

Cuaderno de lecturas constitucionales

Asamblea Constituyente y realidad nacional

Doctor Carlos Bolívar Pedreschi

No. 8

Panamá, 1 de julio de 2025

@sepresacpanama

Edición a cargo de Rafael Pérez Jaramillo



Presentación

La Secretaría Presidencial para la Reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales (SEPRESAC) se complace en presentar el ejemplar número 8 de la serie denominada *Cuaderno de lecturas constitucionales*.

En esta oportunidad se ha seleccionado, para los lectores, una emblemática publicación del año 1980 que lleva por título: *Asamblea Constituyente y realidad nacional*. Se trata de un discurso pronunciado ese año ¹ por el constitucionalista panameño doctor Carlos Bolívar Pedreschi.

Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas (*cum laude*) en la Universidad de Panamá (1958) y doctor en Derecho en la Universidad de Madrid, España, (1965), el catedrático Carlos Pedreschi es autor de múltiples publicaciones sobre el pensamiento político panameño. Destacan entre sus obras: *El pensamiento constitucional de José Dolores Moscote* (1958), *Asamblea Constituyente y realidad nacional* (1980), *De la protección del Canal a la militarización del país* (1987), y *Testimonio histórico* (1987), entre varias otras.

¹ Conferencia dictada el día 5 de febrero de 1980 en el seminario organizado por la *Unión de Ciudadanas de Panamá*. Como dato de interés, ya antes la *Unión de Ciudadanas de Panamá* promovía la iniciativa cívica de educar acerca de la Constitución, tal como se desprende de un cruce de correspondencia con el doctor Ricardo J. Alfaro referente a la finalidad de “divulgar el conocimiento de la Constitución de la República”. (Cf. Carta de Ricardo J. Alfaro, enero de 1963).

El texto que se ofrece en esta oportunidad reúne una serie de contenidos doctrinales, históricos y casuísticos acerca de lo que entraña una *Asamblea Constituyente*. El catedrático (como buen seguidor de las enseñanzas de Ferdinand Lassalle ² a quien se debe el enunciado *factores reales de poder*) no excluye de su discurso una serie de temas como “las fuerzas que determinan el poder político en Panamá”, así como algunas respuestas a una pregunta que se planteó en aquella conferencia: *¿Asamblea Constituyente para qué?*

Algunas contestaciones a la interrogante sugerida quedaron resueltas de otra manera por la historia (para “desmantelar la dictadura”) mientras otras aún parecen mantener una viva actualidad: “Porque es urgente crear las condiciones de confiabilidad que permitan abrir nuevas fuentes de trabajo y reducir así el alarmante índice de desocupación y sub-empleo que castiga, sin piedad, a los estratos sociales que tienen por única fuente de ingreso la venta de su fuerza de trabajo”.

Tal como era usual en sus disertaciones, el doctor no se abstuvo de mencionar el tema del Canal y los Tratados. En el caso de la conferencia que reproducimos también respondió a la pregunta arriba enunciada de la forma que sigue: “porque no queremos que una sola persona esté regalando, a nombre de todos los panameños, sin nuestro

² Pedreschi, Carlos Bolívar *Lo que necesité aprender para poder enseñar*, 2020.

consentimiento y sin necesidad real alguna, los frutos de nuestro recurso natural más importante, los frutos de nuestra geografía, en circunstancias en que ningún pueblo regala su petróleo, su oro, su salitre, su cobre, ni ningún otro recurso natural que le sea propio”.

Con esta serie *Cuaderno de lecturas constitucionales* se procura ofrecer un aporte a toda persona que desee conocer o ampliar sus conocimientos sobre el significado y alcance de los *derechos constitucionales*, así como de los *procesos constituyentes democráticos*.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y REALIDAD NACIONAL

Doctor Carlos Bolívar Pedreschi

I. INTRODUCCIÓN

No puedo menos que iniciar mi exposición agradeciendo a la Unión de Ciudadanas de Panamá, primero, la iniciativa que ha tenido de ofrecerle al país el importante seminario sobre ideas políticas que precisamente hoy termina. Y, segundo, agradeciendo también la generosidad de confiarme la clausura de un evento cultural y político, cuyo éxito, afortunadamente, ya ha sido asegurado por las fecundas intervenciones a cargo de muy distinguidos expositores.

El tema que se me ha asignado es uno que, por la naturaleza que le es propia, compromete el interés de dos disciplinas distintas. El tema es, como ya se ha anunciado, la Asamblea Constituyente, y las dos disciplinas con las que, espontánea e inevitablemente, se relaciona son, de una parte, el Derecho Constitucional y, de la otra, la política.

Por la tangencia que el tema ofrece con el Derecho Constitucional, nuestra exposición no puede prescindir de la determinación de ciertos conceptos básicos, por lo mismo que, dichos conceptos, no tienen modo de estar ausentes en cada momento del tema mismo. Y, por la obligada relación que el tema presenta con la política, y para que, por lo demás, el tema no resulte tan genérico, abstracto y académico como el mismo se enuncia, la exposición debe cuidarse de la ociosidad de referirse

a la materia a espaldas de los ineludibles e importantes aspectos políticos que lo condicionan.

Lo dicho explica por qué nuestra exposición tendrá que iniciarse con la precisión de los conceptos básicos propios del tema y continuar con aspectos tales como la realidad política dentro de la cual se inserta la aspiración de una Asamblea Constituyente, la viabilidad de tal Asamblea Constituyente y el sentido político y social de la misma.

Sin embargo, la sola consideración que debo al valioso tiempo de ustedes, me imponen el deber de una aclaración previa. La aclaración es la siguiente: no traigo palabras para ser aplaudidas. Mi esfuerzo, en el mejor aprovechamiento del tiempo de todos, ha estado dirigido a identificar algunas realidades importantes de la política panameña, independientemente del carácter agradable o no de tales realidades. Considero que un país en virtual ruina económica, fiscal, social y política como el nuestro, a consecuencia de once años de lamentable folklore político, sólo puede reconstruirse a partir de una identificación de su verdadera situación y de un exigente inventario de sus realidades. Por las razones dichas, a defecto de palabras para aplaudir, traigo esta noche, a la responsable atención de ustedes, más bien conceptos e ideas para reflexionar.

II. CONCEPTOS BÁSICOS

Con relación a los conceptos básicos prometidos, iremos al encuentro de ellos a través de respuestas concretas a preguntas también concretas. Y ya empezamos.

A. - ¿Qué es una Asamblea Constituyente?

1. Por su función, una Asamblea Constituyente es un ente que produce Constituciones.

2. Por su composición, una Asamblea Constituyente es el conjunto de personas físicas en quienes se ha ubicado la responsabilidad de redactar y expedir una Constitución, previas las deliberaciones que fueren pertinentes.

B. ¿Qué naturaleza o carácter tiene una Asamblea Constituyente?

1. Una Asamblea Constituyente tiene la naturaleza o el carácter de un medio.

2. Una Asamblea Constituyente no es, pues, un fin, sino un simple medio para lograr un fin.

3. El fin es, para simplificar la respuesta, producir una Constitución.

4. Más aún: la Asamblea Constituyente no es el único medio para lograr el fin que le es propio.

5. Entre otros medios de producir una Constitución existe el referéndum.

6. Y lo que en doctrina constitucional se llama Constituciones otorgadas da cuenta de un medio de producir una Constitución en que la voluntad de las mayorías nada cuenta y todo resulta de la voluntad de una sola persona.

7. La importancia práctica que se deriva de conocer la naturaleza real de la Asamblea Constituyente y, en consecuencia su condición de simple medio, está en el hecho de que ayuda a atribuirle su verdadera significación y a evitar que la Asamblea Constituyente se convierta en objeto de fetichismo político.

C. ¿Eso que produce una Asamblea Constituyente, y que se llama Constitución, qué es?

Una Constitución es el documento en que las fuerzas políticas dominantes en una sociedad dada y en un momento dado, consignan, bajo la forma de normas jurídicas superiores, los valores económicos, políticos y sociales esenciales a dichas fuerzas políticas.

CH. ¿Qué es el poder constituyente?

Es la fuerza que, a través del medio que elija, llámese éste Asamblea Constituyente, llámese éste referéndum, o llámese como se llame, produce Constituciones o reformas a las mismas.

D. ¿Quién es el poder constituyente? ¿Dónde está? ¿A dónde hay que ir para encontrarlo?

1. Históricamente, el poder constituyente ha variado. No siempre ha sido el mismo, ni, por ello, se ha encontrado siempre en el mismo lugar.

2. En el período de la monarquía absoluta, en que no existían incluso constituciones escritas, el poder constituyente era el Rey. Tocándolo, se tocaba al poder constituyente.

3. En las sociedades aristocráticas, el poder constituyente lo eran las pocas personas con derechos políticos.

4. A partir de la Revolución Francesa, la doctrina afirma que todo el pueblo es el poder constituyente.

5. Separando lo que es de lo que debe ser y remitiéndonos a los solos hechos, el poder constituyente se nos presenta como la fuerza política y social, sea cual fuere ella, con poder suficiente para producir una Constitución y mantenerla.

E. ¿Cuántas clases de poder constituyente existen?

1. La doctrina distingue dos clases de poderes constituyentes: el poder constituyente originario y el poder constituyente constituido.

2. El poder constituyente originario es el que sirve para hacer una constitución.

3. El poder constituyente constituido es el que sirve para introducir reformas a una Constitución ya hecha.

F. ¿Quién es el poder constituyente constituido?

El poder constituyente constituido lo es el organismo al cual la Constitución le atribuye autoridad para reformar la Constitución.

G. ¿Cuándo actúa el poder constituyente originario?

(*) [**Esta parte no fue leída por no dilatar más la conferencia*]

1. El poder constituyente originario actúa cuando se necesita expedir una Constitución.

2. Y la experiencia indica que se necesita expedir Constituciones en los siguientes casos:

a) Cuando el pueblo se independiza;

b) Cuando se produce una revolución;

c) Cuando se produce una guerra civil.

Ch) Cuando se produce un golpe de Estado.

d) Y, también, cuando en ausencia de los cuatro supuestos mencionados, pero ante situaciones económicas, sociales o políticas muy explosivas, los gobernantes, en gesto de responsabilidad, inteligencia y necesidad política, apelan al poder constituyente originario, a fin de evitar que cualquier cambio político, finalmente ineludible, se abra paso a través de cualquiera forma violenta.

H. ¿Cómo actúa el poder constituyente originario?

1. Cuando la historia política contesta con franqueza, responde así: como le da la gana.

2. La forma como actúa el poder constituyente originario, es decir, la forma a que el apela para producir una constitución, no es un problema jurídico. Es un problema eminentemente político.

3. En consecuencia de lo dicho, el Derecho no puede predeterminar, ni aún cuando lo intente expresamente, la forma

cómo debe actuar el poder constituyente originario en cumplimiento de la responsabilidad que le es propia.

4. Ordinariamente actúa a través de una Asamblea Constituyente o a través de un referéndum.

I. ¿Cómo actúa el poder constituyente constituido?

1. El poder constituyente constituido, el que se ocupa de introducirle reformas a la constitución, a diferencia del originario, no es libre de actuar como quiera. No puede elegir por sí mismo la forma cómo debe actuar.

2. El poder constituyente constituido sólo puede actuar del modo que le viene indicado en la propia Constitución.

3. En consecuencia, el modo cómo actúe el poder constituyente constituido sí es una cuestión de naturaleza jurídica.

4. De allí que, según la reforma a una constitución se haya realizado siguiendo o no el procedimiento establecido en la Constitución, la reforma puede ser constitucional o inconstitucional. Sin embargo, una Constitución puede nacer como nazca y, siempre que nazca, y se mantenga, ya tiene resuelto el problema de su constitucionalidad. Ya es una Constitución.

J. ¿Qué importancia tiene el modo de actuación de los poderes constituyentes? (*) [Esta parte no fue leída por no dilatar más la conferencia*]**

1. Conocer cómo actúa el poder constituyente no es una cuestión puramente académica. Es también una cuestión de importantes implicaciones prácticas. Un ejemplo ilustrará esta afirmación.

2. La Constitución de 1972 indica que el mandato del actual jefe del Ejecutivo expira en octubre de 1984. Sin embargo, el país no desea que una persona escogida únicamente por otra gobierne hasta 1984. El país desea que, mucho antes de 1984, la persona que gobierne el país sea escogida por todos los ciudadanos, como es apenas elemental. Pero para conseguir este objetivo, la vía del poder constituyente constituido, esto es, la vía de las reformas constitucionales, supondría un trámite jurídicamente muy dilatado, el cual, por lo mismo, no aseguraría el objetivo en el plazo deseado. En tanto que el modo de actuar del poder constituyente originario, por suponer no un trámite jurídico, y entre nosotros demorado, sino una fórmula de naturaleza política, podría perfectamente producir el cambio en el tiempo deseado.

III. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y LA REALIDAD POLÍTICA PANAMEÑA.

Precisados los conceptos básicos que prometimos, veamos, ahora, la realidad política panameña dentro de la cual se inserta la aspiración de una Asamblea Constituyente.

A. – Referencia general

Desde el 11 de octubre de 1968 la sociedad panameña vive una muy especial y novedosa experiencia política. La especialidad y novedad de la experiencia están representadas en

el fenómeno de la dictadura militar que gobierna al país desde la referida fecha. La experiencia si bien es novedosa para nosotros, no la ha sido para otros países de América Latina. La dictadura militar, ciertamente, llega a Panamá con algún retraso, pero respondiendo a las mismas causas básicas que la han determinado en los otros lugares en que se ha producido. Al igual que en esos otros lugares, en Panamá también nace con la misma carta de presentación y nos llega también diciéndonos: “Señores, los civiles han creado una gran crisis y nosotros, la dictadura militar, vamos a resolverla”. Sin embargo, en Panamá, al igual que en aquellos otros países, la realidad ha demostrado que la dictadura no ha resuelto ninguna crisis, sino que, por el contrario, la ha agravado. En efecto, después de once años de dictadura, el país vive la más grave situación económica, fiscal, política y social que se recuerde en muchísimas décadas.

La realidad enunciada, vistas la gravedad y extremos que presenta, no puede menos que preocupar muy profundamente e invitar a muy serias meditaciones. El país no puede darse el lujo de prescindir de un mínimo de reflexión sobre los acontecimientos que vive, ni enfrentarse a ellos con la misma indefensión y perplejidad con que el niño se enfrenta a los primeros truenos. Es indispensable, en consecuencia, comprometer serios esfuerzos en la comprensión de la novedosa y especial experiencia que vivimos. Y la comprensión de tal experiencia, y el sentido mismo de una Asamblea Constituyente, no pueden darse sin la identificación y calificación de sus referencias más significativas, entre las cuales se destacan fenómenos tales como el militarismo, el Golpe de Estado, la dictadura militar, los partidos tradicionales, el vacío político y el

repliegue militar. Pasemos, pues, a la consideración de estos fenómenos.

B. – El militarismo

Sobre el militarismo panameño, importan las siguientes apreciaciones:

1. Es un fenómeno anterior al Golpe de Estado de 1968.
2. Nace cuando los partidos políticos se revelan insuficientes como garantía del orden económico-social imperante y necesitan de una fuerza adicional y distinta que les complemente.
3. Muchos gobiernos anteriores al Golpe de Estado de 1968 coexistieron con el militarismo y algunos existieron realmente por el militarismo.
4. Lo dicho implica que antes de que existiera el Golpe de Estado de 1968 y la dictadura militar que le sigue, ya existía el militarismo.
5. Lo dicho implica, igualmente, la posibilidad real de que, cancelada la dictadura militar, subsista, no obstante, el fenómeno del militarismo.
6. Lo expuesto es así por cuanto el militarismo responde a causas propias y distintas de las que determinan tanto el Golpe de Estado como la dictadura militar.
7. Dadas las características de la realidad panameña, la grave crisis que vive el país compromete directa y principalmente la hegemonía política personal del Jefe de la Guardia Nacional e

indirecta y secundariamente el poder político de nuestro instituto armado.

C. El golpe de Estado de 1968.

Sobre el Golpe de Estado de 1968, conviene señalar lo siguiente:

1. En Panamá, como en cualquier lugar del mundo, los golpes de Estado no nacen por generación espontánea.

2. En Panamá, el Golpe de Estado de 1968 nace como efecto o consecuencia de las siguientes causas: una mediata y otra inmediata.

a) La causa mediata está representada en el gran desarraigo social de los partidos tradicionales, desarraigo éste que sobrevino como resultado de la gran descomposición, deterioro e incapacidad política exhibidos por los partidos tradicionales. Este desarraigo creó un vacío político al tiempo que actuó a manera de seguro político para los golpistas al anticiparle la seguridad de que podían dar el golpe en la tranquilidad de que no serían muchos los dispuestos a morir por sus partidos ni por sus líderes, como en efecto ocurrió.

b) La causa inmediata está representada en los cambios ordenados en la Guardia Nacional en los primeros días de octubre de 1968, por el Presidente recién electo.

3. Examinada la causa del Golpe de Estado de 1968, importa ahora determinar su carácter o naturaleza.

4. Con relación a su naturaleza, considero que ésta le viene definida por los dos elementos que pasamos a mencionar:

a) Su carácter militar: en efecto, tanto los gestores del Golpe como sus principales beneficiarios políticos fueron militares.

b) La especial composición social de sus dirigentes: el Golpe fue dado por militares pertenecientes socialmente a la clase media.

5. A consecuencia de la especial naturaleza que presenta, el Golpe de Estado produjo los siguientes efectos:

a) El capital, que hasta la fecha mantenía en el país el monopolio del poder económico, del poder político y del poder militar, pierde control sobre el poder militar y sobre el poder político.

b) El gobierno se embarca en una suerte de política populista, altisonante e incoherente, política ésta que, como es conocido, no termina creando ningún nuevo sistema económico-social, sino apenas empobreciendo y anarquizando el sistema económico-social que encuentra. Las promesas de cambios revolucionarios no rebasan, pues, los típicos niveles de un populismo política y económicamente ocioso.

CH. Los partidos tradicionales

Por lo que hace a los partidos políticos tradicionales, éstos no pueden estar ausentes en una visión de conjunto de la realidad política panameña. Sobre éstos, las apreciaciones que siguen tal vez resulten oportunas y pertinentes:

1. Los partidos tradicionales estaban en crisis antes del Golpe de Estado de 1968 y aún continúan en crisis.

2. La crisis de los partidos tradicionales fue uno de los factores que, como dijimos, contribuyó al Golpe de Estado.

3. La continuación de la crisis de los partidos tradicionales es, además, uno de los factores que explica por qué la dictadura militar se ha extendido por tanto tiempo.

4. La profundidad de la crisis de los partidos tradicionales ha sido tal que el largo período de desaciertos de la dictadura y la gravedad de los problemas que vive el país, no han sido suficientes para que tales partidos recuperen el nivel de arraigo social que alguna vez tuvieron.

5. La crisis de los partidos tradicionales se expresa principalmente en el ya mencionado desarraigo social de ellos, en su pobre o ninguna vida ideológica, en los caciquismos estériles y en su carácter eminentemente electorero.

6. Como dato de algún interés, debe observarse que la dirigencia civil de la dictadura militar ha sido reclutada principalmente de los partidos tradicionales. Esta realidad explica por qué las figuras civiles más conspicuas del llamado proceso revolucionario hayan sido figuras igualmente conspicuas de los partidos tradicionales, a los cuales regresarán en su momento.

D. La dictadura militar

De la dictadura militar que sigue al Golpe de Estado de 1968, conviene destacar lo siguiente:

1. Tampoco nace por generación espontánea.

2. En Panamá, como en los lugares en que se produce, la dictadura militar está sujeta a leyes que determinan su origen, su comportamiento y también su extinción.

3. A nuestro juicio, en Panamá la dictadura militar encuentra sus causas en los siguientes hechos:

a) En la incapacidad de los partidos tradicionales para asegurarse asentimiento social suficiente como alternativa de poder superior a la dictadura misma y en el consiguiente vacío político que tal desarraigo produjo en la sociedad panameña.

b) En la inexistencia de ninguna otra alternativa de poder distinta de los partidos tradicionales y de la propia Guardia Nacional.

c) En la conveniencia del Gobierno norteamericano de aprovecharse de la crisis política panameña para consolidar un gobierno de fuerza que, al negar toda posibilidad de debate nacional, asegurara alguna suerte de aprobación formal de los nuevos tratados sobre el Canal de Panamá, que tanto interesaban al Gobierno de los Estados Unidos de América.

4. Naturalmente, las causas de la dictadura militar que hemos citado no son las únicas, ni tienen todas, el mismo peso.

5. Así como la dictadura militar no nace por generación espontánea, tampoco se extingue sin causas que la expliquen.

6. A nuestro juicio las dictaduras militares se extinguen cuando cesan las causas principales que le dieron origen y cuando a ellas se agregan las causas propias de su extinción.

7. Entre las causas propias de la extinción de la dictadura militar en Panamá se encuentran las siguientes:

a) La magnitud de los problemas económicos, fiscales, sociales y políticos que el país ha acumulado, luego de once años de dictadura.

b) La imposibilidad física de enfrentar la solución de tan graves problemas dentro del esquema político que supone la dictadura.

c) En la necesidad objetiva que tienen los militares panameños, beneficiarios o no de la dictadura, y que siente toda la sociedad panameña, de evitar una dolorosa guerra civil, con el resultado final que conocen los militares que han sobrevivido a los derrocamientos del Sha y de Somoza, entre otros.

8. Los hechos mencionados en el punto anterior revelan que la dictadura militar ha consumido prácticamente toda posibilidad de sobrevivir como verdadera alternativa política de una crisis que ella misma ha llevado a sus peores extremos.

E. El repliegue militar

Por lo que hace al repliegue militar, conviene señalar lo siguiente:

1. No existe todavía verdadero repliegue militar.

2. Ello lo ha reconocido muy claramente la propia dirigencia de la Guardia Nacional.

3. Como no hay un verdadero repliegue militar, tampoco existe un verdadero Gobierno civil.

4. Con fundamento en lo dicho, bien puede afirmarse que Panamá vive un pseudo repliegue militar e igualmente un pseudo Gobierno civil.

5. Con todo, sí existe, social y políticamente hablando, necesidad tanto de repliegue militar, como de Gobierno civil.

6. El repliegue militar, como el Gobierno civil, tampoco son fenómenos políticos inmotivados.

7. La necesidad de uno y otro fenómeno, esto es, la necesidad de un verdadero repliegue y de un verdadero Gobierno civil, viene determinada por cuatro hechos:

a) La magnitud de los problemas económicos, fiscales, sociales y políticos que vive el país.

b) La imposibilidad física de enfrentar la solución de tan graves problemas sin un verdadero gobierno de unidad nacional.

c) La imposibilidad de articular un verdadero gobierno de unidad nacional si éste no es un verdadero gobierno civil.

Ch) La necesidad de evitar una guerra civil.

8. Naturalmente, como ya viene implicado, un verdadero repliegue militar y un verdadero gobierno civil, si bien supone el desmantelamiento de la dictadura militar, no supone, necesariamente, en el estado actual de las cosas políticas en Panamá, el desmantelamiento del militarismo.

9. Ahora bien: ¿repliegue militar real y gobierno civil real para qué?

10. Tal como también viene dicho, se necesita un repliegue real y un Gobierno civil real, como premisas indispensables para enfrentar, dentro de las realidades políticas panameñas, los graves problemas económicos, fiscales, políticos y sociales que vive el país.

11. ¿Cuáles son tales graves problemas económicos, fiscales, políticos y sociales que vive el país?

12. En nuestro concepto, estos pueden resumirse, básicamente, así:

a) La virtual paralización de las inversiones públicas y privadas.

b) El astronómico endeudamiento público.

c) El alto y creciente desempleo.

Ch) La amenaza de confrontación violenta que compromete al país en una eventual guerra civil.

e) La democratización de nuestras instituciones.

f) Los problemas que plantean el actual canal y cualquier futuro canal.

13. En Panamá, como ya ha ocurrido en otros lugares de América Latina, está planteado el desmantelamiento de la dictadura militar.

14. La cuestión está en cómo se desmantelaría, esto es, si pacífica o si violentamente, con la agravante, ya dicha, de que

la alternativa violenta puede tomar entre nosotros la forma de una guerra civil.

15. La respuesta a la cuestión planteada en el punto anterior la tienen en Panamá, como ha ocurrido también en otros lugares de América Latina, en buena medida los propios militares.

16. Afortunadamente, el pueblo panameño viene dando pruebas de que quiere el desmantelamiento de la dictadura militar y de que la quiere pacíficamente. Las históricas y enormes marchas pacíficas de octubre del 79 y la propia bandera de la Asamblea Constituyente, no confirman otra cosa ni pueden entenderse de otro modo.

17. Como ya se ha dicho, la extinción de la dictadura militar viene determinada principalmente por la magnitud o gravedad de los problemas económicos, fiscales, sociales y políticos que confronta el país y por la imposibilidad física de la Guardia Nacional para solucionar por ella sola tales problemas.

18. A todo lo dicho, deben agregarse las siguientes realidades:

a) La sociedad panameña no cree ya en la palabra de la dirigencia militar, ni en la palabra de su dirigencia civil.

b) La sociedad panameña tampoco cree en la capacidad política de la dirigencia militar, ni en la capacidad política de su escolta civil.

19. En efecto, a la luz de los hechos, piedra de toque para toda evaluación, el país siente que a la dictadura le ha sobrado

tiempo y le ha sobrado poder para enfrentar la solución de los problemas nacionales. Lo que ha faltado, entonces, ha sido capacidad. Y si ésta no le ha llegado en once largos años, ya no la esperemos.

20. El país debe ir al desmantelamiento de la dictadura, pacíficamente, con conciencia y conocimiento del problema que se confronta, y con un programa para la crisis.

21. En realidad, dada la magnitud de los problemas que se viven el país no resiste ya más dictadura, pero, asimismo, tampoco resiste más improvisaciones, ni más palabras, vengan éstas de donde vengan.

22. El país reclama conocimiento, el país reclama responsabilidad, el país reclama credibilidad y el país reclama un claro programa para la crisis, estructurado a partir de los problemas básicos que la informan y libre de todo revanchismo.

F. El vacío político

1. Otro elemento importantísimo que se aprecia como parte de la realidad política panameña y que, definitivamente, incide en lo de la Asamblea Constituyente, es el fenómeno del vacío político.

2. El fenómeno ha sido mencionado en el presente seminario y para mí no se trata de una simple sensación, sino de una verdadera realidad.

3. Ahora bien: ¿sí es cierto que la Guardia Nacional es una enorme fuerza política y que los partidos tradicionales

constituyen juntos otra gran fuerza política, cómo es posible, entonces, que pueda hablarse de vacío político en Panamá?

4. No obstante lo dicho, es posible la existencia del fenómeno del vacío político y, por sus implicaciones prácticas, es, además, plenamente justificado que se hable de él.

5. El fenómeno del vacío político no solo existe, sino que, a nuestro juicio, tiene una clara explicación.

6. El se explica porque la sociedad panameña, al tiempo que vive hoy día la incapacidad política de una de las dos grandes fuerzas (la Guardia Nacional), aún no ha terminado de olvidar, a su vez, la incapacidad política de la otra gran fuerza (los partidos tradicionales).

7. Además, no existe, en medio de estas dos grandes fuerzas políticas, ninguna otra que se revele socialmente como alternativa real y al mismo tiempo confiable de poder.

8. La dirigencia de la Guardia Nacional hizo todo lo posible para que en estos once años no existiera ni creciera una fuerza intermedia entre ambas. A defecto de ella, lo que discurrió fue subsidiar un partido, el llamado Partido Revolucionario Democrático, el cual, por su composición humana y por sus prácticas, bien puede entenderse como un subproducto de las dos grandes fuerzas políticas del país: la Guardia Nacional y los propios partidos tradicionales.

9. El vacío político desaparecerá cuando exista una alternativa de poder, o varias, que reúnan las siguientes propiedades:

a) Que sean reales, esto es, que por la fuerza política que posean, presenten posibilidades reales de acceso al poder, a breve plazo.

b) Que sean confiables, vale decir, que comuniquen confianza a la comunidad en cuanto a la capacidad política que poseen, para enfrentar con eficiencia, acierto y responsabilidad los problemas del Estado.

10. Y el panorama político panameño lo que ofrece es lo siguiente:

a) De un aparte, fuerzas políticas lo suficientemente poderosas como para representar alternativas reales de poder, las cuales, no obstante, no son socialmente confiables.

b) De la otra, fuerzas políticas que pudieran ofrecer confiabilidad, pero que, por su insuficiencia cuantitativa, es decir, por su poca fuerza política, no son sentidas socialmente, y a la fecha, como alternativas reales de poder.

11. Ahora bien: ¿Cómo salvar el vacío político? ¿Con qué construir una alternativa de poder que al tiempo que real sea confiable?

12. He aquí, precisamente, el reto que, de manera especial, se le plantea a las fuerzas políticas jóvenes que hoy día no constituyen grandes fuerzas políticas, así como a los jóvenes de las viejas y grandes fuerzas políticas.

13. El fenómeno del vacío político está muy lejos de tener una importancia puramente teórica o académica. Por el contrario, presenta un gran interés práctico. El fenómeno del

vacío político explica en alguna medida dos hechos demasiado importantes para el país: el origen de la dictadura militar y la propia duración de ésta.

14. Ha sido, ciertamente, el vacío político, la ausencia de una alternativa de poder al tiempo que real confiable, lo que alentó en alguna forma el golpe y lo que ha extendido cronológicamente la dictadura militar más allá de lo deseable.

15. De otro lado, y todavía a propósito del vacío político, el problema hay que verlo a la luz de dos hechos sumamente importantes: el desgaste político de la dictadura y el natural e inevitable desgaste físico de la dirigencia del más poderoso partido político que existe en el país.

16. En función de los dos hechos mencionados, las fuerzas políticas responsables del país deben hacer pronta conciencia de la necesidad que la sociedad panameña enfrenta, tanto a breve como a medio plazo, de construir una alternativa de poder real y confiable.

17. Todo parece indicar que la construcción de esa alternativa debe hacerse a base de los elementos humanos mencionados, de la identificación de las realidades políticas que se dan en la sociedad panameña de nuestros días y de un claro, responsable y maduro programa de gobierno.

IV. LA VIABILIDAD DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

1. Otro aspecto relevante, relacionado con la Asamblea Constituyente, y que, por su mucho interés práctico, no podemos eludir, es el aspecto de su viabilidad.

2. El problema de la viabilidad de la Asamblea Constituyente es un problema de naturaleza política. Tiene que ver, nada menos, que con la posibilidad real que existe de que el fenómeno de la Asamblea Constituyente se dé o no se dé.

3. Como se comprenderá, no es suficiente con que la Asamblea Constituyente se la proponga y se la quiera.

4. Tampoco es suficiente que, teóricamente, se la justifique a plenitud y que, además, las mejores elocuencias nacionales la exijan.

5. Como se sabe, la Asamblea Constituyente ha sido propuesta desde hace ya algún tiempo; es, sin duda, querida por importantes sectores de opinión; y, finalmente, no han faltado voces expresivas que la reclamen.

6. Sin embargo, la Asamblea Constituyente, no se presenta; sencillamente no llega.

7. Y es que la Asamblea Constituyente constituye otro fenómeno político que no se dá simplemente porque se le quiera.

8. A nuestro juicio, el fenómeno de la Asamblea Constituyente tiene también sus causas y no se dará a consecuencia de ninguna manda política.

9. En nuestro concepto, la viabilidad de la Asamblea Constituyente es algo que se presenta condicionado, por lo menos, por varios de los siguientes factores:

a) Por la magnitud de los problemas que confronta el país.

En efecto, si los problemas que confronta el país no revisten especial gravedad, la Asamblea Constituyente no asoma ni siquiera como simple mención u ocurrencia política.

b) Por el grado de erosión política del Gobierno. Ciertamente, si no obstante la gravedad de los problemas, éstos no han castigado sensiblemente el capital político del Gobierno, no parece clara la viabilidad o posibilidad de una Asamblea Constituyente. Y puede perfectamente ocurrir el fenómeno. El se da cuando, por ejemplo, la sociedad tiene conciencia de que, si bien existen graves problemas, estos se dan no obstante la seriedad, la capacidad y la buena disposición del Gobierno. Naturalmente, este no es, precisamente, el caso del Gobierno panameño.

c) Por la vulnerabilidad política del Gobierno. En un país puede haber graves problemas y el gobierno, además, puede estar muy erosionado políticamente. Sin embargo, bien puede ocurrir que, no obstante los dos hechos mencionados, el gobierno no sea vulnerable políticamente. Esto ocurre, por ejemplo, cuando los gobiernos cuentan con una especie de seguro político que le viene de una gran potencia. Este sí, por cierto, parece ser el caso de la dictadura panameña.

ch) Por la fuerza política real de los partidos que proponen la Asamblea Constituyente. –

También este factor, como se apreciará fácilmente, tiene algo importante que decir en el problema de la viabilidad o posibilidad de la Asamblea Constituyente.

d) También el nivel de organización del instrumento político que se haya creado para combatir un gobierno, es importante para la viabilidad de una Asamblea Constituyente.

e) Y, finalmente, tienen mucho que decir en esto de la viabilidad o posibilidad de una Asamblea Constituyente, las fuerzas que determinan el poder político en un país. Recuérdese que la política es un fenómeno de fuerza. ¿Quiénes la hacen? Quiénes la tienen.

10. Veamos a continuación, el problema de la viabilidad o posibilidad de la Asamblea Constituyente, a la luz de cada uno de los factores que hemos mencionado.

11. En cuanto a la magnitud de los problemas que confronta el país como resultado de once años de incapacidad y de irresponsabilidad política, éstos han llegado a tales extremos, que si este solo elemento fuese determinante para producir una Asamblea Constituyente, casi podríamos decir que en Panamá habríamos tenido una Asamblea Constituyente una semana sí y otra no. Sin embargo, ya viene adelantado que uno solo de los factores enunciados no determina la Asamblea Constituyente.

12. En cuanto al grado de erosión política del Gobierno, no hay duda de que esta erosión es tan profunda como extensa. Y tanto, que quienes gobiernan no pueden mantenerse en el poder si no es con el auxilio de la dictadura, sin el apoyo de esa especie de muleta política que es todo gobierno de fuerza. Pero, como

hemos dicho, tampoco el profundo grado de erosión política de un gobierno resuelve por sí solo el problema de la viabilidad de una Asamblea Constituyente.

13. En cuanto a la fuerza real de los partidos que proponen la Asamblea Constituyente, sólo uno de ellos puede decirse que tiene una gran fuerza política. Me refiero, que duda cabe, al Partido Panameñista. Le sigue, en fuerza política real, el Partido Liberal. Continúan, con menor fuerza política a la fecha meritorias agrupaciones políticas jóvenes. De todas estas fuerzas, y de cara a la Asamblea Constituyente, puede afirmarse que, paradójicamente, son los sectores políticos con menos fuerza los más persistentes y activos en la lucha por una Asamblea Constituyente. El partido más poderoso, el Partido Panameñista, no ha hecho de la Asamblea Constituyente, ni una mística, ni una militancia. De su parte, el Partido Liberal, por la crónica escalada de personalismo en que parece consumirse, aún no ha terminado siquiera su proceso de presentarse socialmente como una auténtica y militante fuerza opositora.

14. En cuanto al instrumento creado por varios partidos para hacer oposición al Gobierno, me refiero al FRENO, parece claro que, a la fecha, se ha revelado ineficaz e insuficiente como motor político de la Asamblea Constituyente.

15. En cuanto a las fuerzas que determinan el poder político en Panamá podemos afirmar que estas fuerzas son, gustemos o no, las siguientes:

- a) El Gobierno norteamericano.
- b) La Guardia Nacional

c) El capital

ch) El Pueblo

16. En cuanto a las fuerzas que determinan el poder político en Panamá y sus virtualidades frente a la Asamblea Constituyente, podemos decir, en el mismo orden en que enunciamos dichas fuerzas lo siguiente:

a) El Gobierno norteamericano.

La posición del Gobierno norteamericano frente a la Asamblea Constituyente está principalmente determinada por sus intereses canaleros en el Istmo. Si el Gobierno norteamericano estimara que la dictadura torrijista, indispensable para la aprobación de los Tratados Carter-Carter [sic], es aún indispensable para asegurar lo concerniente al Canal a nivel, las perspectivas del país serían las siguientes: o no hay Asamblea Constituyente alguna; o hay Asamblea Constituyente con una Constitución que declare al jefe de la Guardia, hasta el mediodía del 31 de diciembre de 1999, Líder Máximo de la Revolución Octubrina y, más allá de toda experiencia, jefe de Gobierno hasta dicha fecha; o tarde que temprano, el país vivirá una situación de violencia generalizada, a la centroamericana, que pondrá en peligro no solo el actual canal, sino también el nuevo canal, la soberanía del país y la tranquilidad y vida de los panameños.

b) La Guardia Nacional.

Con relación a la posición eventual de la Guardia Nacional frente a la Asamblea Constituyente, habría que distinguir entre los usufructuarios políticos del poder militar de la Guardia

Nacional y los que, sin beneficio político alguno, resultan sólo usufructuarios inocentes de los riesgos que se derivan de la política de la jefatura militar, dirigida principalmente a preservar poder político para el Jefe del instituto armado.

De los militares que, a expensas de la seguridad de la oficialidad y de la tropa, se empeñan en prologar [sic] su poder político personal más allá de lo prudente, lamentablemente poco puede esperarse de cara a una contribución seria y responsable a la grave crisis que vive el país y a la Asamblea Constituyente como una de las vías pacíficas para enfrentar dicha crisis. De los militares para quienes once años de botín político sólo les garantiza riesgos, puede esperarse una contribución responsable y decisiva para la democratización del país y para la Asamblea Constituyente o para cualquier otra fórmula pacífica que garantice, igualmente, el pronto desmantelamiento de la dictadura.

En todo caso, por ser la Guardia Nacional, querámoslo que no, una de las fuerzas que definen el poder político en Panamá, no hay duda de que el camino de la Asamblea Constituyente no pasa muy lejos de la Avenida A.

c) El capital.

En cuanto al capital, es obvio que la parte de él comprometida políticamente con el Jefe de la Guardia Nacional le es indiferente lo de la Asamblea Constituyente. La parte del capital que no está comprometida con el Jefe de la Guardia Nacional le interesa el cambio del sistema de Gobierno y, en esa medida, la Asamblea Constituyente. Pero, en todo caso, prefiere que el cambio se lo

hagan otros, los maestros preferiblemente, o hasta sus propios empleados. Cuando el cambio se dé, y los riesgos desaparezcan, prometerían estar más animosos.

Ch) El Pueblo.

Para los fines de la apreciación que venimos haciendo, el pueblo lo integran los trabajadores o empleados de distinto nivel social y organizativo. El pueblo, así definido, es claro que desea el desmantelamiento de la dictadura, el cese de las represiones, de las improvisaciones y de la irresponsabilidad política y, en esa medida, representa un capital importante y decisivo para el cambio de sistema y para el reordenamiento de la vida política e institucional del país. Lo que ocurre es que, mientras subsista la ausencia de una verdadera y militante dirigencia y organización nacional de este importante sector social, el mismo actuará tan espontánea como imprevisiblemente, pero siempre en la dirección de producir un repudio al sistema y de propiciar un cambio y, de esa guisa, un nuevo orden constitucional. La histórica marcha de los educadores es la prueba más reciente, y también más elocuente, de lo que afirmamos. Dicha marcha representó un claro repudio al sistema de Gobierno que preside el General Torrijos.

V. SENTIDO POLÍTICO Y SOCIAL DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

1. Un aspecto sumamente importante también relacionado con la Asamblea Constituyente es el de su sentido político y social.

2. Como ya manifestamos en oportunidad anterior, una Asamblea Constituyente no es un fin en sí, sino solamente un medio.
3. Pero aun en tanto medio, una Asamblea Constituyente tiene un sentido social y político que es indispensable esclarecer.
4. Pero este sentido social y político de la Asamblea Constituyente sólo se apreciará cuando las fuerzas que la propugnan le contesten al pueblo esta sola pregunta: “¿Asamblea Constituyente para qué?”
5. La respuesta a esta pregunta daría la oportunidad, precisamente, de reinventar ante el pueblo panameño el verdadero sentido social y político de la Asamblea Constituyente, en lo cual se está evidentemente moroso.
6. Quedarse, como hasta la fecha, en la sola petición de una Asamblea Constituyente, como si la sola expresión tuviera efectos talismáticos, es dejar la demanda en su estado puramente académico, que poco, o nada, dice a un pueblo con problemas tan concretos como acuciantes.
7. Esta pregunta amerita, en consecuencia, una respuesta urgente y responsable.
8. A mi juicio, esta pregunta, puede contestarse así:
9. Se quiere una Asamblea Constituyente, o cualquiera otra fórmula igualmente pacífica, eficaz e idónea para dismantelar la dictadura, por las siguientes razones:

a) Porque no queremos que, en el interés político de una sola persona, la violencia se generalice entre nosotros y el luto toque a las puertas de todos los hogares panameños.

b) Porque es urgente crear las condiciones de confiabilidad que permitan abrir nuevas fuentes de trabajo y reducir así el alarmante índice de desocupación y sub-empleo que castiga, sin piedad, a los estratos sociales que tienen por única fuente de ingreso la venta de su fuerza de trabajo.

c) Porque no queremos que una sola persona esté regalando, a nombre de todos los panameños, sin nuestro consentimiento y sin necesidad real alguna, los frutos de nuestro recurso natural más importante, los frutos de nuestra geografía, en circunstancias en que ningún pueblo regala su petróleo, su oro, su salitre, su cobre, ni ningún otro recurso natural que le sea propio.

ch) Porque no queremos que, en el interés político de una sola persona, se irrespete la dignidad de los funcionarios públicos, obligándolos a respaldar causas que no sienten y a asistir a compromisos políticos que tampoco tienen como propios.

d) Porque no queremos que, en el interés político de una sola persona, la tropa y oficialidad de la Guardia Nacional, sus hijos, padres y familiares, corran el innecesario riesgo de la inseguridad y del repudio, cuando no de la muerte misma, en obsequio al principio de que el primer deber de un gobernante no es servirle a su pueblo, sino mantenerse en el poder a cualquier precio.

e) Porque no queremos que, en provecho político de una sola persona, se asuste la inversión privada nacional y se pretendan enmendar los nefastos efectos de tal política mediante actos de mendicidad internacional y visitas de

personeros del Gobierno a las capitales del mundo implorando inversiones extranjeras para el país que, de cumplirse, terminarían por desnacionalizar la economía panameña.

f) Porque no queremos que, en el interés político de una persona, cuando los taxistas o cualquier otro sector laboral, deseen hacer uso de la libertad de manifestación o de reunión, sean víctimas de brutales represiones.

g) Porque queremos que cese el alarmante estado de inseguridad en nuestras calles en donde indefensas mujeres, hombres y niños son objeto de sistemáticos asaltos, robos y agresiones, mientras todo el aparato de seguridad que pagamos con nuestros impuestos se dedica a cuidar la vida de los líderes de un llamado proceso revolucionario que ningún contribuyente ha solicitado.

h) Porque no queremos que los hijos predilectos de la revolución, convertidos hoy en verdaderos hijastros de la demagogia, por obra y gracia de once años de incapacidad y de irresponsabilidad política, paseen frente a nuestros semáforos, farmacias y cafeterías, una mendicidad de museo.

i) Porque no queremos que, en razón de una política de improvisaciones y desaciertos, se dilapiden nuestros impuestos y no haya fondos para levantar el penoso cerco de hambre que el llamado proceso revolucionario ha tenido contra humildes jubilados.

J) Porque queremos que el Gobierno y pueblo norteamericanos, y los demás pueblos hermanos del mundo, sepan que, en el legítimo derecho de Panamá a recuperar y

usufructuar un recurso natural que le es propio, como lo es su posición geográfica, Panamá apelará a una política responsable, seria y madura, exenta de chauvinismos, de chantaje, amenazas e histerismos ociosos e inconducentes.

k) Porque queremos mejorar la capacidad de compra, del salario de nuestros trabajadores, mediante una política económica y social responsable, que asegure aumentos salariales en las empresas cuyas condiciones reales lo permitan y mediante la participación de los trabajadores en las ganancias netas de las empresas cuyas condiciones así también lo permitan. Es importante que el sector empresarial entienda que la paz social y el verdadero equilibrio económico, como sus propias mercancías, no son gratis y que, tampoco, pueden esperarse allí donde un porcentaje crecido de trabajadores carece totalmente de ingresos y otro porcentaje también importante carece injustificadamente de ingresos adecuados.

l) Porque queremos un Gobierno que no esté distrayendo recursos fiscales de que carece interviniendo en asuntos internos de otros pueblos, un día a nombre de supuestos intereses de izquierda y otro día a nombre de los intereses de la derecha internacional, aparentando resolver problemas ajenos, cuando bien se sabe que no puede ni con los propios.

m) Porque queremos el más óptimo desarrollo económico del país, no sólo a través de las clásicas formas de producción privada, sino a través de formas sociales de producción, como lo es el caso de cooperativas, y aún a través de formas de producción estatal, a condición, estas últimas, de que

no resulten competitivas con las dos primeras y de que sus inversiones no sean mal elegidas y peor administradas.

n) Porque queremos un Gobierno que respete el derecho de cada panameño a militar la ideología política que quiera, sin verse en la necesidad, para asegurar su inmunidad política y de evitar la consiguiente represión y la inseguridad, de pagar como precio el apoyo incondicional a un régimen al que se desprecia en el fondo.

o) Porque queremos un gobierno que nos diga qué hace con nuestros impuestos y con nuestros empréstitos, así como qué hace con los nuevos impuestos que representan los altos recibos de luz, de agua y de la basura.

p) Porque queremos un gobierno que maneje los recursos del Estado con seriedad, racionalidad, ponderación, honradez y eficiencia, y no en la forma temperamental, anárquica e irracional, como lo ha venido haciendo.

g) Queremos, para terminar, una Asamblea Constituyente o cualquiera otra fórmula política pacífica pero eficaz para dismantelar la dictadura, porque queremos que cesen, cuanto antes, estos once años de quiromancia y curanderismo político y que los asuntos del Estado sean administrados con seriedad, responsabilidad y eficiencia que todos nos merecemos.

Muchas gracias.

Carlos Bolívar Pedreschi.

Panamá, 5 de febrero de 1980.

