporcionalidad. Para garantizar la mayor responsabilidad de los integrantes de la cámara, la revocatoria de mandato partidista debe reemplazarse por un mecanismo de revocatoria ciudadana, y el término del mandato debe reducirse a cuatro años. Entonces, tras la introducción de estas medidas que promoverían la integración de la cámara representativa por personal más idóneo que el que ahora la compone, deberían otorgársele a la Asamblea más amplias facultades de control, supervisión y participación en la toma de decisiones políticas que afectan a la Nación. Para simbolizar esta reforma amplia y la función que a esta corporación corresponde en el sistema democrático, debe cambiarse el nombre de la cámara al de “Asamblea Nacional” y devolverseles a sus integrantes la denominación de “diputados”.

Estos y otros muy necesarios cambios nacionales sólo podrán lograrse a través de un amplio acuerdo nacional—idealmente forjado a través de un proceso constituyente—manifestado a través de la iniciativa de diputados verdaderamente representativos de la sociedad, con sólidas credenciales democráticas. En los albores del centésimo aniversario de la fundación de la República, procede, entonces, que nos aboquemos a dicho ejercicio. Porque, bajo el actual régimen legislativo y mientras la Asamblea siga compuesta por una mayoría no idónea, no será posible la consolidación y ampliación de la democracia en Panamá.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernal, Miguel Antonio, ed. 1995. *Constitución de la República de Panamá de 1972*. Panama: IEPI.
- Finer, Samuel E. 1997. *The History of Government from the Earliest Times*. Vol. II. Oxford Oxford University Press.
- Lakoff, Sanford A. 1996. *Democracy: History, Theory, Practice*. Boulder: Westview Press.
- Loewenerg, Gerhard. 1995. "Legislatures and Parliaments." En *The Encyclopedia of Democracy*, Vol. III, editado por Seymour Martin Lipset. Washington: Congressional Quarterly Inc.
- Madison, James; Hamilton, Alexander; y Jay, John. 1987. *The Federalist Papers*, editado por Isaac Kramnick. Harmondsworth: Penguin.
- República de Panamá. 1997. *Código Electoral*. Gaceta Oficial No. 23.437, 13 de diciembre.
- República de Panamá. Asamblea Legislativa. 1999. *Reglamento orgánico del régimen interno de la Asamblea Legislativa*. Panama: Asamblea Legislativa.
- Sabine, George H. 1973. *A History of Political Theory*. Cuarta edición, revisada por Thomas Landon Thorson. Forth Worth, Texas: Holt, Rinehart and Winston.
- Weber, Max. 1978 [1918]. "Parliament and Government in a Reconstructed Germany (A Contribution to the Political Critique of Officialdom and Party Politics)." En Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, editado por Guenther Roth y Claus Wittich. Berkeley: University of California Press.